

**Université de Lille**

Première année de Master de science politique

# La directive (EU)1937/2019 ou comment l'Union Européenne protège ses lanceurs d'alerte

Mémoire préparé sous la direction de M. Etienne Pennisat

Présenté et soutenu par Louis Hamek

Année universitaire 2020-2021

# Sommaire.

## **Introduction P.3**

### **Chapitre I : Contexte et formation d’une fenêtre d’opportunité - P.11**

I) A) Un contexte difficile et peu propice à une protection européenne des lanceurs d’alerte P.12

I) B) Une directive créée en opposition à la directive « secte des affaires » P.15

I) C) Une mobilisation volontaire des affaires entourant les lanceurs d’alerte P.17

### **Chapitre II : Négociations et prospective pour une directive ambitieuse P.21**

II) A) Rapport d’initiative et construction rhétorique intelligente du sujet P.22

II) B) Stratégies & répertoires d’action durant les négociations P.24

### **Chapitre III : Transposition difficile & Limites à l’ambition P.31**

III) A) Une transposition particulièrement lente limitée et critiquée. P.32

III) B) Des limites à l’ambition de la directive. P.38

### **Conclusions et limites de la démarche P.41**

### **Sources Primaires P.44**

### **Bibliographie P.44**

### **Annexe 1 : Entretien & grille d’entretien avec Virginie Rozière P.47**

### **Annexe 2 : Régularité des publications de « Le Monde » à propos de LuxLeaks P.59**

Les parties entre crochet sont des extraits de l’entretien avec Virginie Rozière, quand ce n’est pas le cas l’auteur des propos est précisé

# Introduction.

« L’année 2020 n’a eu de cesse de nous rappeler que les plus grands défis de notre temps ne pourront être relevés que si les méfaits sont révélés et dénoncés ; le monde fait face à la menace combinée d’une pandémie mondiale, du changement climatique et de profondes inégalités sociales exacerbées par la corruption. Souvent les actes illégaux qui déclenchent ces crises sont mis en lumière par des individus qui donnent l’alerte sur les méfaits qu’ils observent dans leur quotidien. De cette manière les lanceurs d’alerte ont sauvé de nombreuses vies, des milliards en fonds publics et ont empêché des désastres environnementaux. Cependant, trop souvent ils doivent faire face à des conséquences qui peuvent prendre la forme de harcèlement, de blacklisting, de procès, de persécutions ou même des menaces physiques.<sup>1</sup>» écrivait la coordinatrice du programme « whistleblowing » (lanceurs d’alerte) à Transparency International, Marie Terracol. Ainsi, selon une étude réalisée en 2017 par la Commission Européenne, 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 par an pour l’ensemble de l’UE, dans le seul domaine des marchés publics<sup>2</sup>. » Ce qui souligne l’importance des révélations des fameux lanceurs d’alerte et la reconnaissance de cette importance par l’Union Européenne.

Des affaires impliquant des lanceurs d’alerte ont existé depuis presque un demi-siècle, mais la première pour laquelle le terme « whistleblower » (équivalent anglais du terme lanceur d’alerte) fut utilisé massivement par la presse et l’opinion fut celle des Pentagon Papers. Les Pentagon Papers ou la fuite de sept-mille pages de documents classés « secret défense » attestant d’exactions commises par l’armée américaine au Viêt Nam par un analyste nommé Daniel Ellsberg. Immédiatement décrit par l’administration américaine comme « ennemi public n°1 » Ellsberg sera poursuivi pendant des décennies jusque’à ce

---

<sup>1</sup> Ida NOWERS Marie TERRACOL : "Les pays européens prennent-ils au sérieux la protection des lanceurs d’alerte » : <https://transparency-france.org/actu/les-pays-de-lunion-europenne-prennent-ils-au-serieux-la-protection-des-lanceurs-dalertes/>

<sup>2</sup> Commission Européenne : enquête sur les fonds perdus par le manque de lanceurs d’alerte <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/10/07/better-protection-of-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-to-kick-in-in-2021/>  
#:~:text=Selon%20une%20C3%A9tude%20r%20C3%A9alis%20en,seul%20domaine%20des%20march%C3%A9s%20publics.

que Barack Obama le gracie à la fin de son mandat en 2015. Si cette affaire fut la première à populariser le terme de « whistleblower » c’est en 2013, l’affaire dite « Snowden » entourant la divulgation d’informations confidentielles de la NSA et révélant un système d’espionnage massif et généralisé d’informations personnelles de citoyens américains, européens et internationaux qui participa à remettre au centre des questionnements publics et politiques l’intérêt d’une protection des lanceurs d’alerte. Cette affaire par ailleurs est la première affaire politique et éthique que j’ai pu suivre avec une attention toute particulière. C’est la première grande affaire médiatique moderne à l’échelle mondiale concernant l’un d’entre eux et ayant une répercussion indiscutable sur l’opinion publique. Et certainement une des raisons pour lesquelles je suis ce cursus aujourd’hui.

Cet intérêt pour le sujet peut potentiellement venir avec quelques biais qu’il nous faut mentionner avant la lecture de ce travail. Premièrement, nous nous plaçons du point de vue selon lequel les lanceurs d’alerte sont une nécessité pour nos démocraties actuelles et que, par conséquent, il faut aller vers plus de protection à leur égard que ce soit pour les empêcher d’être condamnés, de perdre leurs emplois, mais aussi pour encourager d’autres potentiels futurs lanceurs d’alerte à prendre la parole. C’est pourquoi ce travail s’articule particulièrement autour des acteurs en faveur d’une protection européenne des lanceurs d’alerte et des tractations autour de la directive « protection des lanceurs d’alerte » de 2019 qui fut une avancée non négligeable selon la quasi totalité des auteurs, juristes, et même lanceurs d’alertes eux mêmes sur la question de leur protection. En effet, Le 23 octobre 2019 a été publiée au journal officiel de l’UE la directive dite « 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 » régulièrement abrégée en « directive lanceurs d’alerte », entrée en application en décembre de cette même année et dont les dispositions doivent être transposées avant le 17 décembre 2021 au sein des Etats-membres. Au regard de cet événement, et des nombreux débats nationaux actuels autour de la transposition de la directive, Il m’a semblé intéressant de traiter le sujet des lanceurs d’alerte à l’échelle de l’Union plutôt qu’à l’échelle nationale que la littérature sur le sujet a pu aborder de nombreuses fois.

La question des lanceurs d’alerte induit généralement des préconceptions communes. Premièrement d’aucuns voient la figure du lanceur d’alerte comme le parangon de l’intérêt

démocratique face aux dérives illégales ou immorales, une dernière ligne de défense face à un intérêt privé prédateur. Cette conception est illustrée par la définition qu’en fait l’ONG Amnesty International : « Un lanceur d’alerte est une personne qui, dans le contexte de sa relation de travail, révèle ou signale un état de fait mettant en lumière des comportements illicites ou dangereux qui constituent une menace pour l’homme, l’économie, la société, l’État ou l’environnement, c’est-à-dire pour le bien commun, l’intérêt général ». Or, Cette conception n’est pas exactement partagée par tous. On peut prendre l’exemple de la loi « Sapin II », pour laquelle le lanceur d’alerte est défini comme tel « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit(...) ». En cela, la définition proposée par Amnesty peut théoriquement comprendre le cas d’Antoine Deltour, à l’origine des LuxLeaks, puisque dans son cas, les faits révélés n’étaient en théorie pas illégaux alors que la loi Sapin II aurait tendance à l’exclure. Seuls quelques rares auteurs questionnent le rôle des lanceurs d’alerte comme étant utile à l’intérêt privé on peut alors penser au texte de Patrice Cailleba<sup>3</sup> : « le lanceur d’alerte la nouvelle chance du capitalisme ». Qui théorise une adaptation du « capitalisme » et montre l’intérêt des entreprises dans cette institutionnalisation de ce statut. La plupart des auteurs et auteurs consulté semble néanmoins considérer la directive européenne comme ambitieuse et réellement protectrice des lanceurs d’alerte, nous partagerons ce point de vue au court de ce travail.

Ces quelques éléments de définition de la notion de « lanceur d’alerte » sont bien entendu nécessaires à la compréhension de ce travail mais, nous le verrons, la question de la définition du « lanceur d’alerte » n’est pas uniquement un pré-requis dans la compréhension de ce sujet et des tractations autour de la protection des lanceurs d’alerte mais bien une question centrale et conflictuelle qu’il nous faudra aborder plus en profondeur dans ce travail. On peut également penser à une autre prénotion qui mériterait d’être questionnée, celle de la supposée inaction ou du moins une action limitée, possiblement hostile des pouvoirs publics aussi bien nationaux qu’européens autour des lanceurs d’alerte, lorsqu’on pense aux refus de l’accueil de Edward Snowden ou de Julian Assange en France ou dans d’autres états membres de l’UE ou au procès enclenché par l’Etat Français à l’encontre de Stéphanie Gibaud qui est à l’origine des fuites de données

---

<sup>3</sup> Patrice CAILLEBA « Le lanceur d’alerte : la chance du capitalisme ? », *Futuribles*, vol. 432, no. 5, 2019, pp. 15-25.

de la banque UBS. Ce travail participera également à relativiser cette grille de lecture au regard des lois et surtout de la directive allant dans le sens d’une protection accrue que nous y étudierons. Nous verrons aussi qu’il ne faut pas considérer les directives « secret des affaires » et « protection des lanceurs d’alerte » comme intrinsèquement contradictoires dans la mesure où leur interaction est plus profonde qu’une opposition pure et simple.

La littérature sur le sujet des lanceurs d’alertes est riche et variée, de l’analyse purement juridique et critique de la directive du 23 octobre 2019, aux prises de parole des ONG, des concernés, des pouvoirs publics, des chercheurs spécialisés ou non et même de la presse. Pour ce travail nous aurons besoin de la littérature traitant des politiques publiques européennes ou non, on peut alors penser à certains ouvrages fondateurs du domaine, ceux de John Kingdon, qui « posent les questions des conditions et des contextes qui rendent les changements de politiques publiques possible, comment un projet se transforme en décision »<sup>4</sup>. Kingdon propose des modèles clairs et simples qui tentent d’inclure dans le champ d’analyse un maximum de processus et d’acteurs contrairement à d’autres auteurs qui se focalisent sur un aspect de l’émergence des politiques publiques en particulier, l’ont peut alors penser à Cobb et Elder en 1992 qui se focalisent alors particulièrement sur les acteurs des politiques publiques par exemple. malgré leur ancienneté (1984) ses modèles sont toujours communément utilisés aujourd’hui dans l’étude de l’émergence des politiques publiques et des « mises à l’agenda politique ». Le modèle de la « fenêtre d’opportunité » de Kingdon que nous utiliserons pour ce travail, nécessite la présence d’un « entrepreneur politique fort », dans le cas de la directive que nous étudions, cet entrepreneur est le Parlement Européen.

Tout au long de ce travail nous étudierons le rôle du Parlement, une institution résolument particulière au sein du triangle (ou carré) institutionnel européen. Dans la lignée des travaux de Willy Beauvallet nous interrogerons la place du Parlement dans la fabrication de la législation Européenne. Beauvallet, dans de nombreux ouvrages, présente le Parlement Européen comme un acteur qui se positionne principalement sur le terrain de la morale et de l’éthique. Cet état de fait est, selon Beauvallet, expliqué par sa relative

---

<sup>4</sup>Pauline RAVINET. « Fenêtre d’opportunité », Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 4e édition précédée d’un nouvel avant-propos. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 274-282.

faiblesse au sein du triangle institutionnel, il n'est que co-législateur et ne peut proposer directement des textes législatifs, ce qui l'oblige à baser son capital politique sur l'opinion publique et par conséquent se placer sur les terrains de la morale. Les travaux de Willy Beauvallet et d'Olivier Costa, souvent orientés autour des euro-députés, montrent également les logiques ayant cours au sein de l'institution. Résolument différentes des logiques en place dans les parlements nationaux souvent détenteurs du pouvoir législatif, Beauvallet et Costa mettent en lumière des logiques d'alliances et de consensus entre adversaires politiques au sein du Parlement Européen. Cette nécessité du consensus s'explique en partie aussi, selon les auteurs, par la faiblesse institutionnelle du Parlement qui se doit d'agir uni pour être entendu et efficace.

La littérature questionnant l'Européanisation des politiques pourra être également intéressante à mobiliser particulièrement sur le domaine de la transposition des directives européennes qu'une partie de ces auteurs étudie en détail. L'Européanisation dite « formelle » questionne les mécanismes de transpositions et propose des modèles intéressants pour étudier des schémas de transpositions. La transposition de la directive n'étant à ce jour pas achevée il paraît intéressant de s'appuyer sur des modèles établis pour connaître les probables aboutissements des transpositions à travers l'Union. Dans ce travail nous nous proposons d'utiliser deux des grandes théories de l'école de l'Européanisation formelle. L'une, formulée par Gerda Falkner, Miriam Hartlapp et Olivier Treib, baptisée « Worlds of compliance » dans un article publié en 2007 se propose de catégoriser différents groupes d'Etats en se basant sur la qualité et l'adéquation de la transposition des directives européennes sur des critères essentiellement de rapport à la loi. C'est une approche qui peut sembler simple et qui a été critiquée et que nous même critiquerons dans ce travail au regard de notre cas d'étude, mais elle reste une approche qui permet de questionner la transposition d'un point de vue résolument original. L'autre approche que nous utiliserons est celle des « impacts domestiques ». Formulée en 2003 par Tanja Börzel et Thomas Risse, cette approche consiste à étudier différents « filtres » entre la directive originale et son équivalent transposé dans le droit national.

Nous allons alors, tout au long de ce travail nous demander dans quelle mesure peut-on comprendre et expliquer l'émergence et l'ambition d'une telle directive au sein de l'Union

Européenne. L’ambition de la directive étant constatée par l’ensemble des acteurs s’étant exprimé à son sujet<sup>5</sup>. Que ce soient les Parlementaires européens, la Commission, les observateurs politiques et juridiques extérieurs ou même les ONG, traditionnellement les plus critiques tous saluent l’ambition du texte : « the directive over whistleblowers protection was a crucial milestone, and we actually did work along the EU institutions to make it happen, it contains a lot of groundbreaking provisions that if properly implemented will fill most of the gaps in most EU countries » déclarait Marie Terracol en 2021. L’intérêt de ce travail est donc de comprendre bien plus la construction de ce texte.

Le premier chapitre de ce travail va alors questionner l’émergence de cette directive. Cette émergence semble résolument surprenante puisque, nous le verrons, le contexte dans laquelle cette politique est mise à l’agenda est à première vue excessivement défavorable. En réalisant un tour d’horizon des législations européennes sur la protection des lanceurs d’alerte on constate une relative faiblesse de la protection des lanceurs d’alerte et une grande hétérogénéité du niveau de protection parmi les Etats-membres. De plus, la directive « secret des affaires », dont l’idéologie semble radicalement éloignée de la protection des lanceurs d’alerte, vient d’être débattue puis votée par les institutions de l’Union. En utilisant la grille de John Kingdon, nous proposerons alors une explication à l’émergence et la mise à l’agenda de cette politique. Si cette politique a bien été mise à l’agenda, il nous faudra nous demander comment les acteurs qui ont participé à sa négociation ont procédé pour obtenir ce fameux niveau d’ambition assez unanimement reconnu. En utilisant la littérature traitant des répertoires d’action des ONG ou des Parlementaires européens nous essaierons de comprendre comment ces acteurs ont permis ce niveau d’ambition. Le vote d’une directive n’étant que la moitié du chemin, il nous faudra nous plonger dans le processus de transposition de celle-ci pour comprendre si cette ambition théorique va pouvoir être appliquée dans les faits au sein des Etats-membres de l’Union Européenne et pour ce faire nous pourrons nous appuyer sur la littérature

---

<sup>5</sup>Défenseur des droits : « Les rencontres européennes, Protéger les lanceurs d’alerte un défi européen » [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_colloque-lanceurs-alertes\\_03-12-2019\\_actes\\_04-06-2020.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_colloque-lanceurs-alertes_03-12-2019_actes_04-06-2020.pdf)

spécialisée sur les processus de transposition que nous avons évoquée c'est à dire la littérature de l'école de « l'Européanisation formelle »

Pour expliquer l'émergence de cette politique l'une des premières hypothèses que nous avons formulé était celle de la montée en pouvoir du parlement qui semblait être un point de départ intéressant tant ses compétences et son pouvoir ont augmenté ces dernières décennies on pouvait légitimement se demander si son influence avait permis l'imposition de cette politique à la Commission. Mais au final nous avons formulé l'hypothèse de la formation d'une véritable fenêtre d'opportunité et d'un contexte qui a non seulement permis l'émergence de cette politique mais aussi un poids dans les négociations dont a bénéficié le Parlement pour instaurer une directive résolument ambitieuse. Une autre des hypothèses était celle d'une résistance des Etats-Membres quand à la transposition que nous questionnerons dans un chapitre dédié. Une hypothèse évoquée par les ONG contactées comme la « maison des lanceurs d'alertes » notamment évoque une délégation de l'état au profit des entreprises du traitement des lanceurs d'alerte. La loi sapin en France montre une forte tendance d'un désir de traitement interne aux entreprises de ces questions. Utiliser des entretiens a semblé une évidence dès les premières réflexions autour du sujet. En effet ils semblaient en théorie être un bon moyen d'enquêter « de l'intérieur » sur la fabrication des politiques européennes. Si en effet, et ce malgré les critiques, l'Union entretient une certaine forme de transparence, les trilogues qui sont la nouvelle méthode reine au sein de la procédure législative ordinaire sont eux, particulièrement opaques. Questionner les acteurs qui ont participé directement à la création de cette politique comme la rapporteure du texte Virginie Rozière, nous en apprend beaucoup sur l'idéologie de la directive de son origine à sa négociation. Comme il fallait interroger la création initiale de la politique, il nous fallait nous entretenir avec un parlementaire ayant été présent dès les balbutiements de la directive. Le choix d'interroger la rapporteure du texte et la chance d'avoir pu le faire semblait alors particulièrement pertinent. D'autres entretiens avec des ONG telles que transparency international et la Maison des lanceurs d'alerte ont pu, quand à eux, nous éclairer sur l'action des acteurs externes à la procédure législative et donc comprendre comment ces acteurs qui ont pour intérêt d'augmenter l'ambition de la directive ont pu procéder en ce sens. Il sera également intéressant de consulter les archives

des débats, des évolutions de la directive à chaque moment de sa conception ce qui pourra nous donner de précieuses données empiriques à exploiter sur l'évolution des rapports de force.

L'idée ici n'est donc pas de questionner chaque disposition de la directive précisément, même si nous en mentionnerons quelques unes. On s'intéressera notamment à la question des canaux de signalement c'est à dire l'interlocuteur possible dont dispose un lanceur d'alerte pour un signalement, qu'il soit un supérieur hiérarchique, l'état membre dont il est citoyen ou même directement la presse. ce travail s'intéresse lui bien plus à la fabrication des politiques Européennes, ses logiques et stratégies de la conception à la transposition et ainsi permet d'étudier les acteurs et les processus qui permettent l'émergence de ces politiques et leurs contours.

# Chapitre 1 : Contexte & Fenêtre d’opportunité

L’intérêt de ce premier chapitre est de comprendre l’émergence de d’une telle directive, comment naît une politique dans un contexte qui, à première vue, ne semble pas exactement propice à sa création. Pour ce faire, il semble évident qu’il est absolument nécessaire de s’intéresser à la situation qui pré-existait la création de la directive. Ainsi Nous prendrons comme point de repère la situation des législations à travers les Etats membres en 2016, année où le premier rapport<sup>6</sup> à l’origine de la directive a commencé à être rédigé et donc la situation la plus récente sans influence de la directive ou de ses négociations. Et, nous le verrons, une grande majorité de pays de l’UE ne disposaient pas de législation spécifique à la protection des lanceurs d’alerte considérée comme « suffisamment protectrice » de ces derniers selon les termes utilisés par Transparency international et Amnsesty international et seuls sept des vingt-huit Etats membres de l’Union en étaient dotés. Il faudra néanmoins regarder plus en détail ces différences théoriques puisque l’exemple du Luxembourg semble dénoter. En effet, nous verrons que le duché dispose, selon plusieurs ONG, d’une législation « suffisamment protectrice » et pourtant le lanceur d’alerte Antoine Deltour à l’origine des LuxLeaks y sera condamné<sup>7</sup>. Après avoir établi le contexte et donc constaté qu’il semble difficile pour l’émergence d’une telle directive, nous nous pencherons sur les raisons qui semblent pouvoir expliquer sa création. Ainsi, nous essaierons d’analyser, en nous appuyant sur la littérature portant sur la mise à l’agenda et les fenêtres d’opportunités politiques, les schémas qui expliquent l’existence même de cette directive.

Au delà du contexte, la question de l’émergence est particulièrement intéressante à interroger ici puisque la Commission, pourtant détentrice du monopole de l’initiative législative, se positionne dès ses premières évocations par les membres du Parlement Européen radicalement contre une protection ambitieuse et Européenne des lanceurs

---

<sup>6</sup> rapport d’initiative du parlement Européen dirigé également par Virginie Rozière.

<sup>7</sup> « Antoine Deltour, le jugement d’un lanceur d’alerte dans une Europe qui ne lui donne pas de statut » Le Club des juristes 2016  
<https://www.leclubdesjuristes.com/les-publications/antoine-deltour-le-jugement-dun-lanceur-dalerte-dans-une-europe-qui-ne-lui-donne-pas-de-statut/>

d’alerte. Ce chapitre nous permet donc de mettre en lumière les raisons pour lesquelles l’institution gardienne des traités a décidé de changer d’avis et d’inscrire cette directive à l’agenda politique.

La littérature portant sur l’étude des politiques publiques nous sera fortement utile pour analyser la notion de « mise à l’agenda politique ». Nous tenterons de suivre les caractéristiques de la célèbre théorie de John. W. Kingdon qui depuis 1984 et son ouvrage « Agendas, Alternatives and Public Policies » semble être l’un des modèles les plus communément acceptés dans l’étude de la mise à l’agenda. Il définit la fenêtre d’opportunité<sup>8</sup> comme s’il s’agissait d’un « alignement des planètes » en astronomie. Il faut un agencement de plusieurs conditions, l’émergence d’un problème public, le courant des solutions, l’entrepreneur politique et la fenêtre d’opportunité. Ainsi nous montrerons que les conditions d’ouverture de la « fenêtre d’opportunité » sont remplies et de cette manière, nous proposerons une logique d’émergence de cette directive qui paraissait aux premiers abords pourtant relativement surprenante.

## A) Un contexte difficile et peu propice à une protection européenne des lanceurs d’alerte



<sup>8</sup> Ravinet Pauline, « Fenêtre d’opportunité », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d’un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 274-282. DOI : 10.3917/scpo.bouss.2014.01.0274. URL : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-274.htm>

Cette carte créée par l’ONG Transparency International nous permet une rapide approche du contexte dans lequel la directive a été conçue. Elle isole trois catégories d’états selon l’aptitude de leur législation à protéger les lanceurs d’alerte.

- Les Etats membres comme Le Royaume-Uni et son Public Interest Disclosure Act de 1998 (« PIDA »)<sup>9</sup> semble être un bon exemple de ce que l’ONG décrit comme les « bons élèves ». Il dispose d’une des législations les plus avancées et complètes qui inclut les secteurs privés et publics. Transparency explique qu’« une très large gamme de crimes et actes répréhensibles sont concernés : corruption, délits civils, erreurs judiciaires, dangers pour la santé ou la sécurité publique, dangers pour l’environnement. Par ailleurs, l’employeur doit prouver que l’acte de dénonciation n’a pas été un facteur de licenciement. Et les employés victimes de représailles sont indemnisés ». Si la protection au sein des entreprises anglaises fait figure d’exemple, la question de la protection dès l’entrée dans l’entreprise a néanmoins fait débat, les parlementaires britanniques réfléchissent, d’ailleurs, à exiger au moins trois mois de présence au sein de l’entreprise pour bénéficier de cette protection en cas d’alerte lancée.

- Les pays disposant d’une législation dite « insuffisante », comme la France qui, en 2016, vote la loi baptisée « Sapin II ». Cette loi prévoit des canaux de signalement spécifiques pour les salariés des entreprises constatants des activités illégales. De plus, l’article 12 de la loi Sapin dispose qu’« *en cas de rupture du contrat de travail consécutive au signalement d’une alerte* », les salariés licenciés peuvent saisir la juridiction prud’homale en la forme des référés. » Pénalisant ainsi les entreprises qui pourraient licencier un salarié après qu’il ait donné l’alerte.

Mais également : « une irresponsabilité pénale de la « personne qui porte atteinte à un secret protégé par la loi, dès lors que cette divulgation est « nécessaire et proportionnée » à la sauvegarde des intérêts en cause, qu’elle intervient dans le respect des procédures de signalement définies par la loi et que la personne répond aux critères de la définition du lanceur d’alerte ». Cette loi a été saluée par de nombreuses ONG notamment Amnesty et Transparency. Cependant si elle propose une avancée non négligeable dans la protection

---

<sup>9</sup> Public Interest Disclosure Act : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

des lanceurs d’alerte, cette loi est également critiquée pour la hiérarchisation des canaux de signalement qu’elle propose. En effet un salarié qui souhaiterait donner l’alerte est obligé par cette loi de contacter au préalable l’un de ses supérieurs hiérarchiques, l’idée étant que ce genre de problèmes peuvent être solutionnés en interne au sein des entreprises. « Cela revient souvent à se jeter dans la gueule du loup » Explique Jean Philippe Foegle, l’un des fondateurs de l’association « la maison des lanceurs d’alerte » puisque les supérieurs hiérarchiques en question peuvent évidemment être pleinement conscients des irrégularités commises par l’entreprise et ainsi contraindre le lanceur d’alerte au silence et potentiellement à des conséquences. Nous le verrons, les canaux de signalements seront l’un des points centraux des négociations de cette directive.

- Pour illustrer la situation des pays ne disposant d’aucune législation, nous pouvons prendre l’exemple éloquent du Portugal où le lanceur d’alerte Rui Pinto à l’origine des « Football Leaks », une révélation massive de documents témoignant de montages financiers illégaux par des célébrités et des institutions du monde du football ou des « Luanda Leaks » une affaire de détournement d’un milliard d’euros de fonds publics destinés à des entreprises Angolaises par la femme d’affaire Isabel Dos Santos, la fille de l’ancien président du pays, a été placé en détention provisoire pendant plus d’un an après avoir fait l’objet d’un mandat d’arrêt européen émis par le Portugal. Il est encore aujourd’hui en procès, qui selon les médias portugais pourrait « s’éterniser jusque 2022<sup>10</sup> ».

Il faut alors comprendre que l’émergence d’une directive telle que la directive « lanceurs d’alerte » qui va vouloir créer un cadre fort et une harmonisation de la protection de ces acteurs au sein de l’Union Européenne n’est pas une conséquence venue d’une pression des Etats qui disposeraient tous d’une législation en ce sens et donc qui forcerait l’UE à se positionner sur le sujet.

---

<sup>10</sup> Observador (Radio Portugaise) sur le procès de Rui Pinto : <https://observador.pt/2021/05/24/julgamento-de-rui-pinto-podera-arrastar-se-ate-2022/>

## **B) Une directive créée en opposition à la directive « secret des affaires »**

Si Virigine Rozière, rapporteure du texte, nous explique que la directive « lanceurs d’alerte » aurait dû voir le jour même si la directive « secret des affaires » n’avait pas existé, on ne peut nier que cette dernière constitue non seulement une fenêtre d’opportunité indéniable pour l’élaboration de la première mais dessine également les premiers contours d’une véritable protection européenne des lanceurs d’alerte.

En 2016 fut adoptée la directive (EU) 2016/943<sup>11</sup> dite « Secret des affaires » par le Parlement Européen et le conseil de l’UE. Cette directive a suscité de nombreux débats en Europe et au sein des Etats-membres et de leurs opinions publiques. En effet, Cette loi organise la protection de l’information qui « revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret » et « fait l’objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret. » En d’autres termes l’objectif même de cette directive est de garder strictement privés les « secrets d’affaires » qu’elle définit comme répondant à trois critères :

- cette information doit être secrète au sens où « dans sa globalité ou dans sa configuration et l’assemblage exact de ses éléments, elle n’est pas généralement connue des personnes appartenant aux milieux qui s’occupent normalement du genre d’informations en question (...) » ( article 1)
- cette information doit avoir « une valeur commerciale parce qu’elle [est] secrète » ( article 2 )
- cette information doit enfin avoir « fait l’objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, et destinées à la garder secrète »

---

<sup>11</sup> Directive 2016/943 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32016L0943>

La directive a été critiquée pour la largeur de la définition qu’elle donne de son sujet qui permet aux entreprises une grande marge de manœuvre pour décider de ce qui relève du secret d’affaires mais également pour sa ressemblance avec le DTSA (Defend Trade Secret Act) américain, particulièrement protecteur des entreprises privées.

Y voyant une menace à la liberté d’expression, la société civile s’est mobilisée en masse, organisée par plusieurs porte-voix ayant des poids médiatiques et politiques importants. On peut penser évidemment aux organisations syndicales et tout particulièrement aux syndicats des journalistes tels que le SNJ en France qui craignait un recul de la liberté de la presse. Un véritable mouvement de contestation est né, porté par ces organisations, des ONG et des organisations syndicales qui exige des garanties pour la liberté de la presse. « La pétition mise en œuvre par Elise Lucet recueille plus de 548 000 signatures. Cette réaction démontre que la recherche d’équilibre entre liberté de la presse et protection de l’innovation demande une vigilance permanente. La liberté de la presse et la protection des sources des journalistes restent des piliers essentiels de la démocratie<sup>12</sup>.»

Cependant, il est important de s’attarder sur un article qui a été ajouté au texte de la directive à la demande de quatre groupes politiques européens que sont : Les Verts, la Gauche Européenne et les Socio-Démocrates. Tout comme dans le DTSA un article permettant de définir très brièvement et sommairement les contours d’une définition des lanceurs d’alerte, a été ajouté.

Ainsi la directive « secret des affaires » dispose : « Les mesures, procédures et réparations prévues par la présente directive ne devraient pas entraver les activités des lanceurs d’alertes. 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 ». Ainsi, le Parlement Européen réussit, à instaurer la première véritable définition européenne du lanceur

---

<sup>12</sup> Post de l’Avocate Sandrine Marcellin sur le site : Le village de la Justice : <https://www.village-justice.com/articles/secret-des-affaires-une-loi-meconnue-protecteant-les-informations-sensibles-des,30922.html>

d’alerte. En réalité, le vote de la directive « secret des affaires » par le Parlement Européen a été conditionné à l’ajout de cet article comme le confirme Virginie Rozière :

« It was indeed part of the debate concerning the trade secret directive which was voted in 2016, at this moment members of the EU Parliament said : « You can’t protect trade secret without people who disclose legitimately informations against which trade secret can be used », therefore we need whistleblowers protection at the same time. We introduced in the trade secret directive a small article setting the principle that there is legitimate disclosure against which trade secret cannot be used but this was very simple and not elaborated, it wasn’t sufficient, a very small step. »

La directive européenne fait également, une exception pour les journalistes, et les représentants des salariés d’une entreprise. Les tribunaux devront rejeter la plainte au nom de « l’intérêt général des informations obtenues et divulguées »

La coïncidence des débats autour des lanceurs d’alerte et de la transposition de la directive « secret des affaires » a été l’un des facteurs déterminants de l’émergence de la directive (EU)1937/2019 puisque les négociations autour de celle-ci ont été continues avec les nombreux rebondissements d’une affaire désormais très célèbre, qui sera nommée l’affaire Lux Leaks.

## **C) Une mobilisation volontaire des affaires entourant les lanceurs d’alerte.**

Il nous faut alors comprendre l’émergence de la notion des lanceurs d’alerte en Europe, si le terme avait été remis en lumière par l’affaire Snowden quelques années auparavant, c’est indéniablement l’affaire LuxLeaks qui va apporter une véritable prise de conscience de l’opinion publique Européenne sur la question.

Dans l’entretien réalisé avec la rapporteure du texte, on s’aperçoit du poids indéniable qu’a eu l’affaire LuxLeaks dans l’élaboration de la directive. Pour comprendre le rôle clé de la

cette affaire et de sa « feuilletonnisation » il nous faut nous attarder sur le timing particulier et l'historique de la naissance de cette affaire capitale dans l'émergence de la directive.

Virginie Rozière : « Le premier élément clé, je le dis souvent dans mes interventions c'est qu'on a une conjonction au moment de la mise en place de la nouvelle Commission Européenne : la Commission Juncker à l'époque avec LuxLeaks. Juncker devient président de la Commission, tout le collège est nommé le 1er novembre et le 6 novembre, je crois, juste avant le premier discours de Juncker devant l'hémicycle, la ICJ (le consortium international des journalistes d'investigation) sort « LuxLeak » qui met en cause le gouvernement Luxembourgeois et Juncker directement en tant qu'ex-premier ministre et ancien ministre des finances. Donc forcément on a beaucoup de pression contre l'évasion fiscale, ce qui nous a beaucoup servi, et le paradoxe que nous avons c'est que, assez vite, l'identité du premier lanceur d'alerte qui est Deltour sort. Il obtient le prix du Citoyen Européen donc une reconnaissance du Parlement Européen pour son rôle pour la démocratie européenne en révélant ces questions d'évasion fiscale et dans le même temps on a les poursuites au Luxembourg. »

C'est en effet le premier novembre que la Commission de Jean Claude Juncker est nommée. Elle se présente pour la première fois au parlement le 4 novembre 2014. La ICIJ (le consortium international des journalistes d'investigation) s'organise avec 40 médias européens et internationaux pour publier l'affaire simultanément dans le monde entier le 5 novembre.

L'affaire met en cause directement le nouveau président de la Commission en tant qu'ancien premier ministre du Luxembourg puisque selon les éléments de la ICIJ, l'ex président de la Commission aurait participé personnellement à la conclusion de certains accords

Antoine Deltour, alors ancien employé du cabinet Luxembourgeois PriceWaterHouseCooper transmet au journaliste Edouard Perrin des documents attestant de régimes fiscaux de faveur que le Duché aurait accordé à certains grands groupes qu'ils soient européens ou non. Antoine Deltour est alors condamné à de la prison avec sursis au Luxembourg qui dispose pourtant, selon Transparency, d'une législation protectrice des

lanceurs d’alerte. L’affaire fait grand bruit et continue aujourd’hui de proposer des rebondissements comme la récente condamnation de Raphaël Halet devant la Cour Européenne des Droits de l’Homme à la surprise générale dont celle de la rapporteure du texte.

Il est intéressant de noter que d’autres événements d’actualité continuent à mettre la question des lanceurs d’alerte au coeur de l’actualité politique, médiatique ou même culturelle. le film documentaire « CitizenFour » sort en octobre 2014, juste avant la prise de fonction de Jean Claude Juncker, racontant d’un point de vue très intimiste les quelques jours durant lesquels Edward Snowden et les journalistes britanniques et américains dans la confiance qui l’accompagnent, publient les affaires de surveillance par la NSA. Ce documentaire met particulièrement en lumière le côté « désintéressé » du lanceur d’alerte et les conséquences auxquelles il va devoir faire face pour avoir révélé de telles pratiques.

Il faudra néanmoins attendre la fin d’année 2018 et le début d’année 2019 qu’un véritable texte législatif soit proposé par la Commission Européenne. La pression imposée à la Commission de Jean-Claude Juncker par l’opinion publique continue de s’exercer à chaque nouvelle étape du procès LuxLeaks (Annexe 2) et d’autres affaires questionnant la protection des lanceurs d’alerte sont régulièrement publiées par des médias européens. C’est alors l’urgence imposée par la fin du mandat qui constituera la véritable fenêtre d’opportunité pour le Parlement. Certains membres de la Commission comme Frans Timmermans décident de mettre fin à l’opposition à l’émergence d’un véritable texte législatif.

« On a aussi Frans Timmermans, premier vice président de la Commission européenne qui est néerlandais donc un pays plutôt à la pointe sur ces questions, pas sur la question de l’évasion fiscale (rires) clairement pas, mais plus sur la question des lanceurs d’alerte, qui est censé représenter la sensibilité socio-démocrate dans la Commission et qui voit arriver aussi l’échéance des élections avec un bilan sur la partie « gauche » assez maigre pour la Commission Juncker et donc une volonté d’étoffer le bilan à l’approche des élections européennes »

Si l'on reprend la grille de lecture proposée par Kingdon, on comprend alors les différents aspects de l'émergence de cette directive. Premièrement l'émergence d'un problème public qui dans notre cas peut correspondre au vote de la directive « secret des affaires » qui se déroule conjointement avec l'affaire LuxLeaks et fait émerger, au sein de l'opinion publique des volontés de lutte contre la corruption, de liberté de la presse mais aussi de la nécessité de la protection des lanceurs d'alerte.

Le « courant des solutions », c'est à dire selon Kingdon, la solution potentielle au problème public précédemment cité est représenté par la proposition du Parlement d'une directive. si la Commission la refuse, certaines dispositions se retrouvent dans la directive « secret des affaires »

L'entrepreneur politique fort, c'est à dire l'acteur essayant de pousser la solution au problème est ici le Parlement Européen qui pousse pour sa proposition de directive, développe des discours publics en commun avec les ONG dans son rapport d'initiative.

La fenêtre d'opportunité s'ouvre alors à la fin du mandat du Parlement Européen comme l'explique la rapporteure du texte : « Il y'avait une volonté, comme je vous l'ai dit de la Commission de sortir avec un texte coûte que coûte parce qu'ils voulaient absolument l'avoir à leur bilan »

Si nous avons pu montrer certains éléments explicatifs de la directive, il nous faudra alors comprendre comment un tel niveau d'ambition a été atteint. Nous proposerons alors de questionner les répertoires d'actions des acteurs désireux de pousser les ambitions de la directive pour comprendre leur influence sur l'aspect final de cette directive Européenne.



## **Chapitre 2 : Négociations et Prospective pour une directive ambitieuse**

Si une fenêtre d’opportunité semble bien s’être présentée pour la mise à l’agenda de cette directive, comment s’est elle concrètement construite et comment s’est elle négociée ? Peut-on, par l’analyse des négociations et de celle des modes d’actions comprendre comment on en arrive à un niveau d’ambition relativement inattendu de la part d’une directive Européenne sur ce sujet ? Ainsi, nous étudierons une période de trois ans entre 2016 et le début de la rédaction du rapport d’initiative et 2019 avec le vote définitif de la directive. Pour étudier ces marchandages, ces négociations, la littérature sur les modes d’actions nous sera particulièrement utile. Dans ce chapitre, la focale est notamment placée sur le Parlement Européen et ses interlocuteurs, institution particulière de l’Union Européenne, dont le pouvoir augmente au fur et à mesure des traités et représentant l’intérêt des citoyens européens

Dans une première partie il nous faudra questionner la construction du sujet des lanceurs d’alerte au travers de la première rédaction du rapport d’initiative en 2016, et ainsi comprendre comment ce rapport a permis de cadrer le sujet et comment il a déjoué de potentiels arguments qui auraient pu affaiblir la directive. Nous nous demanderons également comment les ONG ont participé à cette rédaction, quelles ont été leurs modes d’action pour que la directive corresponde le plus possible aux « meilleures pratiques » qu’elles décrivent.

Puis, dans une seconde il nous faudra nous intéresser aux stratégies mises en place par les promoteurs de la directive pour créer une véritable politique ambitieuse. Pour parvenir à cela nous étudierons séparément les négociations internes au Parlement pour parvenir à un consensus. Un consensus qui selon Willy Beauvallet et Olivier Costa est l’une de leur ressource principale face aux autres acteurs de l’Union dans les négociations. Il nous faudra par conséquent étudier ces négociations inter-institutionnelles et étudier les

répertoires d’action des parlementaires avec les acteurs externes au parlement pour tenter de comprendre comment ceux-ci ont pu mener à une directive ambitieuse.

## 1) Rapport d’initiative et construction rhétorique intelligente du sujet.

Un rapport d’initiative est le moyen dont dispose le Parlement Européen pour signifier à la Commission, détentrice du monopole de l’initiative législative, la nécessité de la création d’un texte. Dans le cas que nous étudions, la Commission a signifié dès les négociations de la directive « secret des affaires » c’est à dire entre 2014 et 2016 son opposition à la création d’un texte sur le sujet, le Parlement n’a eu d’autre choix que de rédiger ce rapport.

« Au départ on a une opposition assez frontale de la Commission européenne, clairement, avec des réponses dans l’hémicycle qui mettent en avant, et c’est souvent le cas, l’impossibilité juridique pour cacher l’absence d’une véritable volonté politique »

Ainsi, on le voit, l’un des arguments initiaux mobilisé par l’institution gardienne des traités pour manifester son opposition à la création d’un véritable texte que le rapport a permis de mettre en défaut était celui de la légalité.

En effet, la Commission pendant les négociations de la directive « secret des affaires » expliquait que le droit européen ne permettait pas d’instaurer une protection européenne des lanceurs d’alerte. Pour faire face à cet argument les parlementaires ont alors mobilisé des spécialistes, des universitaires et des juristes spécialistes (notamment de la Cour Européenne des Droits de l’Homme) pour contrer cet argument. Il est commun que la Commission ait recours à cet argument pour éviter de mettre à l’agenda des textes proposés par le parlement dont le rejet pourrait mettre la Commission dans une position difficile sur le plan de la morale. (Beauvallet 2009)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Willy BEAUVALLET : « Les eurodéputés : un métier politique sous tension », *Savoir/Agir*, vol. 7, no. 1, 2009, pp. 55-64.

Rédigé également sous la direction de Virginie Rozière, le rapport s’appuie en grande partie sur la Loi Sapin II, mais il va néanmoins y instaurer des changements majeurs. Premièrement, la définition du lanceur d’alerte prévue dans le rapport ne fera plus mention de signalement de « crimes ou de délits » mais uniquement d’actes « contraires à l’intérêt général ». Deuxièmement, le rapport va tenter d’effacer la hiérarchie des canaux de signalement. Ainsi un lanceur d’alerte ne serait pas contraint de faire son signalement à un supérieur hiérarchique mais pourrait être libre de signaler à qui bon lui semble, y compris les médias. Il s’agit ici d’étendre la protection de manière « horizontale et compréhensive »<sup>14</sup>. Il faut ici y comprendre un désir d’étendre le champ d’application de la protection.

Les porteurs du texte et le Parlement Européen ont construit le premier rapport d’initiative en concertation constante avec les ONG ce dont témoignent les recommandations en grande partie communes entre les « meilleures pratiques » prônées par ces dernières.

« Je voulais questionner des ONG qui étaient en contact direct avec des lanceurs d’alerte. Moi j’ai des connaissances théoriques mais je ne suis pas en contact avec des lanceurs d’alerte donc je leur ai demandé « dites moi ce dont ils ont besoin » pour que ce soit une base de donnée pour mon travail. »

L’une des premières critiques qui a émergé dès le début de la rédaction du rapport était la question de la motivation du lanceur d’alerte. En France, la loi Sapin II exige le « désintéressement » du lanceur d’alerte pour éviter un modèle proche de ce qu’on peut observer aux Etats-unis où les lanceurs d’alertes, et ce surtout en matière de fraude fiscale, sont récompensés pour un signalement, cela peut aller jusque 30% de la somme économisée illégalement. Dès le début, et ce pour éviter toute notion d’intérêt, l’idée a été de définir l’alerte plutôt que le lanceur d’alerte, afin d’éviter toutes les critiques et les débats autour de la question de la motivation des lanceurs d’alerte. Virginie Rozière le rappelle durant l’entretien, exiger le « désintéressement » est très restrictif pour les lanceurs d’alerte puisque l’idée derrière un signalement peut souvent être perçue comme celle d’une revanche pour un renvoi par exemple.

<sup>14</sup> Défenseur des droits : « Les rencontres européennes, Protéger les lanceurs d’alerte un défi européen » [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_colloque-lanceurs-alertes\\_03-12-2019\\_actes\\_04-06-2020.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_colloque-lanceurs-alertes_03-12-2019_actes_04-06-2020.pdf)

Le rapport mais aussi la directive finale ne tient donc aucunement compte du motif qui pousse le lanceur d’alerte à faire un signalement. Il faut se concentrer sur le contenu de l’alerte, pas sur la raison pour laquelle le lanceur d’alerte s’est manifesté, ce qui en France, si la transposition est appliquée strictement, pourrait signifier la suppression de l’exigence de désintéressement.

Le rapport a également été un moyen de solidifier les positions du Parlement pour les négociations à venir. Comme nous l’apprend la rapporteure, il a été une ressource importante au cours des négociations internes au parlement puisqu’il implique que pour changer de position maintenant qu’un véritable texte législatif est débattu, il faudrait revenir sur le consensus que représentait le dit rapport.

« Du coup moi je l’ai utilisé dans les négociations internes au Parlement puisque je leur disais « quand on discutait du rapport pré directive, on a eu une majorité au Parlement qui ne voulait pas de hiérarchie, pourquoi maintenant qu’on traite vraiment d’un texte législatif, vous êtes pour une hiérarchie »

Il est en effet difficile pour un groupe, dans les logiques du Parlement Européen, de faire ce genre de revirement (Beauvallet 2009)<sup>15</sup> dans la mesure où ce groupe pourrait être ostracisé dans de prochaines négociations au sein du Parlement.

## **2) Stratégies & répertoires d’action durant les négociations**

### **1) La construction d’un consensus dans les négociations internes au Parlement.**

Le Parlement Européen est une institution particulière au sein du triangle institutionnel Européen. Il y règne des logiques assez différentes de celles ayant cours dans les parlements nationaux. Selma Bendjaballah, dans un article nommé « La pratique de la

---

<sup>15</sup> Willy BEAUVALLET : « Les Eurodéputés : un métier politique sous tension » *Savoir/Agir* vol.7, n°1, 2009, 55-64

Négociation dans une démocratie de Consensus : le cas des députés du parlement Européen »<sup>16</sup> témoigne de cette culture du consensus que l'on retrouve au Parlement Européen expliquant néanmoins que ce consensus, s'il permet une plus grande influence durant les négociations inter-institutionnelles ne signifie pas forcément l'absence de désaccords, de discours contradictoires et de marchandages entre les euro-députés.

Au travers de l'entretien réalisé avec Virginie Rozière, on peut apercevoir quelques éléments stratégiques des négociations qu'elles se soient déroulées au sein des groupes de travail ou des trilogues. Le PPE, parti essentiellement conservateur et pourtant techniquement opposé à certaines des dispositions de la directive ne se positionne pas en opposition radicale. Nombre de députés se positionnent même publiquement pour une directive ambitieuse : Le Député PPE Alain Lamassoure déclarait, s'adressant à Antoine Deltour, « Vous avez initié, au fond, un nouveau type de citoyenneté, en décidant de violer la loi, en en subissant les conséquences et en provoquant un débat ». On peut également penser à deux autres personnalités du PPE qui ont eu une influence non négligeable dans ces négociations. Tout d'abord Geoffroy Didier qui remplissait le rôle de rapporteur fictif (ou shadow rapporteur) pour le PPE. Virginie Rozière analyse son absence des phases de trilogues comme une action consciente et réfléchie laissant ainsi le champ libre à ses propositions puisque les conseillers, et porte paroles ne sont pas autorisés à prendre la parole durant les négociations.

Alors le PPE c'était plutôt élégant, ce ne sont pas mes amis politiques et pour le coup c'était Geoffroy Didier qui était le shadow rapporteur et il n'était pas présent aux négociations... Il y'avait bien entendu les conseillers du groupe mais ce n'est pas du tout la même chose d'avoir les conseillers du groupe qui vous disent « en off », parce qu'ils n'ont pas le droit de parler pendant les trilogues, « oui nous on est pas super d'accord » que d'avoir un député avec un « poids politique » différent.

Cette absence est intéressante à analyser puisqu'elle témoigne de cette culture de l'accord, du consensus au sein du Parlement Européen qui lui confère plus de poids politique durant les négociations avec les autres institutions de l'Union<sup>17</sup>.

## **2) Un marchandage avec les acteurs externes au Parlement.**

Une fois le rapport rédigé et approuvé par le Parlement, le gros du marchandage et des négociations se sont déroulées entre celui-ci et les acteurs externes, qu'ils soient les autres institutions de l'UE ou des acteurs tels que les Etats membres, la Commission, le Conseil ou autres ONG et lobbys.

Nous l'avons vu, la naissance et la forte médiatisation de l'affaire LuxLeaks a permis au Parlement d'accentuer la pression sur la Commission et donc de la pousser à proposer un véritable texte législatif. Mais le véritable « feuilletonnage » de l'affaire sur toute la durée de la deuxième moitié des années 2010 a permis de régulièrement remettre sur le devant de la scène médiatique le cas de la protection des lanceurs d'alerte. La plupart des grands journaux nationaux et européens a régulièrement commenté les nombreux rebondissements de l'affaire. On peut alors penser au Monde en France qui publiera huit articles entre 2014 et 2018 (Annexe 2). Virginie Rozière confirme l'appui que lui ont donné ces publications fréquentes sur le sujet dans les négociations inter-institutionnelles.

« le « feuilletonnage » du procès LuxLeaks ça nous a aussi beaucoup aidés. D'abord l'audience, puis le délibéré, voilà. Ce qui fait que le sujet est resté longtemps dans l'actualité et est devenu un sujet suivi par les opinions publiques également. Donc voilà, cette pression là sur l'opinion publique des médias, politique sur les institutions, par les ONG ça a aussi joué tout ça y a contribué. »

L'un des enjeux majeurs de ces négociations a été de faire sauter la minorité de blocage qui a été organisée au Conseil. La minorité de blocage étant un système permettant à de

gros Etats-Membres de bloquer des propositions législatives qui iraient contre leur intérêt. Elle doit inclure au moins quatre États-Membres représentant 35% de la population totale de l’UE (soit 156,8 millions d’habitants). Cette disposition, créée avec le traité de Lisbonne, a été déclenchée par la France, pour qui l’éloignement de la directive des dispositions de la loi Sapin II semble inacceptable, l’Allemagne, l’Autriche et la Hongrie au cours de l’année 2019.

Le marchandage alors organisé par les parlementaires européens a donc ciblé l’Allemagne, et plus précisément la ministre de la justice Allemande alors tête de liste estampillée socio-démocrate pour les élections Européennes de 2019 qui, selon la rapporteure, ne pouvait se permettre de défendre une telle posture au vu de l’échéance électorale qui l’attendait.

« Et bien, l’approche des élections et le fait que la garde des sceaux allemande était la tête de liste des socio-démocrates pour les élections européennes. Donc c’était compliqué pour la ministre de la justice allemande, tête de liste des socio-démocrates d’expliquer qu’en tant que ministre au Conseil de l’Union Européenne elle était dans une position contraire à une meilleure protection des lanceurs d’alerte »

La position inconfortable du président Juncker semble également avoir été l’un des points d’appui mobilisé par le groupe socio-démocrate pour obtenir une directive ambitieuse. En effet il nous faut rappeler que les élections européennes, qui devaient mettre un terme aux mandats de Jean Claude Juncker et des parlementaires, devaient se tenir entre mai et Juin 2019. Les négociations effectives de la directive démarrent en janvier 2019 ce qui laisse relativement peu de temps pour les mener à bien. Il fallait, autant pour la Commission que pour le Parlement pouvoir aboutir à un accord convenable dans ce court laps de temps. Frans Timmermans et Jean Claude Juncker tenant absolument à pouvoir inscrire la directive à leur bilan. Ainsi, Virginie Rozière nous explique sa stratégie qui a été de ne pas céder à un accord « au rabais » dû à la pression imposée par la Commission et une partie du parlement pour un accord rapide, et ce malgré des incitations venant de son propre camp, mais au contraire de retourner la pression sur la Commission en montrant une certaine forme d’inflexibilité.

Une des remarques sous-jacente que nous pourrions formuler sur le déroulement des négociations qui transparait quelque peu jusqu'ici, c'est l'influence très « française » autour de la directive. En effet nous avons déjà pu souligner que la proposition de directive a été fortement inspirée de la loi Sapin II mais nous pourrions également souligner la nationalité de la rapporteure du texte, celle du rapporteur fictif pour le PPE : Geoffroy Didier, Pascal Durand pour les Verts. Et en effet les débats ont souvent été orientés autour de questionnements résolument français comme nous l'atteste l'entretien avec la rapporteure. On comprend alors le poids de la France dans la majorité de blocage.

L'un des moyens symboliques que le Parlement a pu mobiliser pour se placer du côté de l'opinion publique a été de décerner, en 2015, le prix du « Citoyen Européen » à Antoine Deltour<sup>18</sup>. Le prix du citoyen Européen est un prix décerné par le Parlement visant à récompenser notamment les acteurs qui « promeuvent les valeurs de la charte fondamentale ». En remettant ce prix, le Parlement se place symboliquement du côté du lanceur d'alerte et tente de gagner du capital politique avec le soutien de l'opinion publique majoritairement compréhensive des actions de Deltour

### **3) Une construction peu efficace de discours d'opposition.**

Deux grandes catégories d'arguments et de discours ont été portés par les acteurs en opposition à la directive. Les questionner et comprendre les réponses formulées à ceux-ci peuvent nous en apprendre plus sur la manière dont la directive a étendu son ambition. Nous verrons qu'il a été difficile pour les opposants de créer des discours porteurs et crédibles.

Nous avons déjà brièvement évoqué la question des motivations des lanceurs d'alerte. En effet les opposants à la directive soutenaient l'idée que la directive permettrait à de faux lanceurs d'alerte, qui signaleraient des méfaits par intéressement personnel.....

---

<sup>18</sup> « Antoine Deltour, Prix du citoyen européen » LE FIGARO 30/09/2015 : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2015/09/30/97002-20150930FILWWW00124-antoine-deltour-prix-du-citoyen-europeen-2015.php>

A cela les ONG ont répondu par la désormais célèbre phrase « Lanceur d’alerte n’est pas un métier, c’est une tragédie qui vous tombe dessus »<sup>19</sup>

C’est ainsi que Nicole Marie-Meyer, responsable alerte éthique chez Transparency France qualifie la situation des lanceurs d’alerte. Elle-même lanceuse d’alerte, elle a dénoncé à deux reprises de possible faits de détournements de fonds et faux en écriture publique au sein de missions du Quai d’Orsay en Afrique et en Europe. Cet argument peut être lié avec celui d’un risque de la création d’une certaine « vocation » du lanceur d’alerte qui pourrait lancer des signalements faux et d’un risque pour les « faux » lanceurs d’alerte

L’autre argument principal perceptible au travers des paroles la rapporteure a été celui de la lourdeur administrative pour les entreprises, la difficulté pour eux de mettre en place des canaux de signalements sécurisés, de recueillir les témoignages et les alertes. En cela l’argument des Parlementaires pro directive a été celui présent dans le rapport d’initiative initial, c’est à dire l’abandon de toutes les hiérarchies de signalement afin de permettre aux lanceurs d’alerte potentiels de signaler un « méfait » directement auprès de l’Etat, de la police ou même de la presse s’il le désire.

---

<sup>19</sup> Article de Transparency International à propos du rôle des lanceurs d’alerte : <https://transparency-france.org/actu/protection-des-lanceurs-dalerte-48-heures-au-conseil-de-leurope/>



# Chapitre 3 : Transposition difficile & Limites à l’ambition

« Directives can only achieve their intended effects if they are completely and correctly transposed into Member-States national legislation by the deadline set out in these directives<sup>20</sup>» (EU Commission website)

Une directive est pour ainsi dire, une bonne représentation du système politique de l’UE, à la fois coercitif mais laissant une grande marge de manoeuvre aux états. Si l’Union Européenne peut se vanter de fournir des cadres juridiques forts, elle n’a pas d’outil réel de mise en oeuvre de ses politiques. Ce sont par conséquent les Etat-membres qui sont responsables de l’application des politiques européennes en les transposant au sein de leur droit national. La transposition est alors très loin d’être une simple formalité administrative et comporte nombre de stratégies, d’adaptations, et de différences avec la directive originale ainsi qu’entre les Etats membres eux-mêmes. Dans les faits, les Etats dépassent très régulièrement les dates maximales prévues pour la transposition ou ne transposent pas de manière adéquate les directives en lois nationales. Même si il peut être intéressant de noter que la Commission Européenne veille à la bonne transposition des directives et peut infliger des pénalités financières à des Etats récalcitrants ; c’est ce qu’on appelle la procédure d’infraction.

Ce sont ces différences entre la directive votée et les effets produits dans les états membres ainsi que les débats et résistances autour de la transposition que la troisième partie de ce travail étudie. Etant axée autour de la transposition de la directive au sein des Etats-membres de l’UE ainsi que les débats et les résistances autour de celle-ci, il sera intéressant de questionner les positions, mobilisations des acteurs que nous avons mentionnés autour de cette transposition qui doit théoriquement s’achever le 17 décembre 2021.

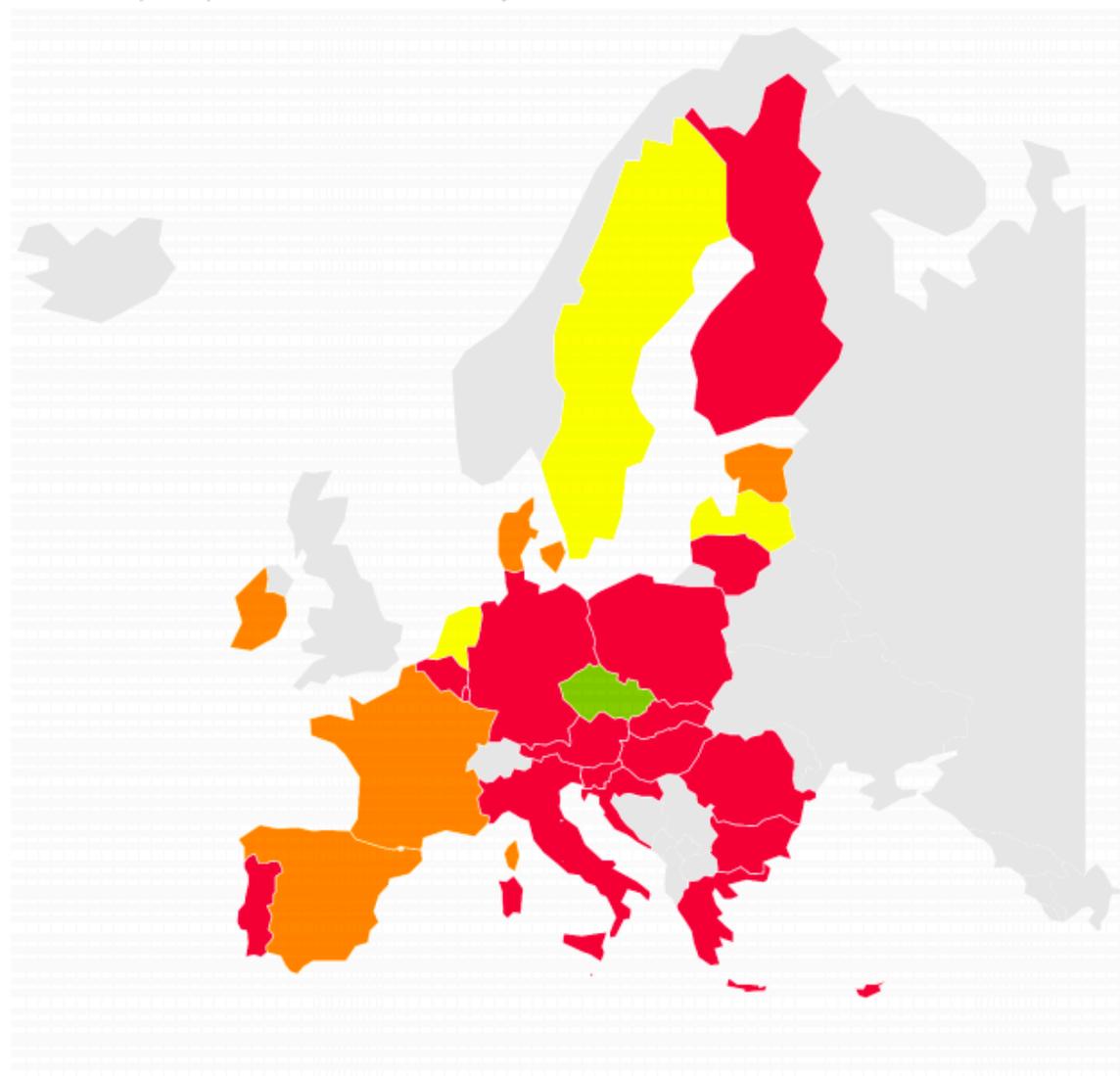
Dans un premier temps nous étudierons l’état de la transposition actuelle parmi les Etats-Membres de l’Union, et ainsi expliquer l’inquiétude des acteurs à l’origine de la directive

---

<sup>20</sup> Site de la Commission Européenne à propos de la transposition des directives : [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm)

voyant que celle-ci semble lente et difficile. Puis dans un second temps, et puisque la transposition est toujours en cours, nous nous pencherons sur deux grandes théories proposant des modèles classiques des transpositions des directives européennes en les mettant à l’épreuve de celle que nous étudions dans ce travail.

Status of the transposition process in EU countries on 17 February 2021



Rouge : Minimal or no progress

Orange : Limited Progress

Jaune : Moderate progress

Vert : Substantive progress

## A) La transposition en date de mai 2021 dans les faits

La République tchèque est le seul Etat-membre à avoir fait, selon Transparency International, des progrès importants sur la transposition de la directive. Cela s’explique notamment par le fait que le pays était déjà en train de débattre d’une proposition de loi traitant de la protection des lanceurs d’alerte au moment où la directive était négociée au sein des institutions européennes, ce qui a mis en hiatus les négociations Tchèques internes. Toutefois, maintenant la directive votée, la République Tchèque a adapté et négocie son projet de loi<sup>21</sup> depuis le 9 février 2021. On peut noter plusieurs points qui ont été transposés de manière extensive ou simplement de manière adéquate au cadre qu’impose la directive.....

Cependant quelques points de méfiance face à cette transposition sont de mise pour Transparency : Premièrement le projet de loi pourrait être effacé par la nouvelle majorité, probable<sup>22</sup>, qui pourrait émerger des élections législatives tchèques prévues à la fin de l’année 2021. Deuxièmement un certain manque de transparence sur l’avancement récent de la dite transposition.

De la même manière les états qui ont réalisé des progrès décrits comme modérés, sont relativement peu nombreux : il s’agit de la Suède, de la Lettonie et les Pays-Bas. Nous pouvons illustrer cette catégorie mise en place par Transparency avec l’exemple de la Suède. En Suède en Mai 2019, avant même le vote définitif de la directive au sein de l’Union Européenne, le gouvernement a créé une commission qui veille à la transposition de la directive<sup>23</sup>. Cette commission a remis son rapport en juin 2020. Transparency Sweden salue alors la transparence du processus, tous les documents étant régulièrement publiés.

---

<sup>21</sup> Projet de loi Tchèque : <https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?t=1150&o=8>

<sup>22</sup> Les élections « législatives 2021 » en République tchèque : <https://francais.radio.cz/en-tchequie-2021-sera-aussi-une-annee-tres-politique-8704628>

<sup>23</sup> Commission sur la transposition de la directive en Suède : <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/regeringen-tillsatter-utredning-om-genomforandet-av-visselblasardirektivet/>\*

Certains Etats, là aussi limités en nombre, ont réalisé des progrès relativement limités dans la transposition. Il s’agit de l’Espagne, la France, le Danemark de l’Irlande et de l’Estonie. Dans le cas de ces états, les raisons pour lesquelles Transparency International les considère comme « Etats ayant réalisé des progrès limités » sont relativement différentes et variées. Nous étudierons plus en détail les logiques de transposition en France dans une étude de cas plus poussée dans la suite de ce travail.

En revanche, l’immense majorité des Etats-membres (18 sur 27) semble ne pas avoir avancé (ou alors très peu) sur la transposition de la directive. Encore une fois, les raisons sont très variables (en dehors de la variable de la pandémie qui retarde les administrations nationales). Certains états ne transmettent aucune information quand à leur avancée sur le processus de transposition : on peut penser ici au Luxembourg dont aucun document n’a été rendu public sur le sujet. D’autres comme l’Italie ont uniquement déclaré que le processus était en cours sans toutefois préciser ni l’avancement ni l’ambition de la transposition.

Cette absence de transparence du processus de transposition de la directive est vivement critiquée par les ONG comme l’expliquent Marie Terracol et Ida Nowers dans leur rapport sur la transposition<sup>24</sup>.

Les ONG continuent leurs actions dans les domaines de la transposition : Transparency International publie des rapports de manière semestrielle sur l’état de la transposition de la directive dans chaque Etat-Membre.

On peut également penser à Amnesty international qui continue d’essayer de faire parler des lanceurs d’alerte en co-finançant des vidéos à large audience. On peut prendre l’exemple du vidéaste Simon Puech qui réalise une vidéo<sup>25</sup> en partenariat avec l’ONG axée sur les conséquences que subissent les lanceurs d’alerte après avoir révélé leurs informations.

Quand à la Maison des lanceurs d’alerte, outre les communications régulières sur le sujet,

---

<sup>24</sup> da NOWERS Marie TERRACOL : "Les pays européens prennent-ils au sérieux la protection des lanceurs d’alerte » : <https://transparency-france.org/actu/les-pays-de-lunion-europenne-prennent-ils-au-serieux-la-protection-des-lanceurs-dalertes/>

<sup>25</sup> Simon PUECH « Ils n’auraient pas dû en parler » (vidéo) : <https://www.youtube.com/watch?v=K8UShlgZtoE>

elle organise des conférences (dont une le 2 Juin) axée autour de la transposition de la directive et rassemblant des lanceurs d’alerte comme Antoine Deltour.

Cependant il peut être intéressant de noter, comme l’écrit Valeria Ferraris de l’université de Turin qui conduit un projet visant à étudier l’implémentation et la transposition de la directive<sup>26</sup> qu’en Italie, si effectivement la protection des lanceurs d’alerte n’est pas la priorité gouvernementale absolue, on peut s’étonner d’un certain désintérêt autour de la transposition même parmi les associations et ONG locales.

## **B) Apports théoriques des études de la transposition, l’Européanisation formelle**

La transposition est donc loin d’être seulement une formalité à effectuer pour les Etats-Membres, on peut y analyser toute une série de variations, de transpositions partielles, de « sous-transpositions » ou d’interprétations qui peuvent changer grandement l’idéologie initiale de la politique européenne. Deux grandes théories existent dans la littérature pour analyser et créer des grilles de lecture autour des transpositions, la théorie des « World of compliance » et celle des « impacts domestiques »

La transposition de la directive en France est intéressante au regard de la théorie des « worlds of compliance » (Falkner 2007<sup>27</sup>) qui veut expliquer les différences induites par les transpositions par un rapport culturel à la règle. En effet la France est vivement critiquée par le rapport de la défenseure des droits dans un avis publié en décembre 2028 pour deux raisons. Premièrement la lenteur et la négligence de la transposition mais également la tendance à une « sous-transposition » qui veille délibérément et consciemment à ne pas s’éloigner des dispositions de la loi Sapin II alors que la directive, s’étant basée sur cette même loi avait pour objectif assumé d’offrir une plus grande

---

<sup>26</sup> Projet « WOODIE » mené par les chercheuses Valeria Ferraris et Laura Scomparin traitant de la transposition de la directive.

<sup>27</sup> Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to European Union Implementation Are Only ‘Sometimes-True Theories’ Gerda Falkner, Miriam Hartlapp & Oliver Treib (2007)

<sup>28</sup> Communiqué de presse et rapport de la défenseure des droits sur la transposition en cours en France de la directive lanceurs d’alerte :<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiquede-presse/2020/12/la-defenseure-des-droits-appelle-a-renforcer-la-protection-des-lanceurs>

protection, et d’aller donc plus loin que la champ d’application de la loi Sapin II. La théorie des « world of compliance » est néanmoins critiquable pour son approche très culturaliste du rapport à loi. En effet la France, selon la théorie Börzel fait partie de la catégorie « world of neglected transposition », elle sous-transposerait les directives par négligence. Mais comme le souligne le bureau de la défenseure des droits<sup>29</sup> la sous-transposition les dispositions de la directive n’est pas uniquement due à de la « négligence » mais bien une aussi volonté assumée de ne pas s’écarter de la loi votée en 2017.

L’impact domestique (« when europe hits home » Borzel.<sup>30</sup>) est une théorie qui semble intéressante à utiliser pour étudier la transposition de la directive en cours jusqu’au 17 décembre 2021<sup>31</sup>. Cette théorie tente d’expliquer « l’impact » d’une politique européenne sur les Etats-Membres à travers une série de filtres définis en partant de l’échelle européenne pour descendre progressivement vers le niveau national. Premièrement elle étudie les « pressions adaptatives » c’est à dire l’étude des différences entre la règle européenne et la règle nationale, en expliquant que plus ces deux règles sont différentes, plus la pression pour une « adaptation » est haute. Deuxièmement elle étudie le mécanisme des « points de veto » qui explique que même si la pression pour une adaptation est élevée, si, dans le système institutionnel de l’Etat-Membre, il existe des points de veto possibles alors l’impact sera plus faible. Cette théorie est intéressante puisque dans le cadre de la directive lanceurs d’alerte seuls 4 Etats-Membres sur les 28 étaient dotés d’une législation forte sur ce sujet. Donc selon cette théorie, dans les Etats-Membres ne disposant pas de législation ou d’une législation très différente, la « pression adaptative » est censée être haute. Du côté de la France dont la législation nationale est relativement proche de la directive, puisque cette dernière est basée sur la loi Sapin II, la grille de lecture de la théorie de l’impact domestique nous explique donc que les pressions adaptatives sont

---

<sup>29</sup> Communiqué de presse et rapport de la défenseure des droits sur la transposition en cours en France de la directive lanceurs d’alerte :<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communique-de-presse/2020/12/la-defenseur-des-droits-appelle-a-renforcer-la-protection-des-lanceurs>

<sup>30</sup> T.BÖRZEL : « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change » 2002

<sup>31</sup> Transposition initialement prévue jusque Mars 2021 mais désormais décembre 2021 à cause de la pandémie.

relativement faibles ce qui peut expliquer la lenteur de la transposition française.

Certaines limites de cette approche sont perceptibles dans le cas que nous étudions, et nous permettent une plus grande compréhension de la directive. Premièrement la théorie de de l'impact domestique néglige le rôle des états dans l'élaboration même de la politique Européenne. Les Etats-membres sont co-législateurs au travers du Conseil de l'Union Européenne mais ce n'est qu'un aspect de l'intervention étatique dans la construction des politiques européennes. Et en effet c'est l'une des caractéristiques de la directive « lanceurs d'alerte » puisque celle ci a été directement inspirée par la loi Sapin II. L'entretien réalisé avec Virginie Rozière permet de percevoir les nombreux rendez-vous avec les cabinets ministériels Français ou le Secrétariat général aux affaires européennes qui tentaient d'argumenter pour une directive qui ne s'écarteraient pas excessivement de la loi Sapin II. De la même manière elle témoigne des pressions des Etats-membres sur d'autres euro-députés du même groupe pour une directive qui ne serait pas « trop ambitieuse ». Nous comprenons ainsi au moins l'un des aspects de l'influence informelle des Etats membres dans la fabrication des politiques européennes au travers des députés européens qui, bien qu'en gardant malgré tout un libre arbitre quand à leurs choix, subissent une « pression » de leurs Etats-Membres respectifs.

Il est néanmoins toujours intéressant de rappeler que ces deux théories prennent en compte la variable du temps pour leurs analyses des transpositions, une variable avec laquelle nous devons être prudent dans l'analyse de cette directive puisque la pandémie de Covid-19 a évidemment grandement affecté les systèmes politiques et administrations nationales ralentissant dans de nombreux Etats-membres le processus de transposition.

## **B) Des limites à l’ambition de la directive.**

« The directive is great but it ’s not perfect, it has weaknesses and many of those weaknesses can be explained by the limited competencies of the EU<sup>32</sup>» déclarait Marie Terracol. Si effectivement la directive est très généralement analysée comme étant une avancée notable autour de la protection des lanceurs d’alerte selon l’essentiel des ONG, des militants et même de certains lanceurs d’alerte, certains acteurs, et même les responsables de sa conception lui concèdent certaines limites.

La directive pour l’instant n’est applicable que concernant le droit de l’Union Européenne comme l’indique son nom officiel « 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 ». Si un lanceur d’alerte signale un fait contraire à une loi nationale, il ne peut à l’heure actuelle, pas profiter de la protection qu’induit la directive. Cet état de fait ne pourrait changer que dans le cas où un Etat membre déciderait de transposer la directive pour que sa protection et ses procédures soient applicables aux lois nationales, ce qui laisse une marge de manoeuvre relativement large à des états qui se voudraient volontairement peu coopératifs.

L’un des principaux points à questionner ici sera la question de l’interprétation et de la traduction des textes. En effet, les négociations se déroulant majoritairement en anglais, certains termes sont difficilement traduisibles en gardant toute leur substance et leur signification et peuvent par conséquent être sujet à l’interprétation des Etats qui doivent transposer le texte. (Ferreri 2016<sup>33</sup>). Et en cela, mentionné à la fois par la rapporteure du texte, les ONG et la défenseure des droits en France la sécurité intérieure peut poser problème.

---

<sup>32</sup> Phrase prononcée par Marie Terracol durant la conférence intitulée « Whistleblower : From legal tools to effective rules » organisée par les chercheurs du projet WOODIE Valeria Ferreris et Laura Scomparin

<sup>33</sup> Sylvia FERRERI, « Le pouvoir de traduire et le droit, sources européennes et interprétations des textes plurilingues, synergie Italie n°12 p 93-108

« Ce qui est indiqué c’est la « sécurité nationale » qui est un terme très flou sujette à interprétation dont les définitions ont été dans le sens d’une approche toujours plus extensive ces derniers temps et avec tous les régimes d’exceptions qui ont été mis en place au nom de la « sécurité nationale » que ce soit en matière antiterroriste ou en matière de renseignement... C’est quelque chose de très préoccupant parce que ça ouvre une brèche dont il faudra s’assurer qu’elle sera la plus réduite possible dans l’effectivité de la protection des lanceurs d’alerte »

C’est en effet l’un des points relevé par le bureau de la défenseure des droits dans son rapport. « La sécurité nationale » est un terme qui n’a pas de signification juridique précise comme pour l’avoir « la défense nationale ». Nombre d’acteurs critiquent alors la présence de cette exception qui pourrait être appliquée trop largement.

La CEDH qui a servi d’appui dans le rapport d’initiative grâce à sa jurisprudence qui a permis aux promoteurs de la directive d’écarter l’argument juridique de l’impossibilité d’une protection européenne des lanceurs d’alerte a récemment condamné le lanceur d’alerte Raphaël Halet. La cour a considéré que « la divulgation des documents couverts par le secret professionnel causait à l’employeur un préjudice ». Cette décision inquiète logiquement les ONG qui craignent un renversement de jurisprudence.

On peut également penser au fait que la transposition incomplète de la directive « secret des affaires » qui fait passer le secret des affaires au dessus de la protection des lanceurs d’alertes dans certains états membres, puisse être utilisée contre les lanceurs d’alerte qui voudraient à l’avenir pouvoir profiter de la protection qu’offre la nouvelle directive.

La directive ne protège que les personnes physiques, il est par conséquent impossible de profiter de la protection instituée par la directive pour une association, une ONG, une entreprise ou une association ne peut bénéficier de la protection, ce que regrette le député européen (Verts) Pascal Durand

"On l'a modifié, amélioré, c'est un très bon texte, hormis qu'il n'a pas réussi à ce que la directive protège aussi les ONG, elle ne protège que les individus. Exemple, une association telle que L214 ne pourra pas en bénéficier",

## **Conclusions, ouverture et Limites potentielles de la démarche.**

L’on comprend alors les différents aspects de l’émergence de cette directive. A première vue, elle peut sembler particulièrement inattendue dans un tel contexte européen où peu d’Etats-membres disposaient déjà d’une législation « suffisamment protectrice » des lanceurs d’alerte. Elle semble encore plus surprenante lorsqu’on prend en compte le vote tout récent de la directive « secret des affaires » dont l’idéologie est très opposée à celle d’une protection des lanceurs d’alerte. Cela étant dit, on a montré que certains éléments importants peuvent, au moins en partie, expliquer l’émergence de la directive malgré le contexte qui lui semble défavorable. Avec l’étude des répertoires d’action, des marchandages et négociations, nous avons pu comprendre certains aspects de la création de ces dispositions ambitieuses aujourd’hui saluées par les ONG. En montrant les ressources mobilisées, les stratégies institutionnelles développées par le Parlement Européen et ses alliés, on peut comprendre en partie comment cette directive a pu atteindre l’ambition qui lui est reconnue par la plupart des acteurs aujourd’hui. Puis, avec l’étude de la transposition, nous avons pu montrer les vives résistances qui se développent en ce moment, comprendre comment les Etats-membres essaient de lutter contre l’ambition de la directive. Qu’elles soient dues ou non à la transposition, nous avons pu montrer également les limites que de nombreux acteurs lui concèdent tout de même. On peut alors se demander si, avec la probable future ouverture du monopole de l’initiative législative au Parlement européen<sup>34</sup> la création de textes plus ambitieux sur le plan social comme celui que nous avons étudié sera bel et bien facilité.

En revanche ce travail pourrait être enrichi d’une démarche équivalente centrée sur le point de vue des acteurs qui se mobilisaient contre la directive pour essayer de comprendre plus précisément comment leurs mobilisations et leurs stratégies ont permis de limiter l’ambition de la directive. Si nous avons analysé l’action de ces acteurs au travers du point de vue des Parlementaires Européens et des ONG et il pourrait être intéressant de les interroger directement pour essayer de connaître leurs positionnements ainsi que les ressources et capitaux qu’ils ont mobilisé. Malgré plusieurs demandes, et sans grande

---

<sup>34</sup> Mon programme pour l’Europe, URSULA VON DER LEYEN. P23 : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf)

surprise étant donné la difficulté de défendre ce genre de positions face à un interrogateur, aucune de ces organisations ou de ces groupes contactés n’a souhaité répondre favorablement.

La situation sanitaire a pu également poser certains problèmes dans le contact avec les ONG qui n’ont eu que très peu de temps à accorder à des questionnements. En effet, le mémoire aurait pu être enrichi de plus de points de vue que celui, malgré tout très heuristique, d’Amnesty International et de la Maison des lanceurs d’alerte. La situation sanitaire ayant reporté la transposition du texte, il serait également particulièrement enrichissant de réaliser une nouvelle observation de la transposition lorsque celle-ci sera achevée dans tous les Etats membres. Si très probablement elle ne sera toujours pas achevée le 17 Décembre 2021, elle mériterait une plus profonde analyse dans quelques temps.

Une autre des limites de ce travail est liée à la recherche des sources. En effet, au cours de la démonstration, l’entretien réalisé avec Virginie Rozière a été mobilisé un grand nombre de fois. Il est vrai que cet entretien a pu apporter un grand nombre de précieuses informations autour de la négociation de la directive, le seul problème étant une impossibilité de croiser d’autres sources pour pouvoir prendre un véritable recul sur ces discours. Il aurait été intéressant, dans un monde idéal où tout les acteurs contactés répondent favorablement aux demandes d’entretiens, de questionner le point de vue d’autres parlementaires et plus particulièrement ceux qui étaient opposés à la directive. L’une des questions importantes à laquelle il est très complexe de répondre sans avoir d’interlocuteur est celle de l’action des opposants à la directive dans la transposition de la directive encore en cours. Cette question semble capitale et même si nous avons pu montrer quelques éléments de réponse avec les actions de l’administration française quand à la transposition, il serait intéressant d’interroger l’action des groupes d’intérêts industriels dont on sait qu’il étaient farouchement opposés à la directive. Il semblerait logique que leur action influence la transposition en cours. Mais, sans source fiable ou information il semble difficile de pouvoir l’affirmer.



# Sources primaires

- Entretien réalisé avec la rapporteure du texte Virginie Rozière le 19/04/2021, Virginie Rozière, aujourd'hui en campagne pour les élections départementales de 2021 dans l'Hérault et vice présidente des radicaux de gauche en France a été europdéputée entre 2014 et 2019 et a porté le texte de sa conception à son vote.
- Question posées à Amnesty International à l'écrit. Les réponses ont été envoyées par Marie Terracol, directrice du programme whistleblowing de l'ONG.
- Question posées à l'écrit à la « Maison des lanceurs d'alerte », ONG créée de la volonté de 17 organisations et destinées à la protection et surtout l'accompagnent des lanceurs d'alerte.

## Bibliographie.

- Julien NAVARRO « Les rôles au Parlement européen. Une typologie des pratiques de représentation », *Revue française de science politique*, vol. vol. 59, no. 3, 2009, pp. 479-506.
- John KINGDON « Agendas, alternatives, and public policies », 1984
- Emiliano GROSSMAN, Sabine SAUREGER « Les Groupes d'intérêt, action collective et stratégie de représentation » Armand Colin, 2012
- G.FALKNER; HARTLAPP, TREIB, « Worlds of compliance: why leading approaches to European Union implementation are only « sometimes true » theories » *European journal of Political research* 46(3) 395-416

- Directive (EU)1937/2019 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>
- Rapport d’initiative sur le rôle des lanceurs d’alerte dans la protection des intérêts financiers de l’Union européenne : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0004\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0004_FR.html)
- Ida NOWERS Marie TERRACOL : "Les pays européens prennent-ils au sérieux la protection des lanceurs d’alerte » : <https://transparency-france.org/actu/les-pays-de-lunion-europenne-prennent-ils-au-serieux-la-protection-des-lanceurs-dalertes/>
- Ursula VON DER LEYEN : « Une union plus ambitieuse. Mon programme pour l’Europe » : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-Commission\\_fr](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-Commission_fr).
- Woodie program, Valeria FERRARIS, Laura SCOMPARIN : <http://www.woodie.unito.it/>
- Commission sur la transposition de la directive en Suède : [https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/regeringen-tillsatter-utredning-om-genomforandet-av-visselblasardirektivet/\\*](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/regeringen-tillsatter-utredning-om-genomforandet-av-visselblasardirektivet/*)
- Communiqué de presse et rapport de la défenseure des droits sur la transposition en cours en France de la directive lanceurs d’alerte : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiquede-presse/2020/12/la-defenseure-des-droits-appelle-a-renforcer-la-protection-des-lanceurs>
- T.BÖRZEL : « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change » , 2002
- Les élections législatives 2021 en République tchèque : <https://francais.radio.cz/en-tchequie-2021-sera-aussi-une-annee-tres-politique-8704628>

- Projet de loi Tchèque sur la protection des lanceurs d’alerte : <https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?t=1150&o=8>
- Selma BENDJABALLAH, « La pratique de la Négociation dans une démocratie de Consensus » *Négociations* 2014/1 (n°21) 65-78
- Willy BEAUVALLET : « Les Eurodéputés : un métier politique sous tension » *Savoir/Agir* vol.7, n°1, 2009, 55-64
- Olivier COSTA « Le Parlement Européen, assemblée délibérante » Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2001
- Commission Européenne : enquête sur les fonds perdus par le manque de lanceurs d’alerte <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/10/07/better-protection-of-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-to-kick-in-in-2021/#:~:text=Selon%20une%20%C3%A9tude%20r%C3%A9alis%C3%A9e%20en,seul%20domaine%20des%20march%C3%A9s%20publics.>
- « Antoine Deltour, Prix du citoyen européen » LE FIGARO 30/09/2015 : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2015/09/30/97002-20150930FILWWW00124-antoine-deltour-prix-du-citoyen-europeen-2015.php>
- Céline BELOT, Laurie BOUSSAGNET, Charlotte HALPERN. « La fabrique d’une opinion publique européenne. Sélection, usages et effets des instruments », *Politique européenne*, vol. 54, no. 4, 2016, pp. 84-125
- Sébastien MICHON (dir.), *Le Parlement européen au travail. Enquêtes sociologiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2018, 241 p.

Directive « Lanceurs d'alerte »

- « Antoine Deltour, le jugement d'un lanceur d'alerte dans une Europe qui ne lui donne pas de statut » Le Club des juristes 2016

<https://www.leclubdesjuristes.com/les-publications/antoine-deltour-le-jugement-dun-lanceur-dalerte-dans-une-europe-qui-ne-lui-donne-pas-de-statut/>

## **Entretien avec Virginie Rozière, rapporteure du texte.**

### **Comment en vient-on dans le contexte de la directive secret des affaires à créer une directive ambitieuse ?**

VR: Avec pas mal de détermination et un peu de chance aussi. Le premier élément clé, je le dis souvent dans mes interventions, c'est qu'on a une conjonction au moment de la mise en place de la nouvelle Commission Européenne, la Commission Juncker à l'époque, avec LuxLeaks. Juncker devient président de la Commission, tout le collège est nommé le 1er novembre, et le 6 novembre, je crois, juste avant le premier discours de Jucker devant l'hémicycle, la ICJ, le consortium international des journalistes d'investigation sort LuxLeaks qui met en cause le gouvernement Luxembourgeois et Juncker directement, en tant qu'ex premier ministre et ancien ministre des finances. Donc forcément on a beaucoup de pression contre l'évasion fiscale, ce qui nous a beaucoup servi. Et le paradoxe que nous avons, c'est que, assez vite, l'identité du premier lanceur d'alerte qui est Deltour sort. Il obtient le prix du Citoyen Européen, donc une reconnaissance du Parlement Européen pour son rôle pour la démocratie européenne, en révélant ces questions d'évasion fiscale. Et dans le même temps, on a les poursuites au Luxembourg. On a un télescopage, une incohérence politique entre « les beaux discours » unanimes qui saluent les actions d'Antoine Deltour, et le fait qu'il soit considéré comme un criminel. Ca, c'était le premier télescopage. Et le deuxième, c'est que le procès en première instance intervient pile au moment où on a le débat sur la directive « secret des affaires ». Ce sont des conjonctions comme ça qui font que... Cela crée l'émergence de la question des lanceurs d'alerte et de leur protection dans l'opinion publique, avec une première mobilisation contre la directive “secret d'affaires” et puis déjà une bataille dans la négociation, enfin c'est pas trop vu du grand public, mais dans la négociation autour de la directive « secret des affaires » pour faire figurer des éléments protecteurs des lanceurs d'alerte et limiter l'utilisation... (alors après dans la transposition les Etats le prennent pas forcément directement ou très bien en compte) mais limiter l'utilisation de la directive pour réduire au silence les lanceurs d'alerte. Donc nous avons tous conscience que c'est insuffisant et que nous avons besoin

d'une véritable protection. La bataille politique, elle, est menée par trois groupes, trois groupes et demi.. Au Parlement européen : les trois groupes de gauche : Verts, Socio-Démocrates et gauche européenne avec le soutien d'une partie des libéraux. Des libéraux Français, on a Jean-Marie Cavada qui, en tant qu'ancien journaliste, se sent investi de la nécessité de soutenir cette question là. Il n'a pas été hyper offensif sur le contenu, mais sur le principe d'une directive il a été un petit peu en soutien. Et puis vous avez aussi une tradition des libéraux nordiques très attachés à la transparence.. Au départ on a une opposition assez frontale de la Commission européenne, clairement, avec des réponses dans l'hémicycle qui mettent en avant, et c'est souvent le cas, l'impossibilité juridique pour cacher l'absence d'une véritable volonté politique. Puis il y a un basculement qui se fait avec, je pense, quelques Etats qui ont envie que ça bouge sur le front de l'évasion fiscale... La France a plutôt poussé sur le principe d'avoir une directive aussi parce que, je pense, on avait la loi Sapin II qui avait été votée peu avant, et du coup, l'idée c'était de dire « voilà, on va faire valoir le dispositif Français" pour essayer de l'étendre au niveau Européen, ce qui permet de positionner politiquement la France comme allante sur les question de démocratie et en direction des citoyens. On a aussi Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission Européenne qui est néerlandais, donc un pays plutôt à la pointe sur ces questions, pas sur la question de l'évasion fiscale (rires) clairement pas, mais plus sur la question des lanceurs d'alerte, qui est censé représenter la sensibilité socio-démocrate dans la Commission et qui voit arriver aussi l'échéance des élections avec un bilan sur la partie « gauche » assez maigre pour la Commission Juncker, et donc une volonté d'étoffer le bilan à l'approche des élections européennes. Et donc on a un basculement qui se fait. Il s'est pas fait tout seul, on a beaucoup beaucoup agité au niveau du parlement... Il y a eu le rapport d'initiative que j'ai rédigé sur l'année 2017 qui a permis de mobiliser pas mal de ressources, et surtout de battre en brèche les arguments juridiques. J'ai fait venir des universitaires pour élaborer des scénarios faisables et conformes au droit européen. Les ONG ont été essentielles, absolument essentielles sur le sujet. Et puis le « feuilletonnage » du procès LuxLeaks, ça nous a aussi beaucoup aidés. D'abord l'audience, puis le délibéré, voilà, ce qui fait que le sujet est resté longtemps dans l'actualité et est devenu un sujet suivi par les opinions publiques également. Donc voilà, cette pression là sur l'opinion publique des médias, politique sur les institutions, par les

ONG ça a aussi joué. Tout ça y a contribué. Le projet de directive en lui-même arrive tard, il arrive à un an du terme du mandat. Publié en mars mais le temps que les attributions se fassent dans les différentes commissions à l'intérieur du Parlement ... Le Conseil a aussi beaucoup traîné des pieds, ça a été l'institution, et on en a l'habitude, la plus rétive à se lancer sur le sujet. Mais finalement on arrive à avancer, le Parlement arrête sa position en Novembre et puis le Conseil met du temps. On l'a beaucoup tanné et il a fallu attendre décembre, et on a pu commencer les trilogues au début janvier. Donc voilà, avec juste trois mois pour boucler les négociations, ce qu'on a réussi à faire. Il y avait une volonté, comme je vous l'ai dit, de la Commission de sortir avec un texte coûte que coûte parce qu'ils voulaient absolument l'avoir à leur bilan. Et du coup, j'ai eu pas mal de pression d'une partie des gens, y-compris de mon groupe, pour boucler la négociation. Moi j'ai essayé de renverser l'argument et comme dans le film « la fureur de vivre » avec James Dean, on a des courses en voiture et le premier qui saute de la voiture qui a perdu... Donc l'idée c'était de montrer une volonté de ne pas transiger et d'aller jusqu'au bout, ce qui est risqué mais pour le coup j'ai été plutôt soutenue, il y a eu un soutien tous groupes confondus.

**Q: même le PPE ?**

Alors le PPE c'était plutôt élégant ; ce ne sont pas mes amis politiques et pour le coup c'était Geoffroy Didier qui était le shadow rapporteur et il n'était pas présent aux négociations... Il y avait bien entendu les conseillers du groupe, mais ce n'est pas du tout la même chose d'avoir les conseillers du groupe qui vous disent « en off », parce qu'ils n'ont pas le droit de parler pendant les trilogues, « oui nous on est pas super d'accord » que d'avoir un député avec un « poids politique » différent. Et donc en n'étant pas là, il affaiblissait, de fait, les réticences de son groupe ; ce qui était plutôt une manière élégante de ne pas entraver la négociation. Je ne le dirai pas forcément publiquement parce que politiquement ce n'est pas forcément évident à annoncer (rires) mais la réalité est celle-là aussi. L'arène politique européenne ne se passe pas forcément dans le même climat auquel on est habitué dans l'arène politique nationale, et donc l'honnêteté intellectuelle m'oblige à le reconnaître. Du coup on a tenu plutôt sur une position très ferme et on a eu un basculement de la Commission Européenne pendant les trilogues. Au début ils tenaient absolument à leur texte qui était le texte français, ça a été une négociation assez structurée

par les débats franco-français puisque Pascal Durand, qui à l'époque était chez les Verts, maintenant il est à « Renaissance » donc avec « En Marche » mais à l'époque il était bien chez les Verts, et c'était lui le « shadow ». Cavada était français, moi j'étais française, Geoffroy Didier était Français donc voilà. Donc nous avons tenu une position plutôt ferme et la Commission a basculé en cours de route en voyant que possiblement, ce serait compliqué de nous faire lâcher. Montrer de la détermination, ça a joué, et puis ils ont vu que côté Conseil c'était divisé, et que donc il y avait peut être des marges de manoeuvre et ils ont aidé à faire évoluer la position du Conseil clairement à l'inverse de la France qui était pour le principe d'une directive mais qui ne voulait absolument pas qu'on aille plus loin que la loi Sapin II.

**Q: Quels étaient les points de discordes importants que ce soit avec la France, la Commission, le Conseil ou même les autres groupes ?**

Le point de discorde principal était les canaux de signalement. La procédure de signalement ça a été le gros sujet de tension dans la négociation inter-institutionnelle puisque le Conseil, au départ, était plutôt sur la position de la France, et la France a organisé une minorité de blocage au Conseil qu'on a réussi à faire sauter en faisant lâcher l'Allemagne

**Q : Et quelles sont les méthodes pour parvenir à faire cela ?**

Comment on fait pour faire lâcher l'Allemagne ? Eh bien l'approche des élections et le fait que la garde des sceaux allemande était la tête de liste des Socio-Démocrates pour les élections européennes. Donc c'était compliqué pour la ministre de la justice allemande, tête de liste des Socio-Démocrates d'expliquer qu'en tant que ministre au Conseil de l'Union Européenne, elle était dans une position contraire à une meilleure protection des lanceurs d'alerte. Après, plusieurs pays ont été tangents : les Pays-Bas ont été tangents, l'Espagne a été tangente à un moment, et moi j'ai beaucoup mobilisé les députés européens des nationalités correspondantes pour qu'ils fassent pression sur leurs gouvernements

respectifs et particulièrement quand les gouvernements étaient des coalitions avec des Socio-Démocrates ou directement des gouvernements socio-démocrates. Et puis les ONG ont beaucoup fait de lobbying en utilisant leurs antennes nationales. On a observé quelque chose d'assez unique, les ONG me le disaient elles mêmes, on a eu une coalition des ONG, ils ont parlé d'une voix tous ensemble, ils ont vraiment joué le collectif à fond, ce qui est pas toujours évident parce que ce sont des organisations, certes non-gouvernementales, mais il y a toujours des enjeux politiques, des enjeux de pouvoir comme dans toute organisation. Et arriver à mettre ça de côté pour avoir une approche commune et coordonnée, ça a eu un impact non négligeable.

### **Q : Quel apport du rapport de 2016/2017**

Tout d'abord c'est l'outil qu'on a puisque le Parlement, pour dire à la Commission « nous on veut un texte » puisque la Commission dispose du monopole de l'initiative législative. En faisant ce rapport on dit à la Commission « il faut utiliser ce pouvoir pour faire un texte » donc ça, c'est le premier message politique ; et après, on l'utilise aussi pour faire une ébauche de ce que devrait être la directive. Par exemple, mon projet de rapport initial sur la directive reprend, à peu près, tout le contenu qu'il y avait dans le rapport d'initiative. A l'origine j'étais pour l'abolition totale de la hiérarchie des « paliers de signalement ». Dans la directive finale, on a l'abolition de la hiérarchie entre l'interne et l'externe mais on a toujours une hiérarchie entre l'externe et le public. Dans le rapport d'initiative, la position du Parlement c'était « il ne faut pas qu'il y ait de hiérarchie dans les paliers de signalement ». Du coup, moi je l'ai utilisée dans les négociations internes au Parlement puisque je leur disais « quand on discutait du rapport pré directive, on a eu une majorité au Parlement qui ne voulait pas de hiérarchie, pourquoi maintenant qu'on traite vraiment d'un texte législatif, vous êtes pour une hiérarchie ? » parce que les libéraux avaient voté l'absence de hiérarchie dans le rapport d'initiative mais n'ont pas défendu l'absence de hiérarchie dans la proposition législative elle-même. Donc le compromis qu'on a trouvé, ça été aussi justement un levier pour pousser le plus loin possible... C'était une position qui était non-contraignante, puisque on peut être pour des choses lorsqu'il

s'agit d'une position de principe mais quand il s'agit de l'inscrire dans le marbre de la législation c'est plus difficile que ça... Mais quand même le fait, de s'être engagé sur des principes avant, ça reste un levier dans la négociation pour dire « regardez c'était votre position avant, ça devrait être la même aujourd'hui ».

**La directive « secret des affaires » est elle le déclencheur de la création de la directive « lanceurs d'alerte » ?**

Il y a bien eu une « demande » au moment du vote de la directive “secret d'affaires” concernant une protection européenne des lanceurs d'alerte. Déjà nous voulions introduire dans cette directive des éléments clairs et succincts de protection des lanceurs d'alerte. Pour moi, l'une ne découle pas réellement de l'autre ; il aurait fallu avoir une directive « lanceurs d'alerte » même si il n'y avait pas eu de directive « secret des affaires ». Néanmoins, ça la rendait encore plus nécessaire. Par contre, la question s'est posée « quelle directive prévaut sur laquelle ? » Et donc on a fait figurer la prévalence de la protection des lanceurs d'alerte sur la protection du secret des affaires. La demande de plusieurs groupes politiques avait été, à l'époque, une véritable directive de protection des lanceurs d'alerte, mais la réponse de la Commission avait été très claire et très négative. Donc ça a été une bataille politique de faire bouger la Commission.

**Suivez vous l'actuelle transposition, qu'en pensez vous ?**

Oui, pour le moment, il y a eu quelques auditions qui ont été faites ; alors visiblement le groupe En Marche n'a pas jugé bon de m'auditionner sur le travail de préparation de la transposition. En revanche, j'ai beaucoup échangé avec la Défenseure des droits qui va jouer un rôle essentiel dans la transposition en France. Pour être tout à fait honnête je ne suis pas super optimiste, pour avoir discuté avec l'administration française au moment de la préparation des trilogues, ils vont essayer de faire descendre la protection pour faire bouger le moins possible la loi Sapin II. Donc je pense qu'on sera sur des interprétations qui seront les plus restrictives possible s'agissant des nouvelles facultés, des nouveaux droits ou des nouvelles conditions pour bénéficier de la protection. Il faudra suivre ça de

près. Je partage à peu près en tout point l'avis rendu par la Défenseure des droits sur ce que devrait être une transposition efficace de la directive et les points de vigilance. Je suis à 100% en phase avec cet avis. Quelques points de vigilance : l'effectivité de la non hiérarchie des paliers, ce qui est normalement gravé dans le marbre mais c'est certain que ce sera un point d'affrontement et ce sera un gros enjeu, et j'espère qu'on ne s'en écartera pas trop. L'autre point, c'est la question des facilitateurs des personnes morales. On n'a pas réussi à intégrer les personnes morales dans la protection des lanceurs d'alerte. Par contre, la notion des facilitateurs et la protection corollaire des facilitateurs peut permettre de couvrir des personnes morales, puisque les facilitateurs ne sont pas nécessairement des personnes physiques. Donc pour éviter que, ne pouvant s'en prendre aux personnes physiques qui révèlent, on s'en prenne aux organisations dont elles dépendent, dont elles relèvent ou qu'elles assistent. Le troisième point c'est les exceptions qui sont trop larges selon la nature des secrets puisque c'est un point qu'on a pas réussi à affaiblir autant que je l'aurai voulu. On a le secret médical qui est exclu, le secret entre l'avocat et son client ... et en particulier tout ce qui relève de la « sécurité nationale ». Nous, nous voulions que ce soit le secret de la « défense nationale » qui est un cadre juridique particulier qui relève d'un droit précis en France. Le problème étant que les négociations se font en Anglais et que voilà... Ce qui est indiqué c'est la « sécurité nationale » qui est un terme très flou sujette à interprétation dont les définitions ont été dans le sens d'une approche toujours plus extensive ces derniers temps et avec tous les régimes d'exceptions qui ont été mis en place au nom de la « sécurité nationale » que ce soit en matière antiterroriste ou en matière de renseignement... C'est quelque chose de très préoccupant parce que ça ouvre une brèche dont il faudra s'assurer qu'elle sera la plus réduite possible dans l'effectivité de la protection des lanceurs d'alerte ; et donc je pense que ça, ce sera un énorme enjeu. Et puis le dernier point, cela va dépendre des champs d'applications, à deux titres. Le premier c'est que on a un champ d'application qui est celui qui est permis par ce que couvre le droit Européen, aujourd'hui la loi Sapin II a un spectre plus large donc il faudra s'assurer que, normalement il existe une clause de non régression mais encore faut-il qu'elle soit respectée, mais qui devrait empêcher la restriction du champ de la Loi Sapin II. Et la deuxième chose c'est la notion d'abus de droit et l'idée c'est de ne pas uniquement légitimer la divulgation pour des choses qui soient contraires au droit ou des infractions au

droit mais bien des atteintes à l’intérêt général ; c’est la définition de la loi sapin II, la formulation de la directive, encore une fois parce que la négociation se fait en Anglais, est un petit peu moins explicite parce que la définition d’intérêt général n’a pas de définition univoque en Europe, que la question de la « bonne foi » n’a pas de définition univoque en Europe. Là aussi il y aura des enjeux de transpositions sur lesquels il faudra être vigilants.

### **Quel fut Le rôle des ONG ? comment elles se mobilisent, comment les mobilise-t-on ?**

Sur un sujet comme celui-là vous êtes sollicités par toutes les parties prenantes, les ONG mais pas que. J’ai été sollicitée par Business Europe, par le MEDEF, par l’ordre des experts comptables... Donc il y a plusieurs types de parties prenantes dont font partie les ONG. Moi je les ai sollicitées, j’ai sollicité Transparency France puisqu’on avait été en contact sur plusieurs autres sujets et que je voulais questionner des ONG qui étaient en contact direct avec des lanceurs d’alerte. Moi j’ai des connaissances théoriques, mais je suis pas en contact avec des lanceurs d’alerte, donc je leur ai demandé : « dites-moi ce dont ils ont besoin » pour que ce soit une base de données pour mon travail. Cette question je l’ai posée à Transparency France parce que c’est l’interlocuteur plus facile et naturel pour moi mais j’ai aussi beaucoup échangé avec Transparency Europe, qui sont venus me solliciter. Au départ, on est sur une logique de « rendez vous » où vous écoutez simplement ce qu’ils avaient à vous dire, mais en fait on a quasiment travaillé en continu ensemble dans le dur de la négociation. Les contacts entre eux et moi et mon équipe étaient multi-quotidiens. Alors certains pourraient vous dire que j’avais un parti pris et que j’avais pris fait et cause pour les ONG et c’est vrai qu’en l’occurrence, j’étais quand même beaucoup plus alignée avec leurs positions, et c’est vrai qu’on a fait un travail coordonné sur le champ politique et du lobbying.

### **Quelles ont été vos relations avec les groupes qui n’ont pas pour intérêt une telle directive ?**

Ils sont venus me voir mais ils ont assez vite compris que j’entendais leurs arguments mais que je ne les trouvais ni pertinents ni légitimes. Donc ils ont été voir d’autres députés, vous

inquiétez pas (rires). Non, ce qui a été le plus compliqué, c'est avec l'administration française. En tant que député, on a des rapports réguliers avec l'administration française et avec la représentation permanente, et c'est vrai pour toutes les nationalités. On vous demande aussi de faire valoir les intérêts français et les problématiques françaises. Il faudrait être naïf pour se dire que « ce n'est pas bien » ou qu'il ne faut pas le faire, parce que c'est le cas pour toutes les nationalités. Après, c'est le rôle du politique pour trouver le juste milieu, le point d'équilibre et de garder une certaine idée de l'intérêt général dans tout ça. Mes relations étaient plutôt bonnes avec la RP (Représentation Permanente). C'était plutôt la filière « droit et affaires intérieures » qui suivait la directive, donc c'était des interlocuteurs moins habituels. Et par exemple, j'ai fait une réunion à Paris avec des représentants de toutes les administrations au SGAE, et clairement le propos c'était « il faut la loi Sapin II, pas plus » Et quand la réunion s'est terminée j'ai dit « oui, c'est intéressant mais je ne suis pas d'accord avec vous ». C'est pas forcément toujours évident mais en l'occurrence je n'ai pas eu de problèmes à leur dire. Mais après, ils ont vu Cavada, ils ont vu Geoffroy Didier, ils ont frappé à toutes les portes. La difficulté c'est que vous êtes dans un double niveau de négociation : avec les autres groupes au Parlement et puis avec les autres institutions.

Pour sécuriser la majorité il fallait les libéraux, les Socio-Démocrates, les Verts et la gauche européenne. C'est à peu près ce qui s'est réglé. On a même eu le soutien d'une partie du PPE. Pas la majorité du PPE, mais une partie. Ca veut dire qu'il faut constamment être attentif à ne pas être isolé ou être marginalisé au sein de votre propre institution, après ça devient difficile de négocier avec la Commission ou le Conseil.

Mais effectivement il y a constamment des lobbys avec lesquels on est pas d'accord qui nous sollicitent, après c'est à chaque élu de savoir comment il les gère.

### **Quels étaient les arguments adverses et comment les combattiez vous ?**

Le premier c'est : « C'est de la charge administrative pour les entreprises ; Ça pèse sur les entreprises ». Dans ce cas là, la réponse évidente était « Pas de problème, supprimons le palier interne dans ce cas ». Ils répondaient « Souvent ce n'est pas grave, il faut pouvoir le régler en interne sans que ça sorte à l'extérieur » ; donc l'argument ici, c'était le risque

réputationnel, et ils invoquaient le risque que les concurrents des entreprises souvent même extra-européens qui font ça pour déstabiliser et atteindre la santé économique. Donc voilà c’est le mythe de la déstabilisation par l’instrumentalisation de lanceurs d’alerte interne, chose qui n’existe jamais et dont on a absolument aucun exemple. Cependant pour eux le risque est « énorme » et on ne peut pas se permettre de le faire porter aux entreprises européennes, en substance. Des fois, ils ne s’embarrassent pas et disent juste qu’il faut « laisser le business se faire ». Business Europe a véritablement proposé une argumentation comme celle-là. Le glissement, et c’est un argument qui a été particulièrement opérant en France du fait de l’histoire, c’est d’avoir assimilé les lanceurs d’alerte à de la délation. La rhétorique dans ce cas est particulièrement importante et vous savez, la mauvaise foi, ça peut être très puissant.

Un autre argument un peu plus recherché a été « Avec une protection, on va susciter des vocations de lanceurs d’alerte, les gens vont vouloir se sentir importants et jouer au lanceur d’alerte et on va inciter à des faux signalements ». Sauf que lorsqu’on va s’apercevoir que ces signalements sont faux ils vont être punis, donc on les protège d’eux mêmes en somme. Des fois les argumentaires sont créatifs.

### **Des faiblesses à la directive, que n’avez vous pas réussi à gagner ?**

Oui quelques unes. La question de la sécurité nationale... On a essayé mais ça a été ingérable à faire sauter. Mais bon, que ça figure ou pas dans la directive, si vous avez un gouvernement qui veut... C’est un des points de faiblesse.

L’autre point de faiblesse c’est être clair sur le fait que c’est pas uniquement.. C’était beaucoup de débats sur la définition y-compris sur la traduction, ça a été un peu compliqué. Cela avait été un peu compliqué également au moment de la transposition et de la traduction de la directive « secret des affaires » où on parlait soit « d’acteurs répréhensibles » de « malversations », donc il faudra s’assurer que les agissements révélés ne soient pas uniquement des agissements « illégaux » mais bien des agissement contraires à l’intérêt général, qui portent atteinte à l’intérêt général des Européens. Pour moi ce sont les deux principaux. Sinon on aurait pu avoir un champ d’application plus vaste, en particulier on a dû sortir le « droit social » sans réelle justification simplement parce qu’on

a pas été soutenus... la fédération européenne des syndicats ETUC (European Trade Union Coalition) a d'abord été pour qu'on mette le droit social dedans mais à la fin ne voulait plus parce qu'il y a eu beaucoup de stress parmi les syndicats pour savoir quel serait leur positionnement et leur rôle dans les procédures de signalement et la capacité à recueillir l'alerte, sachant que le monde syndical n'a pas toujours été exemplaire en matière de réaction face à l'alerte mais le changement de culture et en train de se faire. L'exemple des syndicats français est intéressant, la CGT cadres travaille énormément, s'est beaucoup mobilisée sur la directive et sur la transposition, donc cela dépend de la centrale syndicale. Les cadres sont souvent plus exposés sur la question de l'alerte parce qu'ils sont plus souvent au contact d'informations qui peuvent être sensibles. Donc il y a une sensibilité particulière. Mais on a eu aussi des cas où les syndicats sont en défense soit des salariés qui sont mis en cause, soit en défense de l'entreprise ou de l'intérêt de l'entreprise parce qu'une révélation pourrait faire perdre des emplois. Il y a une question de culture syndicale qui est en train de changer. Aujourd'hui, et je n'aurai pas forcément pu dire ça il y a quelques années, on a un monde syndical qui est plutôt très au fait de ces questions là et assez largement en soutien d'une protection des lanceurs d'alerte.

**Que pensez vous de la condamnation de Raphaël Halet ? (Question posée plus tard par mail)**

Je suis très très étonnée, parce qu'on s'est beaucoup appuyés sur la jurisprudence de la CEDH pour établir la directive lanceurs d'alerte. Etant en campagne en ce moment et donc je n'ai pas eu le temps de lire les analyses juridiques. Je trouve ça très choquant et très préoccupant.

## **Grille d'entretien originale (V.Rozière)**

- Avec qui négocie-t-on pendant les groupes de travail et les trilogues, quels étaient les arguments adverses et comment argumentiez vous contre ceux-ci ?
- Comment mobilise-t-on les ONG ou comment vous mobilisent-elles ? L'influence d'autres groupes ?
- Suivez vous la transposition, que pensez vous de son état actuel ?
- Quel est le lien entre cette directive et celle concernant le secret des affaires ? Que pensez vous personnellement du bien fondé de la directive secret des affaires ?
- Quel est l'apport du rapport de 2016 2017
- Comment décrieriez vous l'influence de l'administration nationale sur votre action ? Relations avec le SGAE, la RP, les ministères ?
- Que n'avez vous pas réussi à obtenir que vous vouliez à l'origine (les faiblesses) ?
- quelles étaient vos stratégies pour faire tomber la minorité de blocage organisée par la France ?

## Annexe 2 : Régularité des publications de « Le Monde » à propos de LuxLeaks

Monde | [🏠](#) [ACTUALITÉS](#) [ÉCONOMIE](#) [VIDÉOS](#) [OPINIONS](#) [CULTURE](#)

### Après l'affaire « LuxLeaks », le Luxembourg modifie ses règles fiscales

Ces mesures sont prises après le scandale « LuxLeaks », qui, en 2014, avait révélé comment certaines sociétés sises au grand-duché parvenaient à réduire artificiellement le montant de l'impôt payé, avec la bénédiction du Luxembourg.

Publié le 27 décembre 2016 à 17h15 - Mis à jour le 27 décembre 2016 à 17h42

### LuxLeaks : « Ce procès est un message envoyé contre les lanceurs d'alerte »

Le journaliste de « Cash investigation » Edouard Perrin est jugé en appel au Luxembourg, avec deux lanceurs d'alerte. Il est notamment poursuivi pour « complicité de violation du secret des affaires ».

Publié le 12 décembre 2016 à 09h13 - Mis à jour le 12 décembre 2016 à 12h29 · Romain Geoffroy

### « LuxLeaks » : des peines allégées requises contre les lanceurs d'alerte

Pour la défense d'Antoine Deltour, visage de ce scandale d'optimisation fiscale qui a eu des conséquences politiques européennes, l'acquittement serait la seule issue acceptable du procès en appel.

Publié le 19 décembre 2016 à 20h36 - Mis à jour le 19 décembre 2016 à 20h53 · Florian Reynaud

### 📊 « LuxLeaks » : voyage au paradis des multinationales

En trente ans, le Luxembourg, ancien haut lieu de la sidérurgie, s'est imposé comme l'un des quatre havres financiers européens pour les grandes entreprises.

Publié le 03 novembre 2014 à 23h52 - Mis à jour le 13 décembre 2016 à 09h16 · Anne Michel

Monde | [🏠](#) [ACTUALITÉS](#) [ÉCONOMIE](#) [VIDÉOS](#) [OPINIONS](#) [CL](#)

### 📊 Trois ans après l'affaire « LuxLeaks », les accords fiscaux avec des multinationales sont en recul au Luxembourg

La transparence imposée quant aux rescrits fiscaux semble avoir réduit l'utilisation de dispositif, autrefois prisé de multinationales en quête d'optimisation fiscale.

Publié le 11 mai 2018 à 09h39 - Mis à jour le 11 mai 2018 à 10h28 · Maxime Vaudano et Jérémie Baruch

### « LuxLeaks » : le lanceur d'alerte Antoine Deltour jugé en appel au Luxembourg

En janvier, la Cour de cassation avait annulé la condamnation du Français et fait savoir que son statut de lanceur d'alerte « ne sera pas remis en cause ».

Publié le 27 mars 2018 à 08h48 - Mis à jour le 27 mars 2018 à 18h34

### LuxLeaks : la condamnation d'un des lanceurs d'alerte français annulée en cassation

Le statut de lanceur d'alerte a été reconnu au Luxembourg pour Antoine Deltour, mais pas pour son ex-collègue Raphaël Halet.

Publié le 11 janvier 2018 à 09h58 - Mis à jour le 11 janvier 2018 à 12h11 · Jean-Baptiste Chastand

### Procès « LuxLeaks » : les peines des lanceurs d'alerte allégées en appel

Antoine Deltour est condamné à six mois de prison avec sursis et 1 500 euros d'amende et Raphaël Halet à une amende de 1 000 euros. Le journaliste Edouard Perrin a été acquitté.

Publié le 15 mars 2017 à 15h29 - Mis à jour le 15 mars 2017 à 16h22