Edgar Szoc, administrateur de la Ligue des droits humains

Lanceurs d'alerte : les protéger, certes, les écouter, surtout !

Qui sont les lanceur·euses d'alerte ? Quelle législation les protège en Belgique ? En Europe ? Est-ce efficace ? Faisons le point.

Le lanceur d'alerte a longtemps eu la figure du bourgeois gentilhomme : on lançait l'alerte sans le savoir, ou en tout cas sans se prévaloir de ce titre. Que l'on songe, pour prendre deux exemples militaires, au lieutenant-colonel Jacques Pâris de la Bollardière qui a dénoncé les actes de torture commis pendant la guerre d'Algérie, ou au lieutenant-colonel Marie-Georges Picquart, qui a fourni à ses supérieurs les preuves de l'innocence du capitaine Dreyfus : ils peuvent sans peine se prévaloir rétrospectivement d'un titre dont la formulation n'est apparue que très tardivement dans la langue française. Ce n'est en effet qu'en 1999 que les sociologues François Chateauraynaud et Didier Torny introduisent le terme de « lanceur d'alerte » dans leur ouvrage, *Les sombres précurseurs*[1], s'inspirant – tout en y apportant des nuances – du *whistleblower* que l'activiste Ralph Nader avait popularisé aux États-Unis dans les années septante.

La Belgique : en retard sur les retardataires

Ce décalage chronologique dans la langue reflète un décalage dans le droit : si en Europe les législations relatives aux lanceurs d'alerte et à leur protection sont récentes et souvent parcellaires, on peut en revanche les faire remonter au XIXe siècle aux États-Unis, avec par exemple le False Claims Act de 1863, qui encourage la dénonciation des fraudes commises contre l'État.

Dans ce tableau général d'un « retard » européen, la Belgique fait par ailleurs figure de mauvais élève. Suite aux dérives autoritaires des régimes hongrois et polonais, la Commission européenne a pris en 2020 l'initiative de publier un rapport annuel sur l'État de droit dans l'Union européenne. Parmi les griefs adressés à la Belgique dans le premier de ces rapports, l'un des principaux concerne précisément l'absence de protection légale des lanceurs d'alerte : « La Belgique ne dispose d'aucune réglementation générale protégeant les lanceurs d'alerte. S'il existe des règles au niveau fédéral et en Région flamande, les autres niveaux de gouvernement doivent encore adopter des régimes adéquats pour protéger les lanceurs d'alerte. Dans le secteur privé, la protection est limitée au domaine financier[2] », déplore la Commission.

La situation spécifique de la Belgique est encore aggravée par le retard pris dans la transposition de la directive européenne relative à la protection des personnes qui signale des violations du droit de l'Union européenne[3] (souvent raccourcie en « directive lanceurs d'alerte), que la Commission avait initiée en vue de contrebalancer les effets potentiellement liberticides et opacifiants de la directive sur le secret des affaires.

Le délai de transposition de la directive lanceurs d'alerte expirait en effet le 17 décembre 2021 et à ce jour, aucun texte n'a encore été discuté à la Chambre, mais signalons à la décharge des autorités belges que le délai n'a été respecté par aucun État membre. Si les députés n'ont pas encore

1 François Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs, Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque,* Paris, EHESS, 1999. On remarquera de manière amusante que dans les phases préparatoires de leur travail, avant de s'arrêter sur le terme « lanceur d'alerte », Chateauraynaud et Torny recouraient à celui de « prophète de malheur ».

2 Commission européenne, Rapport 2020 sur l'État de droit, 2020. Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0300.

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

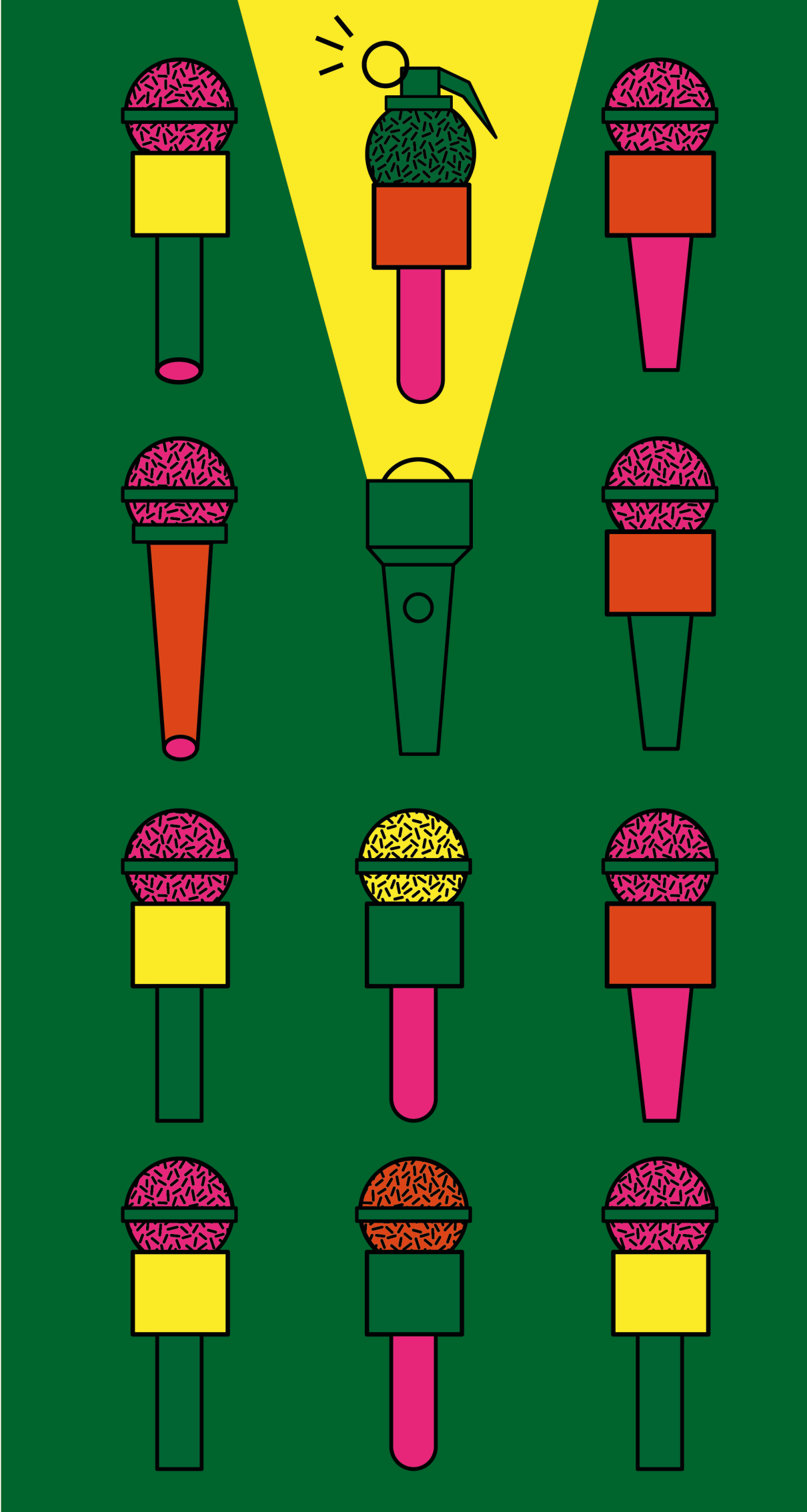
Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=FR.

eu l'occasion de se saisir du texte, un avant-projet de loi de transposition a toutefois fait l'objet d'un avis conjoint – et unanime – du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail[4] et il semble que le texte devrait finalement atterrir au Parlement en juin de cette année.

Quelle transposition de la directive européenne ?

Mais que contient cette directive ? Tout d'abord, elle limite le concept de lanceur d'alerte aux personnes physiques et ne s'applique pas, par exemple, aux ONG, dont le rôle peut se révéler important dans le dévoilement de scandales et à l'égard desquelles les tentatives de représailles ne sont pas rares. Elle concerne la violation du droit européen dans dix domaines précis (marchés publics ; services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ; sécurité et conformité des produits ; sécurité des transports ; protection de l'environnement ; radioprotection et sûreté nucléaire ; sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux ; santé publique ; protection des consommateurs ; protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information) et offre une série de protections (en matière d'emploi) aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel – et donc pas aux usagers, clients ou « simples citoyens ». Ces signalements peuvent être effectués par la voie interne, auprès de la personne désignée par l'employeur ; externe, auprès de l'autorité nationale compétente ; ou, et c'est une avancée importante, par divulgation publique : il n'est donc pas nécessaire d'avoir « épuisé » les canaux internes pour bénéficier de la protection. La directive créée en outre la notion de « facilitateur », définie comme « une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle » et qui doit bénéficier des mêmes protections que l'auteur de signalement. Enfin, elle oblige tous les employeurs de plus de cinquante personnes à élaborer une procédure de signalement interne qui assure l'anonymat du lanceur d'alerte, un suivi du signalement dans un délai raisonnable et en tout cas dans les trois mois du signalement, désigne une personne ou un service impartial chargé de donner suite aux signalements, informe le lanceur d'alerte des voies externes de signalement existantes, etc.
Le législateur belge pourrait évidemment combler le retard qu'a accumulé notre pays en allant plus loin que ce que propose la directive, principalement par une extension des domaines couverts au-delà des dix seuls repris dans le texte européen.

Qui entend l'alerte ?

Reste que l'accumulations récente d'affaires se terminant par *Leaks* ou autres *Papers* peut laisser relativement circonspect quant à l'impact réel des mesures de protection des lanceurs d'alerte. Si elles auront certainement l'effet de faire basculer quelques personnes détentrices d'informations sensibles du côté de l'intérêt général plutôt que de la loyauté à l'employeur, il est néanmoins permis de se demander ce qui sera fait de ces informations, une fois qu'elles auront été rendues publiques. Aujourd'hui déjà, avant même la transposition de la directive, il est possible que le frein principal au lancement d'alerte ne tienne pas tant dans la crainte des représailles que dans le sentiment de résignation que peut légitimement susciter l'inertie législative – et parfois judiciaire – en réponse à quelques-uns des scandales révélés ces dernières années par des lanceurs d'alerte et/ou des journalistes. En d'autres mots, l'État de droit n'aura pas gagné grand-chose si le seul effet des législations de protection des lanceurs d'alerte consiste à transformer « J'ose pas » en « À quoi bon ? ». L'enjeu est dès lors de récupérer, prolonger et assurer le suivi des alertes, au moins autant que de protéger ceux qui les lancent.

4 Conseil central de l'économie et Conseil national du travail, Avis CCE 2021 - 3208 sur la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union – Avant-projet de loi, 30 novembre 2021. Disponible sur : https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2021-12-01-04-11-31_doc213208fr.pdf.