



Bruxelles, le 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

Renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE

1. Introduction

Les grands scandales qui ont marqué les dernières années et les derniers mois – de LuxLeaks aux Panama Papers, en passant par les Paradise Papers, le Dieselgate ou Cambridge Analytica – ont attiré notre attention sur les graves préjudices que les actes répréhensibles commis au sein des organisations ou entreprises, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, peuvent porter à l'intérêt public. Souvent, ces scandales – et les dommages causés à l'environnement, à la santé publique et la sécurité ainsi qu'aux finances publiques nationales ou de l'Union européenne (UE) – ont été mis au jour grâce à des personnes qui ont dénoncé les actes répréhensibles constatés dans le cadre de leur travail. Ces « lanceurs d'alerte » risquent souvent leur carrière et leurs moyens de subsistance et, dans certains cas, de graves répercussions se font longtemps sentir sur leurs finances, leur santé, leur réputation et leur vie personnelle. Afin de prévenir les actes répréhensibles et de défendre l'intérêt public, il est essentiel de veiller à ce que ceux qui osent parler soient correctement protégés.

Les lanceurs d'alerte constituent aussi une source d'informations cruciale pour le journalisme d'investigation. En effet, ils s'adressent souvent aux journalistes lorsqu'aucune réponse n'est apportée à leurs préoccupations quant à un acte répréhensible et que leur seule option est de faire intervenir les médias. Préserver le rôle de sentinelle que joue le journalisme d'investigation dans une société démocratique passe non seulement par la protection de la confidentialité des sources, mais aussi par la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles lorsque leur identité est exposée.

Dans ce contexte, la Commission est en train de mettre en place un cadre stratégique destiné à renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE et propose une « directive sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union »¹. À cet effet, elle se fonde sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la liberté d'expression et la recommandation du Conseil de l'Europe de 2014 sur la protection des lanceurs d'alerte², qui énonce des principes directeurs destinés à guider les États lorsqu'ils réexaminent les règles applicables aux lanceurs d'alerte qui signalent ou divulguent des informations sur des menaces ou des préjudices pour l'intérêt général ou qu'ils en adoptent de nouvelles³. Ces principes comprennent les éléments clés d'une réglementation efficace et équilibrée qui protège les véritables lanceurs d'alerte, tout en offrant des garanties et des recours à ceux qui pâtissent de signalements inexacts ou malveillants⁴.

Certaines de ces normes ont été adoptées par plusieurs États membres de l'UE ces dernières années. Certains États membres se sont dotés d'une législation complète⁵, alors que d'autres

¹ COM(2018) 218 final.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Voir également la résolution de l'APCE 2170 (2017) intitulée « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique » (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23930&lang=fr>) et la résolution 2060 (2015) intitulée « Améliorer la protection des donneurs d'alerte » (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=21931&lang=FR>).

⁴ Des instruments internationaux tels que la convention des Nations unies de 2004 contre la corruption, à laquelle l'Union européenne et tous ses États membres sont parties, et les conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe de 1999 sur la corruption, contiennent en outre des normes en matière de protection des lanceurs d'alerte.

⁵ France, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Suède, Slovaquie et Royaume-Uni.

ne confèrent qu'une protection sectorielle, par exemple dans le cadre de la lutte contre la corruption ou au secteur public uniquement. Plusieurs États membres envisagent d'adopter de nouvelles lois afin d'introduire ou de renforcer la protection des lanceurs d'alerte.

Certains instruments spécifiques de l'UE contiennent déjà des éléments de protection des lanceurs d'alerte, dans des domaines tels que les services financiers, la sécurité des transports et la protection de l'environnement, pour lesquels il était nécessaire de garantir d'urgence une mise en œuvre correcte du droit de l'Union. La directive sur le secret des affaires⁶ protège les lanceurs d'alerte qui révèlent un secret d'affaires dans l'intérêt public en les exonérant de leur responsabilité.

De manière générale, la protection des lanceurs d'alerte telle qu'elle se présente actuellement dans l'UE est fragmentée entre les États membres et varie d'un domaine d'action à l'autre. Les récents scandales ayant des incidences au-delà des frontières et qui ont été révélés par des lanceurs d'alerte illustrent comment une protection insuffisante dans un pays peut non seulement engendrer des conséquences négatives sur le fonctionnement des actions de l'UE dans ledit pays, mais aussi affecter d'autres pays et l'UE dans son ensemble.

Selon l'Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2017⁷, environ un Européen sur trois (29 %) estime que l'absence de protection peut expliquer pourquoi les faits de corruption ne sont pas signalés. Lors de la consultation publique réalisée par la Commission en 2017⁸, la crainte de conséquences juridiques et financières était la raison la plus fréquemment citée pour expliquer pourquoi les travailleurs ne signalent pas les actes répréhensibles qu'ils constatent.

La crainte de représailles est souvent fondée. L'enquête *Global Business Ethics*⁹, réalisée en 2016 auprès plus de 10 000 travailleurs des secteurs public, privé et à but non lucratif dans 13 pays, a révélé que 33 % des travailleurs avaient constaté des fautes; 59 % d'entre eux les avaient signalées et parmi ceux-ci 36 % ont fait l'objet de représailles.

Les conclusions de l'Eurobaromètre spécial 470 laissent apparaître un manque de confiance quant à l'utilité des signalements: les deux raisons les plus courantes pour lesquelles les faits de corruption ne seraient pas signalés étaient, premièrement, la difficulté d'en rapporter la preuve (45%) et, deuxièmement, même si la preuve était disponible, la probable impunité des responsables (32 %).

En outre, il se peut que les lanceurs d'alerte potentiels qui sont témoins d'activités illégales et se sentent libres de les signaler ne le fassent pas parce qu'ils ignorent où et comment ils peuvent le faire. En effet, 49 % des participants à l'Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2017 ont déclaré ne pas savoir où signaler des actes de corruption s'ils devaient y être confrontés ou en être témoins. Seulement 15 % des participants à la consultation de la Commission avaient connaissance des règles existant dans leur pays en matière de protection des lanceurs d'alerte.

⁶ Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, JO L 157 du 15.6.2016, p. 1.

⁷ https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI, *Global Business Ethic Survey 2016, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity* http://www.boeing suppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Cette enquête est financée par le secteur privé.

Des facteurs socioculturels et en particulier les perceptions négatives des lanceurs d'alerte profondément ancrées dans la société contribuent également au faible taux de signalement¹⁰. La crainte d'une mauvaise réputation était la troisième principale raison citée dans le cadre de la consultation de la Commission pour expliquer pourquoi les travailleurs ne dénoncent pas les actes répréhensibles.

Les institutions européennes et de nombreuses parties prenantes demandent un renforcement de la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE. En janvier et octobre 2017, le Parlement européen¹¹ a demandé à la Commission de présenter pour la fin de l'année 2017 une proposition législative horizontale qui garantira un niveau élevé de protection des lanceurs d'alerte dans l'UE, dans les secteurs public et privé, ainsi que dans les institutions nationales et européennes. Dans ses conclusions sur la transparence fiscale du 11 octobre 2016, le Conseil a invité la Commission à analyser la possibilité d'une future action de l'UE¹². Les organisations de la société civile et les syndicats ont régulièrement plaidé pour la mise en place d'un dispositif législatif à l'échelle de l'UE qui protège les lanceurs d'alerte agissant au nom de l'intérêt public¹³.

2. La valeur ajoutée de la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE

Conformément à l'engagement pris par le président Juncker dans la lettre d'intention accompagnant son discours sur l'état de l'Union de 2016¹⁴, la Commission a évalué la portée d'une nouvelle action visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE.

Renforcer l'application du droit de l'Union et protéger la liberté d'expression

L'évaluation de la Commission montre que les lacunes existantes et l'hétérogénéité de la protection des lanceurs d'alerte nuisent à l'application des règles de l'UE. Les lanceurs d'alerte peuvent jouer un rôle crucial dans les domaines où il est souvent difficile de mettre au jour les infractions au droit de l'Union. Veiller à ce que les lanceurs d'alerte puissent se sentir libres de signaler des actes répréhensibles peut conduire à détecter, enquêter et poursuivre efficacement les infractions au droit de l'Union qui, dans le cas contraire, seraient susceptibles de nuire gravement à l'intérêt public.

Les règles existantes en matière de protection des lanceurs d'alerte ont été élaborées de manière réactive après différents scandales et afin de répondre aux faiblesses émergeant dans la mise en œuvre des règles dans certains secteurs. Par exemple, dans le sillage de la crise financière, qui a mis au jour de graves lacunes dans l'application des règles européennes,

¹⁰ Transparency International, *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, 2013.

¹¹ Respectivement, résolution du Parlement européen du 24 octobre 2017 sur les mesures légitimes visant à protéger les lanceurs d'alerte qui divulguent, au nom de l'intérêt public, des informations confidentielles d'entreprises et d'organismes publics [2016/2224(INI)] et résolution du Parlement européen du 20 janvier 2017 sur le rôle des lanceurs d'alerte dans la protection des intérêts financiers de l'Union européenne [2015/2055(INI)].

¹² <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Comme Transparency International, la Fédération syndicale européenne des services publics et la Fédération européenne des journalistes. Une pétition Eurocadres, soutenue par 80 organisations majeures, a recueilli plus de 81 000 signatures (<https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>).

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_fr. Cet engagement a été confirmé dans les programmes de travail de la Commission pour 2017 et 2018 (https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_fr, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_fr.pdf).

l'Union a décidé de protéger les lanceurs d'alerte dans le domaine des services financiers¹⁵. Il ressort de l'évaluation de la Commission qu'il est maintenant temps d'agir de manière proactive et d'utiliser la protection des lanceurs d'alerte en tant qu'élément systémique du contrôle de l'application du droit de l'Union, non seulement dans les domaines où l'intérêt public a déjà été atteint, mais aussi de façon préventive.

Le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte donne suite à l'engagement pris par la Commission de mettre davantage l'accent sur le contrôle de l'application, afin de servir l'intérêt général, comme indiqué dans sa communication de 2016 intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats»¹⁶. Une meilleure protection des lanceurs d'alerte peut avoir des effets positifs sur la vie quotidienne et le bien-être de tous les Européens en contribuant à prévenir les risques graves pour l'intérêt public également susceptibles d'avoir des répercussions au-delà des frontières nationales. En outre, la consultation réalisée par la Commission fait apparaître un soutien massif en faveur de normes minimales concernant la protection des lanceurs d'alerte dans le droit de l'Union, notamment en ce qui concerne la lutte contre la fraude, la corruption, la fraude et l'évasion fiscales, et la protection de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité.

De plus, une protection solide des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE préserve le droit à la liberté d'expression et la liberté des médias, consacrés à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'union européenne, et traduit dans les faits l'engagement pris par la Commission comme suite au colloque annuel sur les droits fondamentaux de novembre 2016 dont le thème était le pluralisme des médias et la démocratie¹⁷. Les lanceurs d'alerte seront plus enclins à parler aux journalistes d'investigation s'ils sont protégés contre les représailles et reçoivent la sécurité juridique nécessaire pour prendre une décision éclairée, étant pleinement informés de leurs droits et responsabilités.

Une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union

Garantir une protection de haut niveau pour les lanceurs d'alerte, au-delà de la protection déjà accordée au personnel de l'Union européenne, peut permettre de détecter, prévenir et décourager plus facilement la fraude, la corruption, les pratiques irrégulières et autres activités illégales affectant les intérêts financiers de l'UE, et ainsi renforcer le système de contrôle approprié. Ce système se fonde actuellement sur les travaux des autorités nationales et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). À l'avenir, il sera renforcé par le parquet européen, qui enquêtera sur les infractions portant atteinte au budget de l'Union et en poursuivra les auteurs.

En ce qui concerne les institutions et les organes de l'Union, le personnel de l'UE est couvert par la protection des lanceurs d'alerte en vertu du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne. En 2004, le

¹⁵ Communication du 8 décembre 2010 intitulée «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers» [COM(2010) 716].

¹⁶ 2017/C 18/02.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil¹⁸ a modifié le statut des fonctionnaires, entre autres, afin de mettre en place des procédures pour le signalement de toute fraude, tout acte de corruption ou toute irrégularité grave, et de protéger des conséquences néfastes le membre du personnel qui signale les infractions.

Contribuer à l'équité et au bon fonctionnement du marché unique

Un niveau élevé de protection des lanceurs d'alerte peut contribuer au bon fonctionnement du marché unique de plusieurs façons.

Les lanceurs d'alerte peuvent aider à lutter contre une application insuffisante de la réglementation en matière de marchés publics par les autorités nationales et les exploitants de services d'utilité publique¹⁹, ce qui peut conduire à améliorer l'intégrité et la responsabilisation dans les organisations des secteurs public et privé, et aider à prévenir et détecter la corruption et autres actes répréhensibles. Plus particulièrement, les faits de corruption non divulgués amputent les recettes et les budgets, ce qui mène à une fourniture insuffisante de services publics, faussent les investissements publics et freinent la croissance économique en générant des incertitudes pour les entreprises, en ralentissant les procédures et en imposant des coûts supplémentaires²⁰.

La protection des lanceurs d'alerte contribuera également à garantir les conditions de concurrence équitables nécessaires au bon fonctionnement du marché unique et permettant aux entreprises d'exercer leurs activités dans un environnement de saine concurrence. L'adoption de règles fermes pour la protection des lanceurs d'alerte peut améliorer la capacité des entreprises à détecter et dénoncer de manière précoce les malversations et prévenir d'autres atteintes à l'économie et à la réputation.

Les informations privilégiées sont essentielles pour mettre au jour les infractions au droit de l'Union en matière de concurrence, notamment aux règles relatives aux aides d'État. L'obtention de ces informations servirait à protéger le bon fonctionnement des marchés dans l'Union et permettrait aux entreprises d'opérer dans des conditions de concurrence équitable, tout en profitant aux consommateurs. En ce qui concerne les règles en matière de concurrence applicables aux entreprises, la protection des lanceurs d'alerte viendra s'ajouter à la politique de clémence de l'UE, qui offre aux sociétés impliquées dans une entente - qui se dénoncent elles-mêmes et transmettent des éléments de preuve - une immunité totale ou une réduction d'amende. Cette politique a été renforcée en 2017, premièrement, par une proposition de directive visant à doter les autorités nationales de la concurrence des moyens leur permettant de devenir des agents d'exécution plus efficaces et qui prévoit une certaine forme de

¹⁸ Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, JO L 124 du 27.4.2004, p. 1 (voir articles 22 *bis*, 22*ter* et 22*quater* du statut).

¹⁹ Selon une étude réalisée en 2017 pour la Commission, la perte de bénéfices potentiels due à l'absence de protection des lanceurs d'alerte se situerait entre 5,8 et 9,6 milliards d'euros chaque année pour l'UE dans son ensemble [Milieu, *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*, 2017, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>].

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

protection des travailleurs de la première entreprise qui coopère aux enquêtes²¹ et, deuxièmement un outil en ligne qui permet d'alerter la Commission d'infractions à la législation en matière d'ententes²². Le signalement des infractions aux règles en matière d'aides d'État réduit le risque de subventions génératrices de distorsions de la concurrence dans le marché intérieur. Les lanceurs d'alerte peuvent, en particulier, jouer un rôle important en signalant l'octroi illicite d'une aide et en faisant savoir qu'une aide est utilisée à mauvais escient, au niveau national, régional ou local.

En renforçant la transparence, la responsabilité sociale et les performances financières et non financières des entreprises, la protection des lanceurs d'alerte peut compléter les mesures destinées à accroître la transparence des entreprises sur des questions sociales et environnementales²³ et contribuer à la réalisation de l'objectif de la Commission de développer une stratégie globale et complète de l'Union sur la finance durable, tel qu'exposé dans son plan d'action pour une économie plus verte et plus propre²⁴.

Une protection efficace des lanceurs d'alerte peut soutenir le programme de la Commission visant à assurer une fiscalité plus juste dans l'UE, tel qu'expliqué dans la communication de la Commission faisant suite au scandale des Panama papers²⁵. Les lanceurs d'alerte peuvent jouer un rôle crucial en aidant les autorités publiques à identifier les montages fiscaux qui constituent de la fraude ou de l'évasion fiscale, qui engendrent une concurrence fiscale déloyale et conduisent à une perte de recettes fiscales pour les États membres et pour le budget de l'UE dans son ensemble. Cette initiative complète d'autres initiatives récentes de l'UE visant à améliorer la transparence dans différents domaines stratégiques et l'échange d'informations fiscales telles que, primo, de nouvelles règles sur les décisions fiscales anticipées²⁶, secundo, la proposition faisant obligation aux intermédiaires fiscaux, comme les conseillers fiscaux, les comptables, les banques et les avocats, de communiquer les dispositifs de planification fiscale aux administrations fiscales²⁷ et, tertio, les nouvelles règles imposant grandes multinationales de communiquer aux administrations fiscales des informations sur le lieu où elles réalisent des bénéfices et où elles paient leurs impôts²⁸. Elle complète également, d'une part, la proposition relative au renforcement des règles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui veille à ce que les autorités fiscales aient accès à des

²¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, présentée le 22 mars 2017, COM(2017) 142 final -2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_fr.htm

²³ Directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises (JO L 182, p. 19) et la communication relative aux lignes directrices sur l'information non financière (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Communication du 5 juillet 2016 sur d'autres mesures visant à renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales [COM(2016) 451].

²⁶ Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, JO L 332, p. 1.

²⁷ Proposition de directive modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration [COM(2017) 335 final.

2017/0138 (CNS)], sur laquelle un accord politique est intervenu le 13 mars 2018.

²⁸ Proposition de directive du 12 avril 2016 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les bénéfices [COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD)].

informations essentielles leur permettant de lutter contre la fraude et évasion fiscales au moyen de fonds offshore²⁹ et, d'autre part, les efforts plus larges visant à créer un environnement fiscal des entreprises plus équitable dans l'UE³⁰.

Une protection solide des lanceurs d'alerte dans des domaines tels que la sécurité des produits, la protection de la santé publique et des consommateurs, la sécurité des transports, la protection de l'environnement, la sûreté nucléaire, la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé et le bien-être des animaux, la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, favorisera la mise en œuvre efficace d'une série d'autres actions ayant une incidence directe sur l'achèvement du marché unique et sur la vie quotidienne et le bien-être de tous les Européens.

Un niveau élevé et commun de protection pour les personnes qui signalent des infractions aux règles de l'UE constatées dans le contexte de leur travail rehaussera la protection des travailleurs, y compris la santé et la sécurité des travailleurs, conformément aux objectifs poursuivis par la Commission, notamment au travers du socle européen des droits sociaux³¹. La protection sera accordée à toutes les personnes exposées à un risque de représailles en relation avec leur travail lorsqu'elles dénoncent des actes répréhensibles, notamment les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants ou établis à leur propre compte, les prestataires externes et les fournisseurs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires non rémunérés. La protection s'étendra également aux lanceurs d'alerte qui se trouvent dans une situation transfrontière qui, en raison des différences actuelles entre les réglementations nationales, risquent de «glisser entre les mailles» et de subir des représailles alors qu'ils cherchent à protéger l'intérêt public.

De manière générale, l'existence de canaux de signalement efficaces et le fait que les éventuels lanceurs d'alerte aient l'assurance qu'il est sûr et acceptable pour eux de parler devraient être bénéfiques pour la culture d'entreprise. Les règles de protection des lanceurs d'alerte s'appliqueraient parallèlement aux règles existantes de l'UE, primo, en matière d'égalité de traitement, qui protègent contre la victimisation consécutive à une plainte ou à des poursuites visant à faire appliquer ce principe³² et, secundo, en matière de protection contre le

²⁹ Proposition de directive modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE [COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD)].

³⁰ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (telle que modifiée); proposition de directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés [COM/2016/0683 final — 2016/0336]; proposition de directive concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés [COM/2016/0685 final — 2016/0337].

³¹ En particulier, les principes 5 (conditions de travail équitables) et 7b (protection en cas de licenciement) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr.

³² Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte); directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services; directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

harcèlement, la sécurité et la santé au travail³³, qui permettent aux travailleurs de s'adresser aux autorités nationales compétentes s'ils estiment que les mesures prises ne sont pas suffisantes pour garantir leur sécurité et protéger leur santé et de n'en subir aucun préjudice.

3. Un cadre pour la protection efficace des lanceurs d'alerte dans l'UE

La directive proposée par la Commission fixe des normes minimales pour la protection des lanceurs d'alerte dans les domaines présentant une dimension européenne manifeste et dans lesquels l'incidence sur l'application des règles est la plus forte. Il est indispensable de garantir une protection effective des lanceurs d'alerte afin d'améliorer le respect du droit de l'Union dans les domaines où:

- les infractions au droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public;
- il est jugé nécessaire de renforcer l'application des règles; et
- les lanceurs d'alerte se trouvent dans une position privilégiée pour révéler des infractions.

La proposition est donc axée sur les lanceurs d'alerte qui signalent des activités illicites ou des infractions au droit de l'Union dans les domaines suivants: i) la passation de marchés publics; ii) les services financiers, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme; iii) la sécurité des produits; iv) la sécurité des transports; v) la protection de l'environnement; vi) la sûreté nucléaire; vii) la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé et le bien-être des animaux; viii) la santé publique; ix) la protection des consommateurs; x) la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. Elle vise également les infractions aux règles de l'Union en matière de concurrence, les infractions qui portent préjudice aux intérêts financiers de l'UE et, compte tenu de leur effet négatif sur le bon fonctionnement du marché intérieur, aux infractions aux règles en matière d'impôt des sociétés ou aux dispositifs dont l'objectif est l'obtention d'un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit fiscal des entreprises applicable.

Afin de garantir que le champ d'application de la directive reste à jour, la Commission sera particulièrement attentive à l'éventuelle nécessité d'en étendre la portée à d'autres domaines ou actes de l'Union dans tout futur acte de l'Union où la protection des lanceurs d'alerte est importante et peut contribuer à une mise en œuvre plus efficace. Ce point sera également examiné dans le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive.

Les normes minimales proposées visent à accorder un niveau élevé et cohérent de protection des lanceurs d'alerte dans toute l'UE. Elles ont pour objectif de garantir que:

- les lanceurs d'alerte potentiels disposent de canaux de signalement clairs, internes (au sein d'une organisation) et externes (à une autorité extérieure à l'organisation);
- les lanceurs d'alerte potentiels peuvent rendre les informations publiques lorsque ces canaux n'existent pas ou si on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils ne fonctionnent pas correctement;

³³ Directive 89/391/CEE du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183 du 29.6.1989, p. 1); accords-cadres autonomes signés par les partenaires sociaux européens le 26 avril 2007 sur le harcèlement et la violence au travail et le 8 octobre 2004 sur le stress au travail.

- les autorités compétentes sont tenues d'apporter un suivi diligent aux signalements reçus et de fournir un retour d'informations aux lanceurs d'alerte;
- les représailles sous leurs différentes formes sont interdites et sanctionnées;
- s'ils subissent des représailles, les lanceurs d'alerte ont aisément et gratuitement accès à des conseils, qu'ils disposent de voies de recours appropriées (par exemple, des mesures provisoires mettant un terme aux représailles en cours, telles que le harcèlement sur le lieu de travail, ou empêchant le licenciement dans l'attente de l'issue d'une procédure judiciaire potentiellement longue) et que la charge de la preuve est renversée, de sorte qu'il incombe à la personne qui prend des mesures contre le lanceur d'alerte de démontrer qu'il ne s'agit pas de représailles consécutives à la dénonciation.

Ces normes minimales prévoient également des mesures de sauvegarde pour:

- protéger la dénonciation responsable, mue par l'intention sincère de préserver l'intérêt public;
- décourager de manière proactive les dénonciations malveillantes et empêcher de nuire à la réputation des personnes de manière injustifiée;
- le respect total des droits de la défense des personnes visées par les signalements.

En particulier:

- les lanceurs d'alerte ont droit à une protection s'ils avaient des motifs raisonnables de croire que les informations signalées étaient vraies au moment du signalement;
- il est généralement demandé aux lanceurs d'alerte d'utiliser les canaux internes en premier lieu. Si ces canaux ne fonctionnent pas ou si l'on peut s'attendre raisonnablement à ce qu'ils ne fonctionnent pas, par exemple lorsque l'utilisation des voies internes pourrait mettre en péril l'efficacité des mesures d'enquête menées par les autorités compétentes, le signalement peut être effectué auprès de ces autorités, puis au public et aux médias, si aucune mesure appropriée n'est prise ou dans des circonstances particulières, comme un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public;
- les États membres devront prévoir des sanctions proportionnées afin de dissuader les signalements ou les divulgations malveillantes ou abusives;
- les personnes visées par les signalements bénéficient pleinement de la présomption d'innocence, du droit à un recours effectif et à un procès équitable et des droits de la défense.

Soutien et autres mesures au niveau de l'UE

Outre les normes minimales qui figurent dans la proposition de directive, la Commission encourage une protection efficace des lanceurs d'alerte au moyen d'autres mesures.

Dans le cadre de son action pour défendre les journalistes et la liberté des médias, et à l'initiative du Parlement européen, la Commission cofinance actuellement des projets gérés par le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias. Ces projets offrent une aide pratique et juridique aux journalistes sous le coup de menaces et proposent une formation à l'autodéfense numérique pour les journalistes. Depuis février 2018, ils comprennent un

programme de financement pour les journalistes d'investigation transfrontière³⁴. La Commission finance également Media Pluralism Monitor, un projet qui mesure les risques pour le pluralisme des médias dans l'UE au moyen d'indicateurs tels que la protection de la liberté d'expression, les normes journalistiques et la protection des journalistes³⁵.

Grâce à son programme de partage d'expériences en matière de lutte contre la corruption³⁶, la Commission a aussi facilité les échanges de meilleures pratiques dans toute l'UE et financé des projets permettant aux lanceurs d'alerte de bénéficier d'une meilleure information sur leurs droits et obligations juridiques, d'avoir accès à des canaux sûrs et fiables pour le signalement d'actes répréhensibles et de recevoir un soutien organisationnel approprié. Par exemple, une des priorités de l'actuel appel à propositions au titre du volet «police» du Fonds pour la sécurité intérieure sur la prévention de la corruption consiste à promouvoir le contrôle civil et du journalisme d'investigation et l'assistance aux lanceurs d'alerte grâce à une aide technique et juridique³⁷. Dans le cadre du semestre européen, la Commission continuera de surveiller les efforts déployés par les États membres dans la lutte contre la corruption, y compris la protection des lanceurs d'alerte.

Dans le cadre de sa stratégie pour une mise en œuvre effective des règles de l'UE³⁸, la Commission estime que le Réseau européen des médiateurs joue un rôle important. Ce réseau est coordonné par la Médiatrice européenne et réunit les médiateurs nationaux et régionaux en vue de promouvoir la bonne administration dans l'application du droit européen à l'échelle nationale. En fonction de leurs compétences, les membres de ce réseau pourraient traiter les plaintes pour mauvaise administration déposées en cas d'inaction face à des signalements effectués par des lanceurs d'alerte, notamment lorsque lesdits signalements ne déclenchent pas l'ouverture d'une enquête appropriée et un suivi à l'échelon national. La Médiatrice européenne pourrait dresser un rapport sur les informations que les membres du réseau lui fourniraient en ce qui concerne les activités et les enquêtes liées à la protection des lanceurs d'alerte, et transmettre ce rapport à la Commission et au Parlement.

La Commission apportera également son soutien aux États membres dans la transposition de la directive, de manière à garantir la plus grande cohérence possible. La Commission tiendra des réunions bilatérales avec les autorités des États membres afin de discuter des problèmes qui émergent au niveau national et fournira une plateforme où ils peuvent échanger des informations sur la transposition et partager leurs expériences et leur expertise.

4. Mesures des États membres

Vers une protection globale des lanceurs d'alerte dans les États membres

³⁴ Au titre d'une action préparatoire du Parlement sur le journalisme d'investigation transfrontière, un montant d'un million d'euros a été alloué au Centre européen pour la liberté de la presse et des médias afin qu'il mène à bien ces activités. Le projet a débuté le 1^{er} février 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», précitée.

La protection des lanceurs d'alerte procure une valeur ajoutée au regard d'une meilleure application du droit de l'Union dans certains domaines, mais ses avantages relatifs à la protection de l'intérêt public sont plus vastes et s'étendent aussi au-delà du droit de l'Union. C'est la raison pour laquelle de nombreux États membres ont instauré un cadre national pour la protection des lanceurs d'alerte. Une approche globale et efficace de la protection des lanceurs d'alerte suppose d'assurer la sécurité juridique et d'appréhender avec cohérence, par exemple, la lutte contre la fraude, la corruption et autres activités illicites qui nuisent aux budgets publics, y compris les finances nationales. Dans la période précédant l'adoption de la directive proposée, la Commission encourage les États membres à appliquer les principes énoncés dans la recommandation du Conseil de l'Europe, citée ci-dessus, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à la liberté d'expression. Ces instruments et les principes établis dans la proposition de directive peuvent servir de cadre commun pour les États membres qui ont l'intention de garantir, d'une façon globalement cohérente, la protection efficace des lanceurs d'alerte aussi au-delà des domaines visés par la proposition.

L'adoption de règles nationales vastes et cohérentes sur la protection des lanceurs d'alerte présentent un certain nombre d'avantages:

- ces règles renforcent la responsabilisation, la transparence et la bonne gouvernance et en contribuant à la lutte contre la corruption;
- elles améliorent le climat d'investissement et la confiance dans les institutions publiques;
- elles offrent aux citoyens la clarté et la sécurité juridique nécessaires sur la protection garantie, rassurent les lanceurs d'alerte potentiels et les encouragent à se manifester.

Sensibilisation

Les expériences à l'échelon national et les données disponibles indiquent que les règles sur la protection des lanceurs d'alerte doivent aussi veiller à une sensibilisation efficace. Outre l'adoption de la directive proposée, la Commission encourage les États membres à envisager d'autres mesures, y compris des mesures pratiques, comme la sensibilisation et l'information du grand public. L'objectif poursuivi consisterait à :

- promouvoir une perception positive des lanceurs d'alerte en tant que personnes qui agissent dans l'intérêt public et par loyauté envers leur organisation et leur société; et
- fournir des informations générales sur les voies de signalement et la protection disponibles³⁹.

Une protection efficace des lanceurs d'alerte sur le terrain peut également tirer parti de mesures ciblées et adaptées. À cet égard, les normes et recommandations⁴⁰ internationales

⁴⁰ Par exemple, outre la recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte, le rapport de l'OCDE «Committing to Effective Whistleblowers Protection» (2016) <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, le guide des Nations unies de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations (<https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/V1508935.pdf>), le recueil du G20 des meilleures pratiques et principes directeurs pour une législation protectrice des lanceurs d'alerte (<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>), le rapport Transparency International «International Principles for Whistleblower Legislation» (2013), la recommandation de 2003 de

existantes ainsi que les mesures tirées de différents contextes nationaux peuvent servir d'inspiration.

Orientations pour le monde du travail

Les employés des organisations publiques et privées ainsi que toutes les autres catégories de personnes qui entrent en contact avec ces organisations dans le cadre de leur travail ont besoin d'informations concernant les règles de manière à en comprendre la signification et les conséquences pratiques⁴¹. L'existence d'une liste publique et aisément accessible des autorités, indiquant celle la mieux placée pour traiter un problème spécifique au regard de sa mission et de son mandat, peut également accroître la sécurité juridique des lanceurs d'alerte potentiels⁴².

Des orientations à l'intention des employeurs des organisations publiques et privées peuvent les aider à comprendre leurs droits et responsabilités dans la mise en place et en œuvre des procédures de signalement, dans le traitement des signalements et les enquêtes y relatives, ainsi que dans la prévention et la lutte contre les représailles⁴³.

Même lorsqu'il existe des lois, des mesures et des lignes directrices, les lanceurs d'alerte potentiels peuvent se poser des questions sur la manière dont celles-ci pourraient s'appliquer à leur cas particulier. Des services de conseil et de soutien peuvent être fournis aux lanceurs d'alerte par des autorités publiques indépendantes⁴⁴ ou par la société civile⁴⁵ et les syndicats, éventuellement gratuitement ou moyennant une aide publique.

Soutien aux entreprises, en particulier aux petites et moyennes entreprises

Des orientations pour les entreprises et l'industrie peuvent apporter des arguments économiques en faveur de l'alerte éthique en ce qu'elle prévient et permet de réparer les atteintes à la réputation et au bon fonctionnement des entreprises. Des codes de bonnes pratiques peuvent aider à induire un niveau identique de bonnes pratiques au sein des organisations et aider les entreprises à mettre en place des politiques en matière d'alerte

l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>) et le rapport «Best practice guide for whistleblowing legislation» (2018)

(https://www.transparency.org/whatwedo/publicationinternational_principles_for_whistleblower_legislation).

⁴¹ Par exemple, le guide «Whistleblowing for employees» du gouvernement britannique (<https://www.gov.uk/whistleblowing>); la loi irlandaise de 1990 sur les relations industrielles (loi de 2014 portant code de pratique sur les divulgations protégées) [*Industrial Relations Act (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014)*] pour les employeurs, les travailleurs et leurs représentants (<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>).

⁴² Par exemple, au Royaume-Uni, la liste «Whistleblowing: list of prescribed people and bodies» (<https://www.gov.uk/whistleblowing>).

⁴³ Par exemple, la loi irlandaise de 2014 portant code de pratique sur les divulgations protégées, précitée, et le guide «Whistleblowing: guidance and code of practice for employers» (<https://www.gov.uk/government/publications/whistleblowing-guidance-and-code-of-practice-for-employers>).

⁴⁴ Comme le Défenseur des Droits en France ou la Whistleblowers Authority aux Pays-Bas.

⁴⁵ Parmi les exemples figurent l'organisation caritative Public Concern at Work au Royaume-Uni et Transparency International, qui gère des centres d'assistance juridique et d'action citoyenne partout dans le monde.

éthique adaptées à la taille de l'organisation⁴⁶. De tels codes ont été élaborés dans des contextes internationaux⁴⁷ et nationaux, par des acteurs privés⁴⁸ et publics⁴⁹.

Il se peut que les PME qui mettent en place ou gèrent des canaux de signalement nécessitent un appui financier, technique ou toute autre aide pratique. Les États membres pourraient, par exemple, confier à un organisme la tâche de proposer des canaux de signalement pour ces entreprises⁵⁰. On pourrait également encourager les PME à mettre en commun leurs ressources et à partager les personnes de confiance (externes) et leurs moyens d'enquête. Les organisations patronales et les syndicats, les associations sectorielles, les organisations faïtières et professionnelles pourraient aussi être encouragées à fournir un soutien en prenant sur elles et en centralisant la mise à disposition de personnes de confiance ou d'experts juridiques chargés de dispenser des conseils, de recevoir les signalements et même de mener des enquêtes.

Orientations pour le personnel des autorités nationales

Il pourrait également être utile de fournir des orientations au personnel des autorités nationales qui reçoivent et traitent des signalements effectués par des lanceurs d'alerte. L'éventail des autorités concernées peut s'étendre des administrations fiscales aux agences de réglementation dans le domaine de la protection de l'environnement et de la sécurité alimentaire. Des orientations leur permettraient de mieux comprendre leur rôle et leurs responsabilités dans leur domaine spécifique et de disposer de bonnes pratiques en sus de la législation⁵¹.

Formation

Le personnel spécialisé au sein des autorités compétentes qui reçoivent et traitent les signalements a naturellement besoin d'une formation appropriée⁵². Les agents publics peuvent

⁴⁶ Par exemple, le guide pratique du MEDEF à l'intention des PME sur la manière de satisfaire aux obligations de la législation française en matière de protection des lanceurs d'alerte, notamment la création de dispositifs d'alerte internes (<http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>).

⁴⁷ Par exemple, «Anti-corruption ethics and compliance handbook for business» de l'OCDE, l'ONUDC et la Banque mondiale (2013) (<http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>), les principes directeurs de la chambre de commerce internationale (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing-french/> et les «Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales» (2011) (<https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>).

⁴⁸ Par exemple, le code de pratique des dispositifs d'alerte éthique («Whistleblowing arrangements Code of practice») élaboré par Public Concern at Work en collaboration avec l'institut de normalisation britannique (British Standards Institution - BSI) (2008 [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)).

⁴⁹ Par exemple, les guides pratiques «Integrity in Practice» de la Whistleblowers Authority aux Pays-Bas, notamment les brochures «The reporting procedure» et «Towards an ethical culture» (<https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>), et le guide «Whistleblowing: guidance and code of practice for employers» (Royaume-Uni), cité ci-dessus.

⁵⁰ Point 62 de la recommandation du Conseil de l'Europe de 2014 sur la protection des lanceurs d'alerte, citée ci-dessus.

⁵¹ Par exemple, «Prescribed persons guidance» (Royaume-Uni) et «Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions» (Irlande).

⁵² L'Irlande a permis aux organismes publics de se former à la manière de traiter les divulgations protégées <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>.

aussi tirer plus généralement parti d'une formation dans le cadre des cours de formation pour les nouveaux fonctionnaires et en cours d'emploi sur les normes en matière d'intégrité⁵³. Les orientations pour le secteur privé pourraient également fixer des normes minimales de formation pour les entreprises et charger les employeurs de promouvoir cette action de manière appropriée auprès des salariés⁵⁴. La formation des juges et des praticiens du droit peut revêtir une importance particulière afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la législation.

5. Conclusion

Une protection solide des lanceurs d'alerte enrichirait la boîte à outils de l'UE pour le renforcement de l'application du droit de l'UE et le respect de la transparence, la bonne gouvernance, la responsabilisation et la liberté d'expression, autant de valeurs et de droits qui constituent les fondements de l'Union.

La Commission propose un **ensemble équilibré de mesures à l'échelle de l'UE** dans des domaines spécifiques présentant une dimension européenne manifeste, où l'incidence sur l'application de la législation est la plus forte, où les signalements de lanceurs d'alerte sont rares et où les infractions au droit de l'UE qui passent inaperçues peuvent porter gravement préjudice à l'intérêt public. Une approche équilibrée est également garantie afin de limiter la charge pour les autorités nationales et les entreprises, en particulier les petites et microentreprises. Enfin, la proposition de directive atteint un équilibre entre la nécessité de protéger les lanceurs d'alerte et les personnes visées par les signalements afin d'éviter les abus.

L'établissement de règles de protection des lanceurs d'alerte à l'échelle de l'UE contribuerait à protéger les intérêts financiers de l'Union et à garantir les conditions de concurrence équitables nécessaires au bon fonctionnement du marché unique et permettant aux entreprises d'exercer leurs activités dans un environnement de saine concurrence.

Alors qu'au niveau de l'Union, conformément au principe de subsidiarité, la directive proposée établit des mesures de protection des lanceurs d'alerte ciblées sur l'application du droit de l'Union dans des domaines spécifiques, la Commission encourage les États membres à envisager, lors de la transposition, d'en étendre le champ d'application à d'autres domaines et, de manière générale, à garantir un cadre cohérent et de grande ampleur à l'échelon national.

Une approche globale est indispensable afin de reconnaître l'importante contribution des lanceurs d'alerte à la prévention et à la lutte contre les comportements illicites qui nuisent à l'intérêt public, et de veiller à ce qu'ils soient correctement protégés dans toute l'UE. La protection des lanceurs d'alerte mérite l'engagement sans réserve et des efforts communs de la part de l'ensemble des institutions de l'UE, des États membres et des parties prenantes.

⁵³ Voir OCDE, recommandation sur l'intégrité publique (2017) <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>

⁵⁴ Voir la recommandation de Transparency International dans le «Best practice guide for whistleblowing legislation» 2018, cité ci-dessus.