RAPPORT BISANNUEL

La protection des lanceurs d'alerte en France : un dispositif à l'épreuve de son appropriation

2024 - 2025

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT BISANNUEL

La protection des lanceurs d'alerte en France : un dispositif à l'épreuve de son appropriation

2024 - 2025

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL 04

INTRODUCTION 05

I· LE LANCEUR D'ALERTE : UN ACTEUR ENGAGÉ ET EXPOSÉ 08

1· UN ACTEUR ENGAGÉ AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL 09

A· Les visages multiples de l'engagement : précisions sur des situations particulières 09

B· Une action individuelle au service de l'intérêt général : des cas frontières 14

2· LA DIVERSITÉ DES DOMAINES DE L'ALERTE 18

A· Les sujets en prise avec les débats de société 18

B· Les infractions fréquemment portées à la connaissance du Défenseur des droits 20

3· LES MANIFESTATIONS MULTIPLES DU BESOIN DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE 22

A· La nécessité de prévenir les représailles dès le signalement effectué 22

B· Les enjeux d'une protection effective contre les représailles 26

4· PROTÉGER LES AUTEURS DE SIGNALEMENTS : UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL 31

A· NEIWA : un rôle central pour la promotion et la protection des lanceurs d'alerte au niveau européen 31

B· L'engagement de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie dans la protection des lanceurs d'alerte 33

II· L'ACTIVITÉ DE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS : CONSOLIDER LES PRATIQUES ET FAIRE ÉVOLUER LES DISPOSITIFS 35

1· DES AUTORITÉS EXTERNES CONFRONTÉES À UNE CRISE DE CROISSANCE 36

A· Le défi du traitement des alertes dans un contexte de forte augmentation des sollicitations 36

B· Les leviers indispensables et les correctifs qui s'imposent 42

2· DES EMPLOYEURS MOBILISÉS À ACCOMPAGNER 47

A· Un cadre qui manque de lisibilité et de visibilité 48

B· Les évolutions et perspectives d'amélioration déjà observables 51

CONCLUSION 56

ANNEXES 57

Annexe 1 : Recommandations à l'attention du Gouvernement 57

Annexe 2 : Statistiques du Défenseur des droits et des AERS 58

Annexe 3 : Liste des personnes ayant participé aux entretiens avec le Défenseur des droits 60

Annexe 4 : Liste des Autorités externes prévues par le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 62

NOTES 63

ÉDITORIAL

Le droit des lanceurs d'alerte est à la fois récent, puisqu'il aura 10 ans dans quelques mois, et bien vivant.

Ce deuxième rapport bisannuel du Défenseur des droits sur la protection des lanceurs d'alerte en France en témoigne. Il montre un dispositif considérablement renforcé en 2022, en prise directe avec de multiples situations concrètes, parfois difficiles, qu'une pluralité d'acteurs – citoyens, associations autorités administratives, juridictions, employeurs – s'approprient progressivement. Les instruments issus de la loi du 9 décembre 2016 modifiée commencent à porter leurs fruits : ils sont progressivement déployés et mis en œuvre et les obligations qu'ils créent sont entrées davantage dans les pratiques.

Droit en construction, le droit des lanceurs d'alerte s'affirme aussi comme un droit en voie d'émancipation, qui au regard de ses spécificités tend à acquérir une certaine autonomie. Il lui reviendra, dans les années à venir, d'atteindre la maturité qui lui permettra de garantir sa pleine effectivité.

À cet égard, si la période récente a été marquée par certaines avancées, avec plusieurs réformes législatives, réglementaires et institutionnelles, qui ont permis de poser les fondations d'un cadre solide, cette dynamique ne saurait pour autant masquer une réalité préoccupante : la situation demeure insatisfaisante, sous plusieurs aspects.

D'abord du point de vue des lanceurs d'alerte. Il y aura toujours – et il faut s'en réjouir – des femmes et des hommes qui, au nom de l'intérêt général, choisiront de révéler des atteintes graves, ce – et il faut s'en inquiéter –, au prix de risques personnels parfois considérables. Alerter, aujourd'hui encore, expose. Trop souvent, l'exercice de ce droit s'accompagne d'atteintes aux droits de celles et ceux qui ont eu le courage de parler. Après une période marquée par l'insuffisance des garanties juridiques, les réformes récentes ont suscité des attentes fortes et légitimes en faveur d'une protection effective et d'un traitement efficace – attentes que la persistance de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte ne fait que renforcer.

Répondre à ces attentes n'est pas une option : c'est une obligation. Outre la nécessaire prise en charge de situations complexes et humainement éprouvantes, la réponse institutionnelle donne sa pleine portée à l'alerte elle-même. Elle démontre son utilité dans la protection de l'environnement, la lutte contre la corruption, la lutte contre les maltraitances ou la prévention des défaillances systémiques.

Ensuite, du point de vue des autorités dont l'activité est – au moins en partie – dédiée à l'alerte, les attentes se sont traduites par une augmentation significative des sollicitations. Ce mouvement révèle un double besoin : celui d'un accompagnement effectif, notamment par le Défenseur des droits, et celui d'un traitement rigoureux et rapide des signalements externes. La capacité des institutions à répondre à ces enjeux repose à la fois sur leur engagement – aujourd'hui manifeste – mais aussi sur des moyens, permettant d'informer et de traiter efficacement et pleinement les demandes.

La question des moyens n'est pas secondaire : elle constitue un choix politique majeur, au cœur de la priorisation de l'action publique, là où la promesse a été faite d'une écoute, d'un accompagnement et d'une protection, et plus fondamentalement de la garantie de la liberté d'expression, socle de toute démocratie.

Le Défenseur des droits accompagne les évolutions du droit et des pratiques avec constance et exigence, assumant pleinement un rôle aux dimensions multiples : celui d'observateur vigilant et celui de promoteur résolu du droit des lanceurs d'alerte. Au-delà, l'institution entend faire du respect de la promesse faite aux lanceurs d'alerte, le principe directeur de son action.

Claire Hédon
Défenseure des droits

Cécile Barrois de Sarigny
Adjointe chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte

INTRODUCTION

La liberté d'expression est généralement considérée comme le corollaire de la liberté d'opinion. Dans les démocraties, elle implique aussi la possibilité, pour chacun, de porter à la connaissance de la collectivité des faits qui menacent l'intérêt général. Les lanceurs d'alerte s'inscrivent dans cet espace particulier de la parole civique : non pas celle qui exprime une opinion, mais celle qui, parfois solitaire et souvent exposée, constate et révèle ce qui devrait être connu de tous.

En permettant à des individus de signaler des atteintes à la probité, à la santé publique, à l'environnement ou aux droits fondamentaux, le droit de l'alerte participe ainsi d'une exigence démocratique essentielle : celle d'une société capable de se regarder avec lucidité et de corriger ses propres défaillances.

En France, le droit est venu organiser la protection des lanceurs d'alerte, avec l'adoption, d'abord, de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin II, puis, plus récemment, de la loi du n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, qui a complété la précédente.

Afin d'évaluer la portée de ce droit, en 2022, le législateur organique a confié à l'autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution et chargée de défendre les droits et libertés, le Défenseur des droits, l'élaboration d'un rapport, présenté tous les deux ans au Président de la République, consacré au fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte[1]. Ce travail dresse un bilan sur la mise en œuvre du dispositif par l'ensemble des acteurs concernés, avec un regard transversal. Il repose d'abord sur l'expérience acquise par l'institution dans l'exercice de la mission de protection et d'accompagnement des lanceurs d'alerte qu'elle exerce depuis 2016[2]. Il se nourrit également des nombreux échanges entretenus avec les acteurs concernés : les lanceurs d'alerte eux-mêmes et les associations qui portent leur voix, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs ainsi que les employeurs eux-mêmes, publics comme privés, mais aussi les professionnels du droit – magistrats, avocats – qui, chacun à leur place, participent à la construction progressive de ce droit encore jeune.

Le rapport bisannuel est également celui des autorités externes de recueil et de traitement des signalements (AERS), qui transmettent chaque année au Défenseur des droits des informations quantitatives et qualitatives sur leur activité. Leur contribution permet d'éclairer, au-delà de la seule action de l'institution, la manière dont les alertes sont reçues, instruites et traitées par les différentes autorités compétentes.

Ainsi qu'il en a fait part dans plusieurs de ses avis[3], le Défenseur des droits était favorable à l'adoption d'une législation protectrice pour les lanceurs d'alerte. Il a donc accueilli avec intérêt la réforme du droit de l'alerte intervenue en 2022. Son premier rapport[4] en a rendu compte, tout en soulignant certaines limites du dispositif et en formulant plusieurs recommandations à l'attention des pouvoirs publics. Si la plupart d'entre-elles demeurent aujourd'hui encore pertinentes, elles s'avèrent surtout, désormais, plus urgentes.

En effet, alors que le cadre réglementaire est resté inchangé, avec les imperfections qui ont pu être soulignées, les pratiques, en revanche, ont commencé à se transformer. C'est précisément l'objet du présent rapport que d'en observer les manifestations, tant du point de vue de la protection des lanceurs d'alerte que de celui du traitement des signalements.

S'agissant de la protection, le développement de la jurisprudence et l'augmentation très importante des situations portées devant le Défenseur des droits contribuent à définir plus nettement la notion de lanceur d'alerte. Loin de l'image caricaturale du délateur, le lanceur d'alerte apparaît avant tout comme un acteur engagé au service de l'intérêt général, dont les visages peuvent être multiples. L'alerte intervient en effet dans de très nombreux

domaines – santé, secteur médico-social, environnement, probité publique – et émane à la fois de salariés, d'agents publics, y compris lorsqu'ils sont titulaires de responsabilités, ou encore d'usagers. En revanche, la situation de ces acteurs est trop souvent identique, marquée par une certaine fragilité et un besoin de protection qui se manifeste très tôt et tend à s'inscrire dans la durée.

S'agissant du traitement des alertes, certains effets de la réforme de 2022 commencent également à se faire sentir. Les autorités externes voient affluer les sollicitations, ce qui fait apparaître de nouveaux défis organisationnels : celui de la gestion d'un volume croissant de signalements, mais aussi celui de la capacité à orienter l'action publique vers les situations qui appellent véritablement son intervention. L'activité de ces autorités gagnerait à être davantage fluidifiée, ce qui dépend en partie des évolutions que les pouvoirs publics voudront bien apporter au cadre juridique existant.

Du côté des employeurs, sur lesquels le Défenseur des droits dispose encore d'une visibilité plus limitée, la réforme semble également avoir marqué un tournant. Les dispositifs issus de la loi Sapin II apparaissent identifiés par les employeurs qui manifestent une volonté de traiter les signalements internes, même si ceux-ci demeurent, à ce stade, peu nombreux à leur parvenir *via* les canaux d'alerte. La réforme étant récente, il convient de lui laisser le temps de produire tous ses effets. L'alerte interne sera peut-être appelée à se développer de façon moindre que l'alerte externe. Quoi qu'il en soit et à ce stade, l'observation des pratiques permet déjà d'identifier certains ajustements susceptibles d'améliorer le cadre et son effectivité.

À la lumière de ces constats, le Défenseur des droits, comme à l'occasion du précédent rapport, formule plusieurs recommandations nouvelles à l'attention des pouvoirs publics et propose des pistes de bonnes pratiques à destination des autorités compétentes et des employeurs.

Elles visent toutes, au-delà de l'évolution des règles, à consolider les conditions dans lesquelles la parole d'alerte peut être entendue, protégée et utilement prise en compte, au service de l'intérêt général et de la vitalité de la démocratie.

QUESTIONS À UN LANCEUR D'ALERTE

Rétrospectivement, pouvez-vous expliquer pourquoi vous êtes devenu lanceur d'alerte ?

On ne devient pas lanceur d'alerte par vocation. On le devient le jour où se taire devient impossible.

À l'époque, j'étais responsable de la conformité dans une multinationale. Mon métier consistait précisément à prévenir et combattre la corruption. Mais au fil des audits que je menais en Asie, je voyais apparaître les mêmes mécanismes : fausses factures, intermédiaires fictifs, commissions déguisées, puis des mallettes de cash destinées à financer des pots-de-vin.

Au début, on se dit qu'il s'agit de dérives isolées. Puis, peu à peu, une évidence s'impose : ce n'est pas une anomalie, c'est un système. J'ai tenté de le combattre de l'intérieur : rapports d'audit, alertes au Comité Exécutif, blocage de paiements suspects, mise sur liste noire d'intermédiaires douteux. Sur le papier, tout le monde condamnait ces pratiques. Mais dans les faits, une autre logique économique dominait : si l'on arrête de corrompre, on perd le business !

Alors, derrière le discours officiel, les pratiques officieuses continuaient. La mécanique de la corruption poursuivait son œuvre : discrète, tolérée, parfois même protégée par ceux qui auraient dû la combattre. Et une question finit par s'imposer : à partir de quand le silence devient-il une forme de complicité ?

J'ai compris qu'il n'y aurait pas de victoire interne. Il ne me restait que deux chemins : fermer les yeux et poursuivre ma carrière, ou parler et en accepter le prix. Je n'ai pas lancé l'alerte contre mon entreprise. Je l'ai lancée pour rester fidèle à mes principes.

Qu'est-ce qui vous a protégé contre des représailles en lien avec votre alerte ?

C'est une question essentielle : les risques pris sont réels. Il est donc crucial d'agir dans le cadre de la loi, avec méthode et rigueur, afin d'éviter de se retrouver seul face à une multinationale prête à mobiliser des moyens juridiques considérables pour défendre ses intérêts.

J'ai bénéficié du statut de lanceur d'alerte prévu par la loi dite « Sapin II », qui protège contre les représailles liées à un signalement. J'ai également été accompagné par la Maison des lanceurs d'alerte et par Transparency international dans la rédaction de mon signalement auprès du Parquet national financier. Cet accompagnement a été à la fois précieux et rassurant.

J'ai aussi veillé à constituer un dossier particulièrement solide. L'alerte ne reposait pas sur une impression, mais sur des milliers de documents recoupés permettant d'étayer chaque fait signalé. Une alerte fondée sur des preuves structurées est beaucoup plus difficile à contester.

Enfin, le fait que l'alerte ait conduit à une enquête du Parquet national financier et à la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public change profondément la situation : il ne s'agit plus d'un conflit interne, mais d'un dossier pénal, ce qui crée aussi une forme de protection indirecte contre d'éventuelles représailles.

Quels enseignements tirez-vous de cette expérience que vous souhaiteriez partager avec d'autres lanceurs d'alerte ?

L'alerte peut devenir un véritable levier : la preuve que la vigilance individuelle peut infléchir le cours des choses. En tant que lanceur d'alerte, on met au jour les engrenages invisibles qui gangrènent parfois les entreprises, ces renoncements minuscules qui finissent par devenir des compromissions massives, et ces silences qui, à force de durer, étouffent tout un système.

Si je témoigne aujourd'hui, ce n'est pas pour accuser. C'est pour rappeler une chose simple : la corruption ne tient pas seulement par la cupidité. Elle tient aussi par le silence. Et, à un moment donné, quelqu'un doit décider de ne plus se taire.

Parfois, une minuscule anecdote révèle un véritable cas d'école. Nous avons les lois, les institutions et les outils pour faire évoluer les choses. Relever ce défi implique des sacrifices, mais il peut aussi produire des résultats concrets pour notre société.

Car au fond, une alerte commence toujours par une décision simple : celle de ne plus accepter l'inacceptable. Et c'est souvent ainsi que les systèmes commencent à changer.

Témoignage restitué de façon anonyme.

I· LE LANCEUR D'ALERTE : UN ACTEUR ENGAGÉ ET EXPOSÉ

Il y a dix ans, la France s'est dotée d'un statut unifié du lanceur d'alerte. De façon concomitante, le législateur organique a confié une cinquième mission au Défenseur des droits, lui conférant une place centrale dans l'accompagnement et la protection des lanceurs d'alerte[5]. Depuis 2016, toute personne peut demander au Défenseur des droits de l'orienter vers l'autorité compétente pour effectuer un signalement. Le Défenseur des droits peut également être saisi par l'auteur d'un signalement qui craint ou estime subir des mesures de représailles en lien avec celui-ci. Les missions de l'institution en matière d'accompagnement des lanceurs d'alerte ont été consolidées en 2022 au moment du renforcement du droit des lanceurs d'alerte[6].

Le premier rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte publié par le Défenseur des droits couvrait les années 2022 et 2023. Les principaux constats dressés dans ce cadre portaient essentiellement sur le nouveau cadre législatif et règlementaire et le défi qu'il représentait pour l'ensemble des acteurs appelés à le mettre en œuvre en vue d'améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Il soulignait ainsi certains points de fragilité du dispositif qu'il invitait le Gouvernement à corriger, insistant également sur le besoin de communication autour de cette législation encore récente.

Deux ans après, c'est moins de l'évolution du cadre juridique que de son appropriation par les acteurs clefs de l'alerte, notamment les lanceurs d'alerte eux-mêmes, dont le Défenseur des droits entend faire le bilan à l'occasion de son rapport bisannuel.

Les modifications législatives intervenues en 2022 se sont traduites notamment par des évolutions institutionnelles, telles que la désignation d'autorités externes spécifiquement chargées de recueillir et de traiter les alertes, la nomination d'une adjointe à la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte et la création d'un service dédié au sein de l'autorité administrative indépendante. Les sollicitations reçues par le Défenseur des droits au titre de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte ont connu une hausse très importante ces dernières années . Entre 2017 et 2025, le nombre de réclamations annuelles a été multiplié par plus de dix, passant d'environ 80 en moyenne entre 2017 et 2020 à plus de 900 en 2025. Cette tendance a été particulièrement marquée à compter de 2022 et se confirme depuis chaque année avec une hausse annuelle des réclamations de plus de 70 % (voir schéma en annexe 2).

À travers, notamment, les analyses juridiques auxquelles procèdent le Défenseur des droits pour répondre à ces sollicitations toujours plus nombreuses, il apparaît que la notion de lanceur d'alerte est de mieux en mieux définie. Ces dernières donnent à voir des illustrations concrètes de la démarche d'alerte et du besoin réel de protection des lanceurs d'alerte face à la menace des représailles.

Par ailleurs, la protection des lanceurs d'alerte revêt une dimension internationale de plus en plus marquée, qui contribue à asseoir la notion et lui donne une portée concrète. Le Défenseur des droits s'est ainsi engagé aux côtés de plusieurs acteurs européens et internationaux pour œuvrer en faveur d'une application effective de la protection des lanceurs d'alerte au-delà des frontières.

1· UN ACTEUR ENGAGÉ AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le Défenseur des droits s'est attaché à préciser les contours de la notion dans son premier rapport sur la protection des lanceurs d'alerte afin d'identifier clairement les personnes qui peuvent bénéficier des protections spécifiques prévues par la loi. Il est en effet crucial de bien appréhender les termes en jeu compte tenu de l'économie du cadre juridique qui fait reposer la protection sur la définition légale de la démarche d'alerte.

De nombreux acteurs sont aujourd'hui amenés à appréhender la notion, à l'instar des employeurs ou des référents nommés par ceux-ci et des autorités externes dans l'examen de la recevabilité des signalements, du juge saisi sur le fondement de la loi du 9 décembre 2016 ou encore des associations qui conseillent les lanceurs d'alerte dans leurs démarches. De potentielles divergences d'interprétation de la notion peuvent ainsi émerger. Elles sont toutefois limitées à ce jour, la plupart des acteurs de l'alerte s'accordant sur une définition consensuelle de la démarche d'alerte, ce à quoi les échanges fréquents entre ces acteurs et le Défenseur des droits contribuent assurément.

Les analyses développées par le Défenseur des droits ont conduit à préciser certaines notions cardinales de la protection du lanceur d'alerte telles que notamment la bonne foi, le caractère non équivoque du signalement ou encore les conditions de sa divulgation publique. Elles ont aussi conduit à circonscrire la notion de lanceur d'alerte aux personnes agissant dans un but d'intérêt général, excluant ainsi clairement la victime qui agit pour son propre compte.

Dans la pratique, il se confirme que le lanceur d'alerte est un acteur mu par la volonté d'agir pour un intérêt qui dépasse sa propre situation, dans des configurations variées qui recouvrent de nombreux pans de la vie en société[8].

A· LES VISAGES MULTIPLES DE L'ENGAGEMENT : PRÉCISIONS SUR DES SITUATIONS PARTICULIÈRES

Toute personne peut devenir lanceuse d'alerte, sous la seule réserve que sa démarche respecte les conditions prévues par la loi. Si la situation d'infirmiers, agents comptables, chefs de projets, sous-officiers, directeurs généraux adjoints de collectivités territoriales, secrétaires, responsables achat entre assez naturellement dans le champ des textes, certaines situations particulières ont pu interroger sur leur articulation avec

la protection prévue en faveur des lanceurs d'alerte. La notion revêt néanmoins, en pratique, une acception très large qui recouvre de nombreux cas de figure.

LA SITUATION DES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL OU DÉLÉGUÉS SYNDICAUX

Dès les premiers temps d'application de la loi du 9 décembre 2016, le Défenseur des droits a été amené à s'interroger sur l'articulation entre les protections prévues par la loi en faveur des représentants du personnel ou délégués syndicaux et la qualité de lanceur d'alerte.

Dans son premier rapport bisannuel, le Défenseur des droits a considéré que le fait d'être représentant du personnel ou délégué syndical, et de bénéficier, dans certains cas, d'une protection particulière à ce titre, n'exclut pas d'être qualifié de lanceur d'alerte. Pour définir le cadre législatif applicable, il y a lieu de déterminer, selon l'institution, si le représentant du personnel ou délégué syndical a entendu s'inscrire dans une démarche d'alerte indépendamment de son mandat, ou agir dans le cadre particulier de celui-ci.

Le Défenseur des droits a proposé quelques critères permettant de distinguer une démarche d'alerte de l'exercice normal d'un mandat, en considérant par exemple que le représentant du personnel ou délégué syndical qui se borne à solliciter l'inspection du travail concernant une situation dont il a eu connaissance dans l'exercice de son mandat ne s'inscrit pas dans une démarche d'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016.

La pratique du Défenseur des droits ces deux dernières années lui a permis d'affiner le faisceau d'indices permettant d'apprécier la qualité de lanceur d'alerte dans le cadre d'un mandat. Il semble ainsi pertinent de tenir compte du mandat et des prérogatives du représentant du personnel ou délégué syndical, du destinataire du signalement ou encore de son objet et des circonstances dans lesquelles il a eu connaissance des informations.

Son appréciation au cas par cas conduit ainsi le Défenseur des droits à se poser notamment un jeu de questions : Quel est l'objet du signalement ? À qui est-il adressé ? Quelles sont les prérogatives de son auteur ? Dans quelles circonstances a-t-il eu connaissance des faits ?

Sur cette base, il peut être considéré que le représentant du personnel siégeant à la formation santé et sécurité au travail ayant recueilli la parole de plusieurs salariés sur leurs conditions de travail qui signale par exemple un danger grave et imminent au sein de l'entreprise agit dans le strict cadre de son mandat. À l'inverse, le Défenseur des droits a considéré que le salarié, par ailleurs délégué syndical, qui a signalé à une AERS ainsi qu'aux pouvoirs publics, la mise en place d'un logiciel de surveillance des temps d'arrêt des salariés a agi dans le cadre de la loi du 9 décembre 2016. Dans ce dernier exemple, le destinataire de l'alerte – une AERS – témoignait clairement d'une démarche distincte de l'exercice de son mandat syndical, qu'il avait pu exercer par ailleurs, sur des sujets en partie distincts, auprès des instances représentatives.

La démarche d'alerte peut parfois prendre le relai d'un signalement d'abord effectué dans l'exercice du mandat syndical. Le Défenseur des droits a ainsi reconnu la qualité de lanceur d'alerte d'un représentant du personnel ayant saisi la Direction générale du travail et l'agence régionale de santé concernant les conditions de travail des salariés et les conditions d'accueil des résidents au sein d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) après avoir mené, plusieurs années auparavant , des actions pour dénoncer ces mêmes faits dans le cadre de son mandat.

LES PERSONNES CHARGÉES DE RESPONSABILITÉS PARTICULIÈRES

Les personnes qui sont placées dans une situation particulière vis-à-vis des faits qu'elles entendent dénoncer, au regard de leur position dans l'organigramme ou de leur mission particulière, ne sont pas privées pour autant de la possibilité d'effectuer un signalement au titre de la loi du 9 décembre 2016 et d'invoquer la qualité de lanceur d'alerte.

Il semble important de ne pas exclure du bénéfice de la législation protectrice des

lanceurs d'alerte des salariés et agents publics au seul motif que les responsabilités dont ils ont la charge leur permettaient en principe de remédier eux-mêmes aux faits qu'ils ont signalés. Le Défenseur des droits a en effet constaté dans l'examen des situations dont il a été saisi qu'en dépit de leur position hiérarchique, ces personnes peuvent rencontrer des obstacles pour remédier aux manquements qu'elles constatent.

Dans l'emploi public par exemple, le Défenseur des droits a reconnu la qualité de lanceur d'alerte au directeur général des services d'une commune qui a signalé à l'autorité judiciaire certains agissements du maire qui lui semblaient constituer des atteintes à la probité. Nonobstant ses responsabilités importantes au sein de la collectivité, le fonctionnaire territorial n'était pas en mesure de s'opposer seul aux agissements de l'exécutif.

Par ailleurs, pour le Défenseur des droits, les salariés et agents publics dont les missions consistent à identifier les risques et à alerter – à l'instar du responsable en conformité ou *compliance officer* et des référents égalité, déontologue et alerte – ne sont pas exclus du dispositif d'alerte. Parce qu'ils ont pour mission d'enquêter et de remédier aux atteintes révélées au sein de la structure, susceptibles de mettre en cause tout agent ou salarié y compris au sein de la gouvernance, ces personnes sont particulièrement exposées au risque de pressions pour les dissuader d'investiguer voire de mesures de représailles. La notion de « personne en lien avec un lanceur d'alerte », introduite dans la loi du 9 décembre 2016 par la loi du 21 mars 2022 (cf. *infra*), semble pouvoir être mobilisée en pareille hypothèse. Elle permet en effet d'étendre les protections légales à toute personne physique qui risque, en raison de ses liens avec un lanceur d'alerte, de faire l'objet de représailles dans le cadre de son activité professionnelle de la part de son employeur. En outre, le responsable conformité comme le référent peut lui-même effectuer un signalement au titre de la loi du 9 décembre 2016 lorsqu'il ne parvient pas à remédier aux faits dans l'exercice de ses missions.

L'AGENT PUBLIC LANCEUR D'ALERTE

Selon les derniers chiffres publiés par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, en 2023, l'emploi public représentait un emploi sur cinq en France[9]. La proportion d'agent publics parmi les personnes qui s'adressent au Défenseur des droits au titre de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte est particulièrement significative puisqu'ils représentent un tiers de ces saisines[10].

S'il est soumis à des obligations déontologiques qui lui sont propres, inhérentes à la mission de service public qu'il exerce, l'agent public n'en demeure pas moins susceptible de devenir lanceur d'alerte au même titre que tout salarié du secteur privé.

À l'instar de tout lanceur d'alerte, l'agent public choisit librement s'il procède à un signalement interne – au sein de son administration, auprès de son supérieur hiérarchique, de son employeur ou du référent désigné par celui-ci – ou externe. Un agent public ne peut être sanctionné pour avoir privilégié le canal externe, *a fortiori* lorsqu'il était tenu de transmettre un signalement à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Ainsi que l'a jugé la cour administrative d'appel de Paris, la sanction disciplinaire qui serait motivée par les conditions dans lesquelles un agent public a formalisé son signalement, dès lors qu'elles sont conformes aux prescriptions de la loi du 9 décembre 2016 ou de tout autre dispositif spécifique, est une mesure de représailles qui encourt l'annulation par le juge[11].

Le droit d'alerter doit néanmoins être concilié avec les obligations déontologiques, notamment le devoir de réserve[12]. Pour le Défenseur des droits cependant, sauf à remettre en cause le principe même du droit d'alerte, les manquements opposés à un agent public lanceur d'alerte – notamment au titre de son devoir de réserve – doivent être évalués à l'aune du statut protecteur prévu par la loi. Ainsi, il ne peut non seulement être reproché à un agent d'avoir manqué à une obligation de loyauté ou au devoir de réserve pour avoir divulgué des faits dans les conditions prévues par la loi, mais il doit également être tenu

compte de l'existence et du contexte de l'alerte pour apprécier l'éventualité d'un manquement à ces mêmes obligations eu égard aux propos tenus et au contexte de leur divulgation.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi par un policier qui a signalé à l'Inspection générale de la police nationale des manquements à la déontologie constatés dans l'exercice de ses fonctions. Ce policier a été sanctionné par sa hiérarchie après s'être exprimé publiquement dans divers médias nationaux sur son alerte et les représailles dont il s'estimait victime de la part de sa hiérarchie. Dans son analyse, qu'il a produite devant les juridictions au soutien du lanceur d'alerte, le Défenseur des droits a relevé que les propos du policier n'apparaissaient ni injurieux, ni diffamatoire. L'institution a rappelé le contexte des propos publics reprochés au policier. Ce dernier avait été sanctionné, quelques jours auparavant, par un avertissement précisément motivé par son alerte et annulé par la suite par le juge administratif qui a considéré qu'il s'agissait d'une mesure de représailles. Par ailleurs, le policier a expliqué qu'il entendait dénoncer les policiers qui, manquant à leurs obligations déontologiques et bien que minoritaires, nuisent à l'image de la police. Enfin, à la date de sa prise de parole dans les médias, les policiers mis en cause par son signalement n'avaient pas été sanctionnés, tandis que les comportements qui leur étaient imputés avaient été établis par une enquête de l'IGPN depuis plusieurs mois. Éclairé par ce contexte, le Défenseur des droits a considéré qu'il ne pouvait être reproché au policier d'avoir manqué à ses obligations déontologiques en évoquant publiquement son alerte. Partageant le sens des observations du Défenseur des droits, la juridiction a qualifié la sanction de représailles et a prononcé son annulation[13].

LES FACILITATEURS ET PERSONNES EN LIEN AVEC UN LANCEUR D'ALERTE

Introduites dans la loi du 9 décembre 2016 par la loi du 21 mars 2022, les notions de facilitateurs et personnes en lien avec un lanceur d'alerte ont permis d'étendre la protection dévolue au lanceur d'alerte aux personnes qui l'aident dans sa démarche ainsi qu'à celles qui, en raison de leurs liens avec lui, craignent de subir des représailles dans le cadre de leurs activités professionnelles. Le Défenseur des droits a connu les premières applications de ces notions qui recouvrent des situations très variées.

Les facilitateurs

La protection, au même titre que le lanceur d'alerte, de toutes les personnes qui l'aident dans sa démarche semblait nécessaire. Un lanceur d'alerte peut être amené à solliciter dans son entourage personnel ou professionnel des conseils ainsi que des informations et des témoignages pour étayer son alerte auprès des autorités de traitement.

L'aide apportée par le facilitateur au lanceur d'alerte peut prendre des formes diverses.

Par exemple, a été reconnue facilitatrice par le Défenseur des droits la personne occupant des fonctions d'assistante auprès d'une salariée qu'elle a matériellement aidée à lancer l'alerte sur de possibles atteintes à la probité. Cette personne a notamment aidé la salariée à conserver les preuves des faits dénoncés ou à empêcher leur détérioration par l'auteur potentiel des faits. Elle a par ailleurs assuré la liaison entre la lanceuse d'alerte et d'autres salariés, dans le cadre de la démarche d'alerte.

Dans un autre cas, le Défenseur des droits a considéré que l'aide du facilitateur avait pu consister en la publication d'un ouvrage permettant la divulgation de témoignages dont les auteurs avaient eux-mêmes été reconnus lanceurs d'alerte. L'enquête menée par le Défenseur des droits a notamment permis d'établir que la publication, intervenue plusieurs années après les premiers signalements des lanceurs d'alerte, alors que leur employeur n'avait pris aucune mesure appropriée en réponse, avait facilité le traitement de leurs alertes. Une telle divulgation n'est par ailleurs pas apparue prématurée, tant au regard des dispositions qui protègent les auteurs de signalement que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi que le précise cette dernière, au prisme de laquelle doit être interprétée la législation française sur les lanceurs d'alerte, dans certaines circonstances le recours aux médias est susceptible de

constituer le seul moyen efficace d'alerte[14]. Le Défenseur des droits a considéré que c'était le cas en l'espèce eu égard à l'inertie dénoncée par les lanceurs d'alerte. Dans cette même affaire, le Défenseur des droits a enfin considéré que la circonstance que l'auteur ait tiré des revenus de la publication de son ouvrage ne faisait pas obstacle à la reconnaissance de sa qualité de facilitateur dès lors que sa démarche, ainsi que celle des témoins du livre, apparaissaient motivées par des considérations d'intérêt général visant à mettre en lumière et faire cesser les faits dénoncés, et non par la recherche d'un gain financier.

La loi a étendu la qualité de facilitateur d'alerte aux personnes morales à but non lucratif. Le juge n'a pas encore eu l'occasion de préciser la démarche attendue de la part d'un facilitateur pour être protégé en cette qualité. Pour le Défenseur des droits, cette évolution législative doit permettre de pallier, au moins en partie, l'exclusion des personnes morales de la notion de lanceur d'alerte que l'institution regrettait dans son premier rapport bisannuel. Le Défenseur des droits propose dès lors une appréhension large de la notion de facilitateur qui puisse s'avérer protectrice des associations et syndicats qui accompagnent les lanceurs d'alerte. L'institution considère ainsi qu'une personne morale à but non lucratif qui se ferait le relais d'une alerte portée à sa connaissance par une personne physique qui répond aux conditions de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 pourrait se prévaloir de la qualité de facilitatrice. Par exemple, un syndicat a saisi le Défenseur des droits – au titre de sa qualité d'AERS - pour signaler les mauvais traitements infligés à des personnes mineures au sein d'un établissement pénitentiaire spécialisé. Le signalement a été jugé recevable dès lors que le syndicat, agissant en facilitateur d'alerte, a relayé les informations transmises par deux personnels de l'établissement qui souhaitaient conserver l'anonymat par crainte de représailles. Il doit cependant être précisé qu'à ce jour le Défenseur des droits n'a pas encore été sollicité par une personne morale pour qu'il lui reconnaisse la qualité de facilitatrice d'alerte au titre de ses missions d'accompagnement et de protection.

Les personnes en lien

Aux côtés des facilitateurs, les dispositions de l'article 6-1 de la loi du 9 décembre 2016 protègent également, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022, les personnes qui, en raison de leur lien avec un lanceur d'alerte, risquent de faire l'objet de représailles dans le cadre de leurs activités professionnelles.

La notion est doublement circonscrite. D'une part, contrairement à celle de facilitateur, la qualité de personne en lien est réservée aux seules personnes physiques. D'autre part, le risque de représailles n'est apprécié qu'au regard de l'activité professionnelle de la personne et doit résulter de l'employeur, d'un client ou du destinataire d'un service.

Le Défenseur des droits a retenu une interprétation large de ces dispositions, applicables à des personnes qui, bien que non liées par un contrat de travail aux dirigeants d'une entité, avaient été désignées à leurs postes par ces dirigeants, lesquels disposaient sur elles d'un pouvoir de révocation et, plus largement, d'un pouvoir disciplinaire sur l'ensemble des membres de l'organisation. Pour le Défenseur des droits, cette interprétation répond à l'esprit de la loi, qui entend protéger les « *collègues ou proches, entités juridiques contrôlées par le lanceur d'alerte, pour lesquelles il travaille ou avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel* »[15], sur la base de la directive (UE) 2019/1937, transposée en droit interne par la loi du 21 mars 2022, prévoyant que la protection devrait être assurée « *[aux] collègues ou [aux] proches de l'auteur de signalement qui sont également en lien dans un contexte professionnel avec l'employeur, le client ou le destinataire des services de l'auteur de signalement* »[16].

La nature du lien n'est pas précisée à l'article 6-1 de la loi de 2016. Dans le silence des textes, ce lien peut prendre des formes très diverses.

Le Défenseur des droits a considéré qu'il pouvait par exemple résulter du soutien manifesté au sein de l'entreprise par une personne en faveur de lanceurs d'alerte de la même entité. De façon plus évidente, ce lien peut également unir les membres d'une

même famille. C'est ainsi que le Défenseur des droits a reconnu la qualité de personne en lien à la fille d'un lanceur d'alerte. Dans une autre affaire, le lien a été regardé comme pouvant être caractérisé par la relation sentimentale entre deux agents affectés au sein de la même équipe, dont l'un avait procédé à un signalement.

Cette notion ne semble pas encore connaître d'application jurisprudentielle. Sa mise en œuvre révèlera la diversité des situations qu'elle permet d'appréhender. Elle restera toutefois circonscrite aux personnes physiques dans le cadre de leur activité professionnelle. On peut déjà regretter cette dernière limite car le Défenseur des droits a constaté à plusieurs reprises que des représailles peuvent se manifester également dans la vie privée ou dans les engagements associatifs.

B· UNE ACTION INDIVIDUELLE AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL : DES CAS FRONTIÈRES

Dès son premier rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits a rappelé pourquoi le lanceur d'alerte est par définition animé par l'intérêt général. Il se confirme au regard des constats plus récents que plusieurs situations ne peuvent être rattachées à la notion de lanceur d'alerte au regard de leur finalité, qui se situe en dehors du champ de l'intérêt général.

LA DÉMARCHE MUE PAR UN INTÉRÊT EXCLUSIVEMENT PERSONNEL

Selon l'analyse développée régulièrement par le Défenseur des droits, la figure du lanceur d'alerte, parce qu'il agit en faveur de l'intérêt général, en « citoyen vigilant » pour reprendre les termes de l'étude de 2016 du Conseil d'État[17], ne se confond pas avec celle de victime. Cette dernière, lorsqu'elle divulgue ou dévoile des faits qui la concernent exclusivement, n'agit pas intrinsèquement pour l'intérêt de tous – bien qu'une forme d'exemplarité de la sanction soit souvent revendiquée au bénéfice de la société – mais dans un but de réparation ou de sanction d'un préjudice exclusivement personnel.

C'est pourquoi, sur la base des travaux parlementaires de la loi du 9 décembre 2016, le Défenseur des droits ne retient pas la qualité de lanceur d'alerte lorsqu'une personne le saisit de faits qui portent sur son propre cas, et exclusivement sur lui.

Cette approche est également retenue par les autorités externes chargées du recueil des signalements qui ne traitent, selon les prescriptions du décret du 3 octobre 2022 précité, que les signalements ne portant pas exclusivement sur la situation de leur auteur. Elle trouve un écho dans la jurisprudence[18].

L'économie du dispositif repose, selon le Défenseur des droits, sur cette distinction de la démarche du lanceur d'alerte mu par l'intérêt général de celle de la personne qui, aussi légitime que soit l'action entreprise, se borne à faire valoir ses droits à titre individuel. Elle permet de réserver la force, à la fois symbolique et juridique, de l'alerte aux personnes qui décident de s'inscrire dans une démarche potentiellement périlleuse au nom d'un intérêt qui les dépasse.

Pour autant, il importe de rappeler que la distinction entre les qualités de victime et de lanceur d'alerte est sans incidence sur la protection légale dont bénéficie l'auteur d'un signalement dans l'emploi. En effet, le législateur a veillé à ce que, dans le cadre professionnel, tant le lanceur d'alerte que la victime soit protégée de façon équivalente contre toute mesure de représailles. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022, les salariés et agents publics victimes de discrimination, de harcèlement moral et de harcèlement sexuel bénéficient en effet des mêmes protections que les lanceurs d'alerte[19].

De même, la distinction victime/lanceur d'alerte est sans incidence sur l'organisation des canaux de réception et de traitement des signalements auprès des employeurs. Le Défenseur des droits a ainsi pu constater que, de manière pragmatique, certains employeurs mettent en place un seul et même canal afin de recueillir tant les signalements effectués au titre de la loi du 9 décembre 2016 que ceux en matière de violences sexuelles et sexistes et de harcèlement moral (*cf. infra*).

Le Défenseur des droits constate dans l'exercice de sa mission de certification de la qualité de lanceur d'alerte que le principal motif de refus qu'il oppose demeure encore aujourd'hui la qualité de victime de l'auteur du signalement, ce qui justifie d'évoquer à nouveau cette catégorie particulière.

En pratique, l'institution a notamment considéré que la personne qui agit pour le compte exclusif de l'un de ses proches, qu'elle en soit le responsable légal ou non, ne répond pas à la définition du lanceur d'alerte. Par exemple, le Défenseur des droits a refusé la qualité de lanceur d'alerte au père d'un sportif ayant dénoncé les violences que son fils aurait subies au sein d'une fédération sportive. La même analyse a été retenue s'agissant de la personne qui a signalé le refus d'un centre hospitalier de dispenser à un parent une sédation profonde et continue jusqu'à son décès.

Selon le Défenseur des droits, ne peut davantage se prévaloir de la qualité de lanceur d'alerte la personne qui apporte une aide à une victime afin qu'elle fasse valoir ses droits. L'autorité administrative indépendante a ainsi considéré que la personne qui a aidé son amie à rédiger une plainte pour agression sexuelle n'a pas agi en qualité de lanceur d'alerte. Par ailleurs, la qualité de lanceur d'alerte a été refusée à une intervenante au domicile d'un enfant dans le cadre d'un soutien scolaire qui a saisi une association d'accompagnement des personnes atteintes d'autisme à propos des conditions de prise en charge médicale du handicap de l'enfant.

La victime qui se saisit d'une situation qui la dépasse peut en revanche bénéficier des protections applicables aux lanceurs d'alerte. Par exemple, le Défenseur des droits a certifié la qualité de lanceuse d'alerte d'une salariée qui a signalé les agissements sexistes et sexuels de l'un de ses collègues dès lors que son signalement faisait état d'autres victimes et que sa démarche apparaissait motivée par le souci d'assurer la santé et la sécurité de l'ensemble des salariées de l'entreprise. Pour apprécier le caractère d'intérêt général de la démarche, il s'agit, en pareille hypothèse, de vérifier que l'auteur du signalement a manifesté la volonté qu'il soit remédié aux atteintes portées aux droits d'autres personnes et qu'il ne s'est pas borné à invoquer leurs situations au soutien de leur cas personnel ou de celui d'un proche.

La simple supposition de l'existence d'autres victimes ne suffit pas à caractériser la démarche d'intérêt général. Par exemple, le Défenseur des droits a refusé de reconnaître la qualité de lanceur d'alerte à l'agent public qui a dénoncé une méconnaissance du secret médical dans la gestion de son dossier. Cet agent supposait que les défaillances imputées à l'administration dans la gestion de son dossier résultaient de l'organisation du service et concernaient de ce fait d'autres agents. La seule évocation de ces autres victimes hypothétiques n'a pas suffi à caractériser une démarche d'alerte excédant sa situation personnelle.

LES DÉMARCHES CONSISTANT À EXERCER UN RECOURS ADMINISTRATIF OU CONTENTIEUX

Le Défenseur des droits a été amené à s'interroger sur le point de savoir si l'exercice d'un recours administratif ou contentieux répondait à la définition d'une alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016.

Il est parvenu à la conclusion que, dans la plupart des cas, le recours administratif ne saurait être regardé comme une alerte externe qui suppose de s'adresser à une autorité tierce à celle mise en cause. Ce recours ne peut par ailleurs être considéré comme une « alerte interne » qu'à la condition d'émaner d'une personne ayant eu connaissance des informations dans le cadre de son activité professionnelle conformément à l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016. Le Défenseur des droits a notamment refusé la qualité de lanceur d'alerte au citoyen qui a contesté auprès du maire de sa commune de résidence la révision du plan local d'urbanisme. En effet, par sa démarche, l'administré n'a pas procédé au signalement ou à la divulgation d'informations dont il a eu personnellement connaissance auprès d'une autorité externe tierce à même d'y remédier. Il s'est borné à faire usage du droit dont dispose chaque citoyen de contester une décision auprès de son auteur.

Dans de rares cas, l'exercice d'un recours administratif pourrait s'analyser comme une alerte, notamment lorsqu'il s'inscrit dans le prolongement d'un signalement (recours administratif après refus de traiter un signalement par exemple). Toutefois, à ce jour, le Défenseur des droits n'a jamais rencontré cette hypothèse.

Le recours contentieux devant le juge administratif ne paraît pas non plus pouvoir être regardé comme une voie d'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016. L'article 8 de cette loi mentionne en effet, aux côtés des autorités externes désignées par décret et des institutions de l'Union européenne, la seule « autorité judiciaire ». Ce faisant, elle fait référence, de façon générale, au juge judiciaire, au sens de l'article 64 de la Constitution, et en l'occurrence, d'après les travaux parlementaires, au Parquet, soit à une autorité susceptible d'enquêter sur les faits afin, le cas échéant, de prendre des mesures permettant d'y remédier. La juridiction administrative n'est ainsi pas visée par ces dispositions, ce qui apparaît cohérent au regard des règles procédurales qui encadrent le recours contentieux. En effet, tant les règles de recevabilité – notamment la nécessité d'un intérêt à agir – que les modalités d'examen du recours contentieux – en particulier l'examen des seuls moyens soulevés par le requérant hors moyens d'ordre public – semblent incompatibles avec la définition de l'alerte.

Pour autant, si elle ne peut être assimilée à une alerte, la saisine du juge administratif apparaît parfois la voie de droit la plus appropriée pour faire cesser certains agissements. Dans l'exercice de sa mission d'orientation, le Défenseur des droits a ainsi confirmé à un administré que l'exercice d'un recours contentieux apparaissait comme une démarche propre à remédier au défaut de publication des délibérations municipales et de rédaction de procès-verbaux.

LES DÉMARCHES MALVEILLANTES

La condition de bonne foi prévue par la loi implique que la démarche du lanceur d'alerte soit empreinte d'honnêteté et de loyauté, sans intention malveillante.

Il est arrivé au Défenseur des droits de déceler une telle intention à la lecture de certains signalements, dont les auteurs semblent obéir davantage à une volonté de nuire à une ou plusieurs personnes nommément désignées qu'au souci de remédier à une atteinte à l'intérêt général. Ces signalements ne reposent généralement sur aucun élément factuel mais consistent souvent en de simples allégations. Par exemple, la qualité de lanceur d'alerte a été refusée à la personne qui a indiqué qu'un couple de personnes exerçant leur activité professionnelle à l'étranger percevrait illégalement des allocations de la part de l'État français. Ces allégations n'étaient en l'espèce étayées par aucune pièce. Le Défenseur des droits a par ailleurs estimé que ne répondait pas à la définition du lanceur d'alerte la personne qui a signalé la méconnaissance des règles en matière de cumul d'activités par un professeur sans être en capacité d'apporter des éléments susceptibles de corroborer ses accusations.

Le Défenseur des droits a également refusé la qualité de lanceur d'alerte au salarié qui a utilisé la menace d'un signalement auprès d'une AERS pour tenter d'obtenir une somme plus importante dans le cadre d'un processus transactionnel avec son employeur. Si le salarié a bien procédé au signalement auprès de l'AERS *in fine*, après l'échec des négociations qu'il avait entreprises, le Défenseur des droits a considéré que le salarié entendait dans les circonstances particulières de l'espèce, par sa démarche, satisfaire avant tout son intérêt financier personnel et paraissait peu soucieux qu'il soit remédié aux atteintes à l'intérêt général en cause.

Le Défenseur des droits a pu s'interroger par ailleurs sur la motivation de la personne qui a signalé des agissements répréhensibles auxquels elle a elle-même contribué. Cette seule circonstance n'exclut pas, selon l'analyse retenue par l'institution, de bénéficier des protections attachées à la qualité de lanceur

d'alerte. Pour déterminer si une personne peut bénéficier de ces protections, une attention particulière doit être portée à la condition de bonne foi afin de s'assurer que la démarche est empreinte de loyauté et d'honnêteté, dépourvue de toute intention de nuire. Par exemple, le Défenseur des droits a considéré qu'agissait de bonne foi le salarié qui a accepté de commettre des faits notamment constitutifs du délit de pratique commerciale trompeuse au bénéfice de la société qui l'employait avant de signaler dans un second temps cette consigne aux autorités compétentes. La reconnaissance de la qualité de lanceur d'alerte n'empêche pas de sanctionner l'éventuelle faute du salarié ou de l'agent public. En revanche, son employeur ne pourra, sous peine de nullité, le sanctionner pour avoir signalé les faits conformément à la loi du 9 décembre 2016.

LA DIVULGATION PUBLIQUE HORS DE PROPORTION AVEC L'INTÉRÊT POURSUIVI

En règle générale, une alerte n'a pas vocation à être rendue publique. Lancer l'alerte consiste d'abord à saisir les autorités internes et/ou externes capables de faire cesser les manquements allégués. Ce n'est en principe qu'en cas de carence d'une autorité externe qu'une alerte peut être portée à la connaissance du public.

Quelques situations particulières peuvent justifier la divulgation publique d'une alerte. L'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 la permet notamment « *en cas de danger grave et imminent* » ou, lorsque les informations ont été obtenues dans un cadre professionnel, « *en cas de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible* ».

Il s'agit alors de s'interroger sur le but poursuivi par la divulgation publique. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'auteur du signalement doit avoir adopté une démarche proportionnée et n'avoir envisagé la divulgation publique qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement[20].

Le Défenseur des droits a notamment considéré qu'en publiant un commentaire sur l'intranet de son administration, accessible à de nombreuses personnes, pour signaler un délit, sans avoir au préalable effectué un signalement interne ou externe afin que les faits soient établis et sanctionnés par les autorités compétentes, un agent public a méconnu l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 et ne pouvait, pour ce motif, se prévaloir de la qualité de lanceur d'alerte.

En revanche, n'ont pas été qualifiées de divulgation publique par le Défenseur des droits les communications internes d'un directeur général à l'ensemble des salariés d'une entreprise portant sur les informations relatives à son alerte dès lors que ces communications ont été effectuées dans un souci de transparence pour apaiser les équipes.

Dans le même sens, l'institution n'a pas davantage retenu l'existence d'une divulgation publique lorsqu'un salarié a informé plusieurs centaines de victimes de violation de leurs données personnelles dès lors qu'il s'est borné à se conformer à l'obligation prescrite à l'article 34 du règlement général sur la protection des données.

Le Défenseur des droits apprécie de façon objective l'existence d'une divulgation publique des informations imputables à l'auteur du signalement. La seule circonstance que les faits signalés fassent l'objet d'un article de presse est sans incidence sur sa qualité de lanceur d'alerte lorsqu'aucun élément ne permet de le désigner comme étant l'auteur de cette divulgation.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a considéré qu'en transmettant des informations à la presse concernant la pratique d'une société de nature à causer un préjudice irréversible pour l'environnement et les populations concernées, un salarié avait adopté une démarche proportionnée à l'intérêt général, compte tenu du risque encouru.

2· LA DIVERSITÉ DES DOMAINES DE L'ALERTE

Tandis que la figure de lanceur d'alerte se précise, le champ de l'alerte s'étend progressivement. Le Défenseur des droits le constate à la fois dans sa mission d'orientation et, lorsqu'elles relèvent de son champ de compétence, à l'occasion du traitement des alertes, ainsi que dans son activité d'accompagnement des lanceurs d'alerte qui craignent ou subissent des mesures de représailles. Le développement des domaines de l'alerte tend à témoigner de la vitalité du dispositif et en révèle les enjeux.

A. LES SUJETS EN PRISE AVEC LES DÉBATS DE SOCIÉTÉ

Le Défenseur des droits entend rappeler l'importance de l'alerte pour l'intérêt général en l'illustrant par quelques domaines dans lesquels des lanceurs d'alerte ont permis de révéler des atteintes graves à l'intérêt général.

LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À LA PROBITÉ DANS LE DOMAINE MÉDICAL

L'exclusion du secret médical du champ de l'alerte[21] n'écarte pas pour autant la possibilité de signaler des informations dans le domaine de la santé. L'auteur du signalement doit seulement veiller à ne pas enfreindre ce secret protégé par la loi dans sa démarche d'alerte.

Plusieurs décisions adoptées par la Défenseure des droits au titre de sa compétence en matière de protection des lanceurs d'alerte en 2024 et 2025 concernaient le domaine de la santé. Les signalements portaient notamment sur une mise en danger des patients, des atteintes à la probité dans les établissements de santé ou encore sur la pratique d'une facturation frauduleuse de soins médicaux.

Protéger les lanceurs d'alerte dans le domaine de la santé est d'autant plus important que peu de personnes ont accès à ces informations qui supposent un certain niveau d'expertise pour être comprises et analysées. L'affaire dite « du Médiator », dans laquelle une praticienne hospitalière a lancé l'alerte sur les dangers d'un médicament, en est une parfaite illustration.

Dans l'exercice de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits a reconnu la qualité de lanceur d'alerte à un praticien hospitalier qui a signalé une pratique médicale contestée. Cible de diverses mesures tendant à l'éloigner du service au motif que sa présence rendait impossible la continuité des soins, ce médecin a saisi le juge administratif en soutenant être victime de représailles en lien avec son alerte.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022, aucune disposition législative ne prévoyait explicitement la protection des praticiens hospitaliers victimes de représailles consécutives à une alerte, ces derniers n'étant pas soumis au statut général des fonctionnaires prévu par les dispositions figurant désormais dans le code général de la fonction publique. Cette omission est réparée depuis le 1er septembre 2022, les protections de la loi du 9 décembre 2016 contre les mesures de représailles s'appliquant explicitement à toute personne qui a lancé l'alerte, quelle que soit sa qualité.

Avant même cette date, le pourvoi en cassation formé par ce praticien hospitalier pour contester les représailles qu'il estimait subir a offert l'occasion au Conseil d'État de juger qu'« *un praticien hospitalier qui ne pourrait se prévaloir* [des mesures de protections prévues par la loi du 9 décembre 2016]*, dès lors que le signalement auquel il aurait procédé serait antérieur à leur entrée en vigueur, ne saurait faire l'objet d'une procédure disciplinaire du seul fait d'avoir signalé de manière désintéressée et de bonne foi un crime ou un délit ou une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général au sens de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016* »[22]. Le Conseil d'État a ainsi adopté une solution protectrice des lanceurs d'alerte dans le domaine de la santé jugeant que les praticiens hospitaliers bénéficient bien de protection y compris avant la loi de 2022.

Le Défenseur des droits est intervenu au soutien d'autres médecins lanceurs d'alerte. Par exemple, il a produit des observations en justice devant un conseil de prud'hommes en

faveur du médecin au sein d'un établissement de santé qui a dénoncé les agissements de l'un de ses collègues susceptibles de constituer une atteinte à la probité. Le conseil de prud'hommes a jugé que le licenciement du salarié – pour faute grave – était nul, en reprenant l'analyse du Défenseur des droits selon laquelle il s'agissait d'une mesure adoptée en représailles d'une alerte[23].

LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Les domaines du médico-social et de l'éducation, qui représentent une part importante des décisions de la Défenseure des droits en matière de protection des lanceurs d'alerte en 2024 et 2025, paraissent particulièrement propices à l'alerte.

L'actualité récente sur les conditions délétères de prise en charge de certains publics fragiles atteste, par elle-même, de la nécessité de favoriser l'alerte dans ce secteur.

L'intervention d'un tiers permet en effet de mettre en lumière les mauvais traitements subis par les personnes en situation de vulnérabilité, tels que les mineurs, les résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et les personnes handicapées accueillies en établissements spécialisés, lesquelles n'ont pas toujours la possibilité de faire valoir leurs droits par leurs propres moyens, *a fortiori* dans des milieux fermés.

Qu'elles soient salariées du secteur privé ou agents publics, les personnes qui témoignent de mauvais traitements infligés aux personnes les plus vulnérables dont elles ont eu connaissance dans le cadre de leur emploi ont en outre besoin d'une protection effective en qualité de lanceur d'alerte. Dans le domaine social ou médico-social, la précarisation de l'emploi, avec le recours régulier aux contrats courts, renforce ce besoin de protection.

En tant qu'autorité externe chargée du recueil des signalements en matière de défense des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a par exemple reçu un signalement relatif aux défaillances de l'aide sociale à l'enfance dans la prise en charge des mineurs placés en foyers d'accueil, émanant d'un fonctionnaire chargé spécifiquement d'une mission de contrôle des établissements de la protection de l'enfance. Craignant de subir des représailles dans l'emploi en raison de son signalement, l'agent a demandé au Défenseur des droits de certifier sa qualité de lanceur d'alerte. L'institution a réservé une suite favorable à sa demande, considérant qu'il remplissait les conditions prévues par la loi du 9 décembre 2016.

Le Défenseur des droits a par ailleurs été saisi par un médecin psychiatre, chef de service d'un établissement de santé, qui a signalé les conditions d'enfermement des patients auprès du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Ce praticien s'était vu retirer ses fonctions de chef de pôle à la suite de son alerte, décision qu'il a contestée devant la juridiction administrative. Le Défenseur des droits a produit des observations dans le cadre de ce contentieux[24]. S'appuyant sur l'analyse développée par l'autorité administrative indépendante, le tribunal administratif a jugé que cette décision constituait une mesure de représailles et en a prononcé l'annulation.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le Défenseur des droits a constaté le développement de l'alerte environnementale ces deux dernières années. La hausse considérable des sollicitations adressées à l'autorité externe en charge des alertes environnementales, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'inscrit dans le même mouvement. Cette institution a reçu 149 sollicitations en 2024, année de l'adoption de sa procédure de recueil des alertes et 765 en 2025, soit une progression de 413 %.

En 2024, le Défenseur des droits a notamment certifié la qualité de lanceur d'alerte d'un exploitant agricole ayant signalé une pollution des eaux par l'utilisation de produits phytosanitaires.

En la matière, il apparaît également essentiel d'apporter une protection effective aux salariés qui, par leurs fonctions, bénéficient d'un accès privilégié à l'information et se révèlent de véritables vigies de la protection de l'environnement. Le Défenseur des droits a ainsi été amené à certifier un salarié qui a signalé auprès de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable une suspicion de pollution des eaux résultant de l'activité d'une usine de traitement des déchets.

L'institution a également accompagné un salarié qui a permis la divulgation de manquements de sociétés qui favorisaient une communication trompeuse en matière d'engagements écologiques (*greenwashing*). Le Défenseur des droits a notamment considéré que la divulgation publique de ces informations, portant sur la protection de l'environnement, avec des répercussions financières importantes, et impliquant des institutions publiques ou internationales, relevait d'une question d'intérêt général touchant directement à la santé des populations et à la préservation de la biodiversité. Il a considéré, dans le contexte particulier de l'affaire, que le lanceur d'alerte pouvait légitimement penser que la divulgation publique était le seul moyen efficace d'alerte sur cette situation.

Le Défenseur des droits a accompagné un autre salarié qui, au sein d'une société de distribution d'eau, a signalé à sa hiérarchie des manquements aux procédures de sécurité et la transmission de fausses informations à la police de l'eau. Dans ce dernier cas, le Défenseur des droits a présenté des observations en justice devant le conseil de prud'hommes qui, partageant son analyse, a annulé le licenciement du salarié[25].

B· LES INFRACTIONS FRÉQUEMMENT PORTÉES À LA CONNAISSANCE DU DÉFENSEUR DES DROITS

En dépit d'une appréhension large de l'alerte retenue par la loi, des motifs récurrents d'alerte peuvent être identifiés.

LES QUESTIONS DE PROBITÉ

Dans l'exercice de sa mission de protection, le Défenseur des droits a pu constater qu'une majorité de signalements portait sur des atteintes à la probité : trafic d'influence, corruption, détournement de fonds publics, favoritisme, prise illégale d'intérêt et concussion. Le Défenseur des droits a notamment reconnu la qualité de lanceur d'alerte au fonctionnaire territorial qui a signalé à l'autorité judiciaire des agissements du maire susceptibles de caractériser des atteintes à la probité. Il a également certifié plusieurs salariés (dont les directeur administratif et financier, directeur des ressources humaines et directeur juridique) d'une association, dont les opérations financières pouvaient

revêtir les qualifications pénales d'abus de confiance, de détournement de fond ou de prise illégale d'intérêt. Le Défenseur des droits a également reconnu lanceur d'alerte un directeur des achats indiquant avoir découvert un détournement de prêts étatiques ainsi que différentes manœuvres frauduleuses liées à l'attribution d'un marché public.

La forte hausse des signalements reçus par l'Agence française anticorruption (+432 % entre 2023 et 2025) confirme qu'il s'agit de l'un des motifs de prédilection des alertes. En témoignent également les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) – dispositif transactionnel alternatif aux poursuites – publiées sur les sites internes du ministère de la justice et du ministère chargé du budget, qui mentionnent régulièrement un lanceur d'alerte comme la source de la révélation des faits dans les domaines financiers[26]. Ainsi que le rappelle le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, les lanceurs d'alerte sont potentiellement en capacité de détecter des phénomènes occultes et complexes, et, pour ces motifs, à l'origine de signalements de faits de corruption[27].

LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le Défenseur des droits est compétent pour le contrôle des manquements déontologiques des forces de sécurité, qu'il est également amené à connaître en tant à la fois qu'AERS dans ce domaine et qu'autorité accompagnant les lanceurs d'alerte qui dénoncent ce type de faits.

En 2024 et 2025, l'alerte a permis à plusieurs policiers de révéler des comportements contraires à la déontologie, qu'il s'agisse de propos racistes, faits de violence ou de corruption. Le Défenseur des droits a accompagné plusieurs d'entre eux lorsqu'il apparaissait qu'ils avaient été sanctionnés pour avoir alerté – parfois avant même ou sans que ne le soient les auteurs des faits dénoncés. Plusieurs instructions sont encore en cours au sein de l'institution sur des faits de cette nature.

Dans une autre affaire traitée par le Défenseur des droits, l'alerte a permis de mettre en lumière la récurrence de comportements contraires à la déontologie au sein de la police nationale. Six policiers ont en effet témoigné, dans une démarche collective, de manquements déontologiques constatés au cours de leur carrière. Le Défenseur des droits a été saisi par certains d'entre eux auxquels il a reconnu la qualité de lanceur d'alerte. L'un de ces policiers avait été le témoin direct de violences commises par ses collègues sur des personnes interpellées. Un autre de ces témoins a signalé notamment des indulgences de ses collègues face à des comportements délictueux en échange d'argent. Considérant que leurs signalements à leur hiérarchie ainsi que, pour l'un d'eux, aux autorités externes compétentes, étaient restés vains, la divulgation publique des informations lui était apparue comme le dernier recours pour appeler l'attention des pouvoirs publics sur ces graves atteintes à l'intérêt général.

Dans les différents dossiers intéressant la déontologie des forces de sécurité, les lanceurs d'alerte ont fait le choix de saisir le Défenseur des droits de ces faits en sa qualité d'AERS compétente en matière de déontologie de la sécurité. On voit ici que la complémentarité des missions du Défenseur des droits lui permet d'apporter une aide complète à l'auteur des signalements en matière de déontologie des forces de sécurité, ce qui est de nature à favoriser la libération de la parole dans des milieux relativement fermés, en levant d'éventuelles craintes liées à la saisine du Défenseur des droits.

3· LES MANIFESTATIONS MULTIPLES DU BESOIN DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Dix ans après sa création en droit français, le dispositif de protection des lanceurs d'alerte est de plus en plus mobilisé par les auteurs de signalement, ce qui témoigne d'une meilleure connaissance du droit et favorise l'essor de la doctrine et de la jurisprudence. Les règles cardinales du régime de protection, notamment le mécanisme d'aménagement de la charge de la preuve, paraissent mieux connues des professionnels du droit[28].

À travers les réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits observe que le besoin d'être protégé contre les représailles apparaît dès le signalement effectué et qu'il perdure souvent pendant plusieurs années.

A· LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR LES REPRÉSAILLES DÈS LE SIGNALEMENT EFFECTUÉ

LA CONFIDENTIALITÉ, COROLLAIRE DE LA PROTECTION DU LANCEUR D'ALERTE QUI S'IMPOSE DÈS LA RÉCEPTION DU SIGNALEMENT

En application de l'article 9 de la loi du 9 décembre 2016, les procédures mises en œuvre pour recueillir et traiter les signalements doivent garantir une stricte confidentialité de l'identité des auteurs du signalement, des personnes visées par celui-ci et de tout tiers mentionné dans le signalement et des informations recueillies par l'ensemble des destinataires du signalement. Les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ne peuvent être divulgués qu'avec le consentement de celui-ci.

Le respect de cette obligation de confidentialité – passible de sanction pénale[29] – est déterminant pour prévenir le risque de représailles à l'encontre de l'auteur du signalement. Elle s'applique aussi bien aux employeurs qu'aux autorités externes dans le traitement des signalements.

Les enjeux de la confidentialité

Outre la sécurité qu'elle apporte, face aux éventuelles représailles, la confidentialité d'une alerte sert l'efficacité de son traitement. La rupture de cette confidentialité peut en effet faire craindre des pressions sur l'auteur du signalement et sur les potentiels témoins ou une destruction des éléments de preuve.

Si les obligations légales pèsent sur les autorités de traitement des signalements, il doit être recommandé au lanceur d'alerte lui-même d'adopter une attitude empreinte de discrétion et de n'évoquer qu'avec les autorités compétentes les informations qu'il a souhaité signaler ou divulguer.

Pour ces dernières, la meilleure manière de garantir la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte est de la garder secrète, ce qui peut se traduire par une anonymisation interne du signalement et, à tout le moins, par la mise en place de procédures sécurisées.

Dans sa décision-cadre relative aux enquêtes internes du 5 février 2025, le Défenseur des droits a rappelé que le non-respect de la confidentialité dans le traitement des signalements peut dissuader le recours aux dispositifs de signalement par crainte de représailles. L'institution a recommandé en ce sens de communiquer sur les garanties apportées en termes de confidentialité afin de renforcer la légitimité du dispositif et d'encadrer les démarches des salariés[30].

Afin d'assurer une plus grande effectivité du principe de confidentialité dans le cadre des enquêtes internes, le Défenseur des droits a également recommandé qu'il soit rappelé en tant que droit mais également en tant que devoir par écrit à l'ensemble des personnes concernées, et qu'une attestation de confidentialité soit signée par les personnes auditionnées ainsi que par les enquêteurs[31].

Le respect de l'exigence de confidentialité implique par ailleurs une vigilance particulière des employeurs dans la tenue des dossiers des agents. Le Défenseur des droits a été saisi par un agent public qui a constaté en consultant son dossier administratif qu'il comportait des documents mentionnant son alerte. L'enseignant avait signalé à sa

hiérarchie des faits dont avait été victime une élève, susceptibles de revêtir une qualification pénale. Plusieurs années après son alerte, tandis que celle-ci n'appelait plus d'intervention de la part de l'établissement[32], le dossier administratif de l'agent comportait encore des documents tels que des échanges internes, la lettre de rappel à ses obligations professionnelles – considérée par le Défenseur des droits comme une mesure de représailles et retirée du dossier par l'administration sur sa recommandation – ainsi que les échanges entre l'administration et le Défenseur des droits dans le cadre de l'instruction du dossier. Selon l'analyse de l'autorité administrative indépendante, la présence de ces documents au dossier administratif de l'agent, accessible à l'ensemble des personnels de gestion tout au long de sa carrière, était contraire aux exigences de confidentialité de l'alerte. En conséquence, suivant la recommandation du Défenseur des droits, l'employeur a retiré ces documents du dossier de l'agent.

Le Défenseur des droits a pu constater à maintes reprises que la rupture de la confidentialité d'une alerte dans l'emploi peut se révéler particulièrement préjudiciable, non seulement pour l'auteur du signalement, exposé aux représailles, mais également pour les tiers. Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi par l'auteure d'un signalement mettant en cause le comportement d'un salarié à l'égard d'adhérents d'une association. Dans le cadre de son traitement, le signalement aurait été porté à la connaissance d'un proche du salarié mis en cause et l'un des témoins cités par la lanceuse d'alerte aurait subi des pressions de la part de celui-ci. Le Défenseur des droits a donc rappelé à l'administration l'importance d'accorder une vigilance particulière au respect de la confidentialité dans le traitement des signalements au titre de la loi du 9 décembre 2016.

L'anonymat

Parfois, le lanceur d'alerte refuse totalement de dévoiler son identité. Il revient à chaque employeur et autorité externe de recueil des signalements (AERS) de préciser dans sa procédure les suites réservées aux signalements anonymes[33]. Bien que réticentes pour certaines aux premières heures du dispositif, la plupart des autorités externes acceptent désormais, au terme d'échanges avec le Défenseur des droits, de recevoir et de traiter les signalements anonymes, dès lors qu'ils sont assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ou de coordonnées afin de communiquer avec leur auteur et recueillir les éléments indispensables au traitement. Ainsi qu'il a eu l'occasion de l'indiquer dans son précédent rapport, et sauf cas particulier, le Défenseur des droits encourage les entités et autorités à accepter de traiter les signalements anonymes.

En pratique, l'anonymat ne suffit pas à prévenir les représailles à l'encontre de l'auteur du signalement. En effet, selon le degré de précision des informations qu'il porte à la connaissance de l'autorité de traitement, l'auteur du signalement peut se révéler aisément identifiable par la personne mise en cause interrogée dans le cadre des investigations. Le Défenseur des droits recommande aux autorités de traitement, qu'elles soient internes ou externes, de dialoguer avec les auteurs de signalement afin de les informer en toute transparence des actions qu'elles ont l'intention d'entreprendre et des éléments qui seront portés dans ce cadre à la connaissance des personnes mises en cause par le signalement afin d'évaluer ensemble les risques auxquels ils s'exposent.

Les sanctions de la méconnaissance de l'obligation de confidentialité

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022, la méconnaissance de l'obligation de confidentialité est désormais sanctionnée de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 euros.

Ces dernières années, elle a également été sanctionnée par les juridictions

administratives et prud'homales. Le juge administratif a ainsi reconnu l'existence d'un préjudice pour le lanceur d'alerte lorsque son employeur méconnaissait son obligation de confidentialité. Le tribunal administratif de Paris a été saisi par un assistant administratif d'une chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) qui a participé à la constitution du rapport d'alerte coordonné et remis par le directeur des moyens généraux de la chambre à sa présidence, en produisant notamment une attestation. Le tribunal administratif a relevé en l'espèce que la CMA avait informé le secrétaire général puis l'ensemble du personnel de la CMA de l'existence du dossier d'alerte et de ses auteurs, commettant ainsi une illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'employeur[34]. La faute commise a donné lieu à indemnisation au titre du préjudice moral de l'agent, à hauteur de 4 500 euros, étant précisé que d'autres illégalités avaient été commises. Dans le même sens, bien que sur un terrain juridique différent, le tribunal administratif de Bordeaux a jugé fautive la méconnaissance de son obligation de discrétion professionnelle par un référent déontologue saisi d'un signalement de conflit d'intérêts potentiel, qui aurait vraisemblablement pu être qualifié d'alerte[35].

En 2025, pour la première fois à la connaissance du Défenseur des droits qui a, à l'occasion de ce litige formulé des observations en justice, un conseil des prud'hommes a également reconnu et indemnisé le préjudice moral d'un salarié lanceur d'alerte dont l'employeur avait méconnu l'obligation de confidentialité prévue à l'article 9 de la loi du 9 décembre 2016[36]. Le salarié avait dénoncé auprès de sa hiérarchie des faits susceptibles de caractériser le délit d'escroquerie. Il avait également adressé, conformément à la charte de l'entreprise, un signalement sur la boîte mail dédiée au recueil des alertes, uniquement accessible par le directeur juridique du siège de la société. Ce dernier en a informé le jour même le supérieur hiérarchique de l'auteur du signalement, ainsi que le montrait un courrier électronique dont le nom du salarié lanceur d'alerte figurait même en objet[37]. Suivant l'analyse produite par le Défenseur des droits, le juge départiteur a considéré que cette révélation de son alerte avait « *manifestement contribué à la crispation de relations professionnelles dont la qualité était déjà dégradée* ». Ayant retenu la qualité de lanceur d'alerte du salarié, le conseil de prud'hommes a condamné la société à verser la somme de 5 000 euros à titre de dommages et intérêts au lanceur d'alerte pour non-respect de la confidentialité attachée à cette qualité.

Confidentialité et autorité judiciaire

Le principe de confidentialité de l'alerte connaît une exception en cas de transmission à l'autorité judiciaire. L'article 9 de la loi du 9 décembre 2016 dispose en effet que les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte peuvent être communiqués à l'autorité judiciaire, dans le cas où les personnes chargées du recueil ou du traitement des signalements sont tenues de dénoncer les faits à celle-ci. Il est prévu que le lanceur d'alerte en est alors informé, à moins que cette information ne risque de compromettre la procédure judiciaire.

La révélation de l'identité du lanceur d'alerte à l'autorité judiciaire en cas de transmission du signalement permet à celle-ci de vérifier l'authenticité des informations, dans le respect des droits de la défense des personnes concernées. En application du code de procédure pénale, la personne mise en cause par le signalement peut, sous certaines conditions, avoir accès aux éléments de la procédure, dont l'identité du lanceur d'alerte. Il semble à cet égard particulièrement utile de sensibiliser les parquets et juridictions d'instruction à la situation particulière des lanceurs d'alerte, préoccupation partagée par les autres États (cf. *infra*).

Dans le cadre de sa mission d'orientation des signalements externes, lorsque le Défenseur des droits désigne l'autorité judiciaire comme compétente pour traiter un signalement – lorsqu'il ne s'estime pas tenu de lui transmettre lui-même le signalement en application de l'article 40 du code de procédure pénale – il invite l'auteur du signalement à s'adresser lui-même à l'autorité judiciaire et l'informe systématiquement des implications d'une telle démarche en termes de divulgation de son identité afin de lui permettre d'en apprécier pleinement l'opportunité.

De manière plus générale, le Défenseur des droits souhaite développer les échanges avec l'autorité judiciaire sur les enjeux de protection des lanceurs d'alerte dans le cadre des procédures judiciaires. Il s'y attache dans le cadre de rencontres organisées avec des membres du parquet. Présent à Tirana, en juin 2025, dans le cadre de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), le Défenseur des droits a également pu évoquer les enjeux de la communication des médiateurs et procureurs avec l'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF), dans le cadre d'un séminaire dédié[38]. Les questionnements relatifs aux difficultés d'articulation des droits de la défense et de protection des auteurs de signalement, à l'articulation des pouvoirs d'enquêtes administrative et judiciaire sont apparus largement partagés. Ainsi que le recommande la Déclaration adoptée à l'issue des travaux, il incombe aux autorités compétentes de mettre en place et consolider « *un partenariat durable entre médiateurs et procureurs* ». Le Défenseur des droits devrait s'y attacher dans les années à venir.

LA CERTIFICATION, OUTIL CENTRAL D'ACCOMPAGNEMENT DU LANCEUR D'ALERTE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

La loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 a doté le Défenseur des droits d'une modalité d'intervention innovante pour l'exercice de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte : la certification. En pratique, elle consiste pour le Défenseur des droits à vérifier au vu des pièces qui lui sont communiquées et, dans certaines circonstances, après avoir recueilli les observations des personnes intéressées, le plus souvent l'employeur[39], qu'un signalement a été effectué dans le respect de la loi du 9 décembre 2016 et à indiquer à son auteur s'il peut bénéficier en conséquence des protections attachées à la qualité de lanceur d'alerte.

Le Défenseur des droits s'est rapidement emparé de ce nouvel outil de prévention et de lutte contre les représailles. Depuis 2023, outre l'utilisation de ses autres modalités d'accompagnement, il rend en moyenne entre 30 et 40 avis positifs par an sur la seule qualité de lanceur d'alerte[40]. Cette modalité d'intervention permet d'apporter des réponses plus rapides aux lanceurs d'alerte puisque l'analyse du Défenseur des droits consiste, dans ce cadre, à s'assurer que les critères légaux de la définition du lanceur d'alerte sont remplis, sans rechercher l'existence de représailles[41]. La certification peut être sollicitée immédiatement après que l'alerte a été lancée.

Le Défenseur des droits est l'unique autorité qui, en France, s'est vu confier cette mission de certification. Ses avis revêtent l'autorité morale qui s'attache à son statut d'autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution, se distinguant en cela des consultations juridiques que délivrent les personnes qui accompagnent par ailleurs les lanceurs d'alerte, tels que les avocats et les associations, lesquelles peuvent d'ailleurs retenir une interprétation différente. Cet avis ne modifie pas en lui-même la situation juridique de son destinataire dès lors qu'il n'existe pas, en droit, de véritable « statut » de lanceur d'alerte[42]. Pour autant, la reconnaissance de cette qualité, par le Défenseur des droits, conforte la légitimité de la démarche du lanceur d'alerte, en même temps qu'elle soutient son action.

En outre, si la certification ne prend pas position sur les représailles, il arrive qu'elle soit produite dans un cadre contentieux, en référé notamment. Et, si de manière générale, l'avis du Défenseur des droits ne s'impose pas au juge[43], il est apparu à plusieurs reprises que les juridictions se sont appuyées sur l'analyse qu'il contenait pour retenir la qualité de lanceur d'alerte du requérant. Par exemple, saisi en contestation de l'avertissement infligé à un policier pour avoir signalé à l'IGPN des manquements à la déontologie de ses collègues, la cour administrative d'appel de Paris a relevé dans les motifs de sa décision que la Défenseure des droits avait reconnu dès 2022 la qualité de lanceur d'alerte à l'agent[44]. Dans le cadre d'un litige portant sur l'application du droit du travail, une juridiction prud'homale a également repris l'analyse du Défenseur des droits, en soulignant sa qualité d' « institution de la République », chargée

d'examiner « *les conditions dans lesquelles le signalement a été effectué pour déterminer* [si un salarié] *est visé par la protection accordée par la loi et analyser si la mesure prise à son encontre constitue une mesure de représailles ou de rétorsion découlant de cette alerte* ». Le raisonnement de l'institution a été suivi en l'espèce[45].

La force de la certification du Défenseur des droits peut en outre résulter de son caractère contradictoire. En effet, sauf exceptions – en cas de risque de représailles ou de risque pour le traitement du signalement – les avis de certification sont rendus après que le Défenseur des droits a soumis sa première analyse aux observations éventuelles de l'employeur. Lors de ces échanges, plusieurs employeurs ont pu indiquer à l'autorité administrative indépendante, en réponse, qu'ils se montreraient particulièrement attentifs à la situation du lanceur d'alerte.

Quatre années après sa création, la certification se révèle être un outil efficace de lutte contre les mesures de représailles, y compris en dehors de toute action contentieuse. Certains lanceurs d'alerte ont pu en effet s'en prévaloir auprès de leur employeur. Ce fut le cas par exemple d'un agent public qui était la cible d'attaques de la part de ses collègues après avoir signalé les propos racistes que certains d'entre eux avaient tenus sur un groupe de messagerie instantanée. Celui-ci a pu se prévaloir de la certification qui lui a été délivrée par le Défenseur des droits pour obtenir sa mutation dans un autre service.

B· LES ENJEUX D'UNE PROTECTION EFFECTIVE CONTRE LES REPRÉSAILLES

Toute mesure de représailles adoptée à l'encontre d'un lanceur d'alerte en considération de son signalement est en principe prohibée par la loi[46]. L'accroissement des demandes de protection adressées au Défenseur des droits témoigne néanmoins de violations fréquentes de cette interdiction légale des représailles, en particulier dans l'emploi. Placé en situation de dépendance économique vis-à-vis de son employeur, le salarié est particulièrement vulnérable face à la menace des représailles[47], menace qui se concrétise encore trop souvent, notamment par la perte d'emploi. Il en résulte un besoin certain d'accompagnement financier du lanceur d'alerte, privé de ressources en cas de perte d'emploi et exposé à des frais de justice qui peuvent s'avérer très importants lorsque les représailles s'étirent dans le temps.

DES REPRÉSAILLES VARIÉES ET PERSISTANTES SUR LE LONG TERME

Les situations dont a été saisi le Défenseur des droits au cours des années 2024 et 2025 illustrent certaines difficultés récurrentes rencontrées par les auteurs de signalement dans l'emploi. Il importe de donner à voir les comportements observés pour mieux cerner à la fois la variété des situations auxquelles sont confrontés les lanceurs d'alerte, mais aussi le poids des représailles.

La réaction disproportionnée de l'employeur

Le contrôle de la proportionnalité de la sanction, qui s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[48], permet de qualifier de représailles des mesures apparemment fondées sur des griefs objectifs, en apportant de la nuance dans l'analyse de la faute dans le contexte particulier d'une alerte.

En se fondant sur la jurisprudence européenne et celle de la chambre sociale de la Cour de cassation, le Défenseur des droits droits à invité les juridictions du fonds à apprécier de manière souveraine la sévérité excessive d'un licenciement à travers le contrôle de son caractère sérieux[49].

Ainsi, dans plusieurs affaires en cours, pour lesquelles les juridictions ne se sont pas encore prononcées, le Défenseur des droits a pu faire application de ce principe pour caractériser l'existence de mesures de représailles prises à l'encontre de lanceurs d'alerte. Il a notamment fait valoir qu'un licenciement pour faute lourde d'un salarié peu de temps après son signalement était d'une sévérité particulièrement excessive au regard des griefs qui lui étaient reprochés et

constituait ainsi une mesure de représailles. Cette analyse se fondait notamment sur le fait que certains de ces griefs semblaient avoir auparavant été tolérés par son employeur et sur le fait que l'intéressé n'avait jamais été sanctionné au cours d'une longue carrière au sein de la même entreprise. Il en va de même de l'agent sanctionné pour avoir, afin de procéder à son signalement, effectué des investigations préalables sans en avertir sa hiérarchie.

Si, dans ce genre de situation, toute sanction n'est pas à exclure, il convient de s'assurer qu'elle n'apparaisse pas excessive au regard de la nature exacte des faits reprochés et qu'elle ne traduise pas de ce fait, dans un contexte d'alerte, des représailles illégales.

Les juridictions saisies de ces affaires ne s'étant pas encore prononcées, l'analyse du Défenseur des droits n'a pas encore trouvé d'écho sur le terrain jurisprudentiel.

Le déplacement d'office, sanction déguisée de l'agent public lanceur d'alerte

Un signalement, notamment lorsqu'il consiste à mettre en cause le comportement d'un agent par l'un de ses collègues, emporte parfois des conséquences sur le collectif de travail, générant en particulier des tensions entre les agents du service. Pour y remédier, les employeurs publics peuvent être tentés de recourir à la mutation d'office du lanceur d'alerte, permise par les textes lorsqu'elle est prononcée dans l'intérêt du service. Une telle mesure peut cependant s'apparenter à des représailles.

Ainsi, le juge des référés a récemment suspendu la mutation d'office dans l'intérêt du service prononcée à l'encontre d'un militaire qui a lancé l'alerte sur des manquements aux normes relatives à la sécurité aérienne, considérant que le moyen tiré de la qualification de représailles de cette décision était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision[50]. Sa mutation avait été prononcée en considération du signalement effectué par le gendarme auprès de l'autorité judiciaire au titre de la loi du 9 décembre 2016, sa hiérarchie ayant estimé que cette alerte auprès d'une autorité externe attestait d'un point de rupture définitif dans la confiance de l'intéressé à l'égard de sa hiérarchie directe.

Dans d'autres situations, même si l'intérêt du service semble en apparence menacé, il s'avère nécessaire de tenir compte de la situation du lanceur d'alerte. Le Défenseur des droits propose à cet égard de retenir une approche similaire à celle développée dans la jurisprudence administrative à l'égard de la victime de harcèlement moral. En effet, à l'instar de ce que juge le Conseil d'État en la matière[51], si le souci de préserver le bon fonctionnement du service peut justifier dans certains cas de muter d'office l'agent public lanceur d'alerte, pour le Défenseur des droits, son employeur doit justifier de n'avoir pu prendre, pour préserver l'intérêt du service ou celui de l'agent, aucune autre mesure. À défaut d'une telle justification, l'institution considère que la mesure doit être regardée comme une sanction déguisée. Le Défenseur des droits a ainsi considéré que le changement d'affectation imposé à un fonctionnaire dans le contexte de relations interprofessionnelles dégradées consécutivement à son alerte traduisait l'existence d'une mesure de représailles, dans la mesure où son employeur n'avait pas tenté de remédier à ces difficultés, notamment en proposant une médiation aux agents du service, avant d'envisager la mutation[52].

Les représailles au long cours

Le Défenseur des droits continue encore d'accompagner des lanceurs d'alerte dont la saisine originelle remonte à plusieurs années et pour lesquels il est intervenu parfois à plusieurs reprises. Les représailles s'inscrivent en effet potentiellement dans le temps, révélant même parfois une forme de harcèlement de la part de l'employeur.

Une situation déjà évoquée précédemment concernait un praticien hospitalier ayant signalé la pratique médicale contestée de son confrère, pratique sanctionnée par le Conseil national de l'ordre des médecins. Ce praticien a fait l'objet de mesures successives visant à l'empêcher de retourner travailler au sein de

l'hôpital, au motif que sa présence nuisait au bon fonctionnement du service compte tenu de la forte dégradation des relations avec ses collègues. Il a dû contester pas moins de neuf mesures devant le juge administratif, de sa suspension à titre conservatoire à sa radiation des cadres en passant par son déplacement et son maintien en disponibilité d'office. Le lanceur d'alerte, reconnu comme tel par le Défenseur des droits, qui l'a soutenu, notamment dans ses démarches contentieuses en présentant à cinq reprises des observations en justice[53], a contesté ces mesures devant le juge administratif, d'abord devant le tribunal administratif, et avant cela devant son juge des référés, puis en appel – n'ayant pas obtenu l'annulation en première instance. Le Conseil d'État s'est prononcé sur sa situation en 2025 et le litige est aujourd'hui encore pendant devant une cour administrative d'appel, devant laquelle il a été renvoyé après l'annulation partielle d'une partie des décisions en litige. Le médecin a donc dû engager au total 22 procédures contentieuses pour faire valoir ses droits, représentant, selon ses calculs, 140 000 euros de frais d'avocat. Huit années après son alerte, il continue à en subir les conséquences.

De la même manière, dans une situation également déjà évoquée, un policier, qui a dénoncé auprès de l'IGPN les manquements déontologiques de ses collègues, a subi une succession de mesures de rétorsions. Celui-ci a été sanctionné à trois reprises par son employeur pour des motifs distincts mais toujours liés plus ou moins directement à sa démarche d'alerte. Il lui a d'abord été reproché d'avoir tardé à transmettre le rapport demandé par sa hiérarchie – ce qui lui a valu un premier avertissement – puis d'avoir témoigné de son expérience de lanceur d'alerte devant la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une mission d'évaluation de la loi du 9 décembre 2016 sans en avoir averti au préalable sa hiérarchie, enfin de s'être exprimé dans la presse pour témoigner des difficultés qu'il a rencontrées dans sa démarche et des mesures de représailles qu'il subit depuis son alerte – griefs qui ont motivé un second avertissement et un blâme. Chacune de ces sanctions a été annulée par le juge administratif, en première instance et/ou en appel. Le rapporteur public, devant la cour administrative d'appel de Paris[54], a considéré que le litige [portant sur les deux dernières sanctions] s'inscrivait dans « *la longue série des mesures administratives vexatoires ou disciplinaires qui ont, depuis ses premiers signalements en 2018, visé* [l'intéressé] », précisant que l'ensemble des sanctions prises à l'encontre de ce dernier seraient même de nature à caractériser, selon lui, une forme de « *harcèlement administratif* » de la part de l'autorité de tutelle. Un pourvoi en cassation est toujours pendant.

La persistance des représailles dans le temps peut enfin résulter de l'obstination de l'employeur à ne pas appliquer les décisions de justice favorables au lanceur d'alerte. L'agent communal ayant signalé à l'autorité judiciaire des agissements du maire a obtenu la suspension par le juge des référés de la décision du maire, mis en cause par son alerte, de mettre fin à son détachement. Le maire a affirmé qu'il n'avait pas l'intention de réintégrer le fonctionnaire, considérant que le lien de confiance était rompu. Le juge des référés du tribunal administratif avait pourtant ordonné, à titre provisoire mais néanmoins exécutoire et obligatoire[55], la réintégration de l'agent dans ses fonctions.

Ce continuum de représailles successives, dont les effets se prolongent dans le temps tout en se renforçant, témoigne de l'ampleur des difficultés que peut engendrer, pour un individu, le lancement d'une alerte, tant sur le plan professionnel que personnel. Elles illustrent également l'enjeu que constitue la mobilisation des outils de protection par ce dernier.

LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR DES MESURES DE SOUTIEN FINANCIER EFFICACES

La rupture fréquente de leur relation de travail consécutive à leur signalement et les nombreuses procédures judiciaires que sont contraints d'engager les lanceurs d'alerte pour faire valoir leurs droits atteignent leur situation financière. Les lanceurs d'alerte ont souvent besoin d'une aide financière sans attendre l'issue au demeurant incertaine de leurs

procédures juridictionnelles. Des dispositifs existent. Toutefois, ils demeurent en partie dépourvus d'application effective, à l'instar du dispositif de soutien financier prévu par la loi. Les plus récents, encore méconnus, sont par ailleurs peu mobilisés à ce jour.

L'ineffectivité du soutien financier annoncé

Depuis la loi du 21 mars 2022, l'article 14-1 de la loi du 9 décembre 2016 dispose que les autorités externes chargées du recueil des signalements « *peuvent, le cas échéant en commun, assurer la mise en place de mesures de soutien psychologique à destination des personnes ayant adressé un signalement dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 et leur accorder un secours financier temporaire si elles estiment que leur situation s'est gravement dégradée en raison du signalement* ».

Ainsi que le relevait le premier rapport bisannuel du Défenseur des droits, aucune des 41 autorités externes ne dispose à ce jour des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un tel soutien financier, comme psychologique d'ailleurs. Le constat demeure inchangé.

Par ailleurs, quelques années après la mise en place des procédures de recueil des signalements auprès de ces autorités, ce rôle ne semble pas adapté à la mission que la loi du 9 décembre 2016 a confié à ces dernières.

Les AERS n'ont pas pour rôle d'accompagner les lanceurs d'alerte mais de traiter leur signalement, soit, de vérifier si ce qui est dénoncé est fondé et le cas échéant d'y remédier. La qualité de lanceur d'alerte est pourtant indépendante du point de savoir si les faits sont effectivement fondés, la seule exigence étant que l'auteur du signalement soit de bonne foi, c'est-à-dire qu'il dispose de « motifs raisonnables de croire » que des faits sont fondés. Il est possible qu'une AERS décide de clore un dossier au motif que l'alerte n'est, *in fine*, pas fondée, mais que l'accompagnement du lanceur d'alerte victime de représailles après son signalement se justifie. Il n'est pas pertinent d'exiger des autorités qu'elles prolongent le traitement des demandes dans le seul but de remplir la mission d'accompagnement qui leur est dévolue, par ailleurs très éloignée de leur champ de compétence. Au demeurant, comme le suggérait déjà le Défenseur des droits dans son précédent rapport, l'appréhension de la notion de lanceur d'alerte n'est pas la même lorsqu'il s'agit du traitement – où une approche souple est à privilégier afin de favoriser les contrôles – et de la mobilisation des protections prévues par la loi[56].

Dès son premier rapport bisannuel, le Défenseur des droits a formulé des propositions alternatives, telles que la création d'un fonds dédié au soutien financier des lanceurs d'alerte.

L'institution avait également proposé une solution qui pourrait se révéler particulièrement efficace pour garantir l'accès au prétoire des lanceurs d'alerte victimes de représailles, consistant à leur permettre d'accéder sans conditions de ressource au bénéfice de l'aide juridictionnelle[57]. De telles dérogations à la condition de ressources sont déjà prévues, notamment si la situation du demandeur apparaît « *particulièrement digne d'intérêt* » au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès[58].

Deux ans après, face à l'inertie des pouvoirs publics pour répondre au besoin de soutien financier manifesté par les lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits renouvelle cette recommandation.

Il pourrait en outre être envisagé de faciliter l'accès des lanceurs d'alerte à d'autres dispositifs d'indemnisation existants. Par exemple, le fait de subir des représailles dans l'emploi pourrait être regardé comme un motif légitime de rupture de la relation de travail justifiant l'octroi de l'allocation de retour à l'emploi[59].

RECOMMANDATION

> Expertiser l'accès à l'allocation de retour à l'emploi pour les lanceurs d'alerte contraints de démissionner en raison de représailles.

L'indispensable mobilisation des outils existants

La provision pour frais d'instance et subsides

Dispositif introduit par le législateur en 2022, la provision pour frais d'instance et subsides est à ce stade très peu mobilisée par les lanceurs d'alerte dans le cadre de leurs instances contentieuses.

Aux termes de l'article 10-1 de la loi du 9 décembre 2016, en cas de recours contre une mesure de représailles ou au cours d'une instance civile ou pénale qui le vise, dès lors que, le cas échéant, le demandeur ou le défendeur présente des éléments de fait qui permettent de supposer qu'il a signalé ou divulgué des informations dans les conditions prévues par la loi, il peut demander au juge de lui allouer, à la charge de l'autre partie, une provision pour frais de l'instance en fonction de la situation économique respective des parties et du coût prévisible de la procédure ou, lorsque sa situation financière s'est gravement dégradée en raison du signalement ou de la divulgation publique, une provision visant à couvrir ses subsides. Le juge peut décider, à tout moment de la procédure, que cette provision est définitivement acquise.

Faisant application de ces dispositions pour la première fois en 2025, un conseil des prud'hommes a accordé une provision d'un montant de 16 000 euros à un lanceur d'alerte[60] pour couvrir ses frais d'instance en tenant compte de la situation économique de chacune des parties ainsi que de la situation économique et sociale du requérant. Il a en outre ordonné l'exécution provisoire de sa décision « *afin de remettre, dans les meilleurs délais (le lanceur d'alerte) dans ses droits* ».

Il convient de souligner l'intérêt particulier que revêt ce dispositif et l'enjeu qui, du point de vue de la protection des lanceurs d'alerte, s'attache à sa connaissance et surtout à sa mobilisation par les intéressés et leurs conseils dans le cadre des procédures contentieuses. Les prochaines années devraient permettre aux lanceurs d'alerte de s'en emparer pleinement.

La demande de réparation du préjudice lié à l'alerte

Certaines affaires emblématiques ont montré que les représailles sanctionnant une alerte peuvent être réprimées.

En 2025, une banque étrangère a ainsi été condamnée à une amende historique de 75 000 euros, la peine maximale encourue, pour harcèlement moral par sa filiale française de deux lanceurs d'alerte qui avaient dénoncé le système d'évasion fiscale organisé par l'établissement bancaire.

Subir des représailles en lien avec une alerte ouvre droit à réparation pour le lanceur d'alerte.

En 2025, un conseil de prud'hommes a condamné un employeur à verser plus d'un million d'euros au lanceur d'alerte licencié à titre de représailles[61]. Le salarié, médecin et chef de service, avait été licencié pour faute grave après avoir alerté sa hiérarchie concernant de possibles infractions pénales commises par un collègue. Si la somme est particulièrement élevée en raison de la rémunération et de l'ancienneté élevées du salarié sur son poste ce jugement témoigne de la possibilité pour les lanceurs d'alerte d'obtenir par la voie contentieuse la réparation des préjudices subis en raison de leur démarche d'alerte[62].

La protection fonctionnelle des agents publics

Le mécanisme de la protection fonctionnelle, propre à l'emploi public, représente une autre voie de soutien financier du lanceur d'alerte.

Tout agent public bénéficie en effet d'une protection à raison de ses fonctions organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause[63]. Son employeur doit notamment le protéger contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute puisse lui être imputée. Il est tenu de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en résulte[64].

En principe, la protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends susceptibles de survenir dans le cadre du service entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques. Il en va cependant différemment si les actes de ce dernier sont par nature insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique[65].

Les lanceurs d'alerte peuvent potentiellement solliciter cette protection. À la fin de l'année 2024, suivant l'analyse du Défenseur des droits, la cour administrative d'appel de Paris, a ainsi jugé, à propos de l'agent comptable dont la mise à disposition a été interrompue de façon anticipée après son signalement d'irrégularités comptables : « *Il ressort des pièces du dossier que les actes de sa hiérarchie à raison desquels* [la lanceuse d'alerte] *a demandé la protection fonctionnelle sont constitués par un rapport défavorable, établi en février 2022 par le chef d'établissement* [de l'établissement scolaire] *sur sa manière de servir après seulement quatre mois d'exercice effectif de ses fonctions, interrompus par un congé de maladie, ainsi que par la décision, dans un délai de quelques semaines de mettre fin de manière anticipée à sa mise à disposition* [d'une autre collectivité]*, la Défenseure des droits ayant relevé dans une décision du 8 juillet 2024 que cette mesure était constitutive de représailles à la suite des signalements opérés par* [la requérante]. *Par ailleurs, ainsi que l'a également relevé la Défenseure des droits, aucun des griefs professionnels exprimés à l'encontre de* [la lanceuse d'alerte] *n'était de nature à justifier qu'il soit mis fin à sa mise à disposition de façon anticipée* »[66]. La juridiction a annulé le refus opposé à sa demande de protection fonctionnelle et cette protection a été accordée à la réclamante en exécution du jugement.

4· PROTÉGER LES AUTEURS DE SIGNALEMENTS : UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL

Compte tenu de l'enjeu que représente la protection des lanceurs d'alerte dans une démocratie, de nombreux États ont adopté une législation en la matière, en particulier au sein de l'Union européenne à la suite de l'adoption de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union.

Différentes organisations internationales, telles l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des Nations unies (ONU) ou le Conseil de l'Europe, se sont également saisies du sujet, contribuant à la reconnaissance effective et à la consolidation du droit des lanceurs d'alerte.

Le Défenseur des droits est membre de deux réseaux internationaux qui ont pour mission – au moins en partie – de promouvoir l'alerte et de soutenir les lanceurs d'alerte en Europe et à l'échelle mondiale : le Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte, Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA) et l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF). L'activité de ces réseaux a été particulièrement soutenue au cours des années 2024 et 2025 traduisant une dynamique positive en faveur d'une meilleure prise en compte de la situation des lanceurs d'alerte au niveau international.

A· NEIWA : UN RÔLE CENTRAL POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE AU NIVEAU EUROPÉEN

Le Réseau (NEIWA), a été créé en mai 2019 à La Haye en amont de la publication de la directive européenne (UE) 2019/1937. Composé d'autorités publiques issues des États membres et des États candidats qui conseillent et protègent les lanceurs d'alerte et/ou qui font le suivi du traitement des alertes, ce réseau a vu son cadre institutionnel consolidé en 2023 par d'adoption d'un texte fondateur – la déclaration de Rome –

ainsi que par la mise en place d'un conseil d'administration et d'une présidence.

Au cours des années 2024 et 2025, le réseau NEIWA a poursuivi ses travaux, conduisant notamment des analyses de droit comparé et droit prospectif, sur plusieurs aspects du droit de l'alerte telles que les modalités de traitement des plaintes/signalement ou les mécanismes de soutien financier aux lanceurs d'alerte. Sur ce dernier point, les membres du réseau ont exprimé, à l'instar du Défenseur des droits, leur préoccupation quant à l'insuffisance des moyens alloués aux institutions compétentes pour assurer un soutien effectif aux lanceurs d'alerte.

À chacune de ses sessions annuelles – Valence en 2024 et Bruxelles en 2025 – le réseau NEIWA a invité un représentant de la Commission européenne dont il est un interlocuteur privilégié.

L'assemblée générale annuelle du réseau a permis de voter en 2025 l'élection de la nouvelle présidente du réseau, Zuzana Dlugošová (Slovaquie) ainsi que son nouveau vice-président, Garrett Croke (Irlande). À l'issue des travaux, la « Déclaration de Bruxelles », a été adoptée. Cette dernière contient plusieurs recommandations opérationnelles à destination des membres du réseau et adresse un appel aux décideurs politiques, à poursuivre la lutte contre la corruption en garantissant la liberté d'expression et en adoptant rapidement la proposition de directive européenne sur la lutte contre la corruption ; protéger les lanceurs d'alerte et garantir la liberté d'expression, en tant que fondement des démocraties européennes ; renforcer le soutien aux lanceurs d'alerte ; s'engager à faire connaître le rôle des lanceurs d'alerte, les moyens dont ils disposent pour signaler des faits et leur contribution à l'intérêt général.

L'année 2025 s'est achevée par un évènement préoccupant. Le Parlement Slovaque a en effet adopté une réforme marquant un recul des protections accordées aux lanceurs d'alerte ainsi que la dissolution de l'office slovaque de protection des lanceurs d'alerte, entraînant la fin anticipée du mandat de sa présidente, Zuzana Dlugošová, présidente de NEIWA. Bien que remises en cause par la suite par la Cour constitutionnelle slovaque et le Parlement, ces évolutions font peser un risque sérieux sur l'effectivité de la protection des lanceurs d'alerte en Slovaquie. Elles ont justifié l'ouverture par la Commission européenne d'une procédure d'infraction en adressant une lettre de mise en demeure à la Slovaquie (INFR(2026)2012) pour violation des règles de l'UE relatives à la protection des lanceurs d'alerte[67].

Comme tous les membres de NEIWA, le Défenseur des droits a exprimé son soutien à ses homologues slovaques et reste très attentif à l'évolution de la situation.

QUESTIONS À...

ZUZANA DLUGOŠOVÁ

Présidente de l'Office de protection des lanceurs d'alerte de Slovaquie (Slovakia's Whistleblower Protection Office) et du Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities)

Quelles perspectives l'Europe peut-elle offrir en matière de protection des lanceurs d'alerte ?

L'adoption de la directive européenne a établi, pour la première fois, une norme minimale harmonisée dans tous les États membres, garantissant des canaux de signalement confidentiels, une protection contre les représailles et un suivi efficace par les autorités compétentes. Alors que la mise en œuvre se poursuit, la Commission européenne a lancé un processus d'évaluation afin d'évaluer la conformité nationale au texte européen et d'identifier les possibilités d'amélioration de la réglementation de l'UE. Pour que l'Europe tienne sa promesse, la mise en œuvre doit rester pratique, accessible et centrée sur les personnes. S'il est pleinement réalisé, le cadre européen peut continuer à inspirer les efforts mondiaux, démontrant que des normes juridiques solides, des autorités indépendantes et une culture qui valorise la prise de parole sont les piliers

fondamentaux d'une société transparente et résiliente.

Comment les autorités publiques, y compris NEIWA, peuvent-elles contribuer à améliorer le soutien apporté aux lanceurs d'alerte ?

Les autorités nationales chargées de traiter les signalements jouent un rôle central dans l'amélioration du soutien apporté aux lanceurs d'alerte. Leur fonction est essentielle, car des études montrent que de nombreux États membres ne satisfont toujours pas aux exigences de la directive et aux meilleures pratiques internationales. En renforçant leurs capacités d'enquête, en garantissant leur indépendance et en adoptant des procédures claires, les autorités nationales peuvent créer un environnement dans lequel il est à la fois sûr et efficace de s'exprimer. Les associations internationales, notamment notre Réseau européen des autorités chargées de l'intégrité et de la dénonciation (NEIWA), contribuent de manière significative à ces progrès. Elles suivent les évolutions nationales, fournissent des analyses comparatives et des orientations, et soutiennent le partage des connaissances au-delà des frontières. Cette coopération favorise la création d'une communauté de pratiques qui contribue à élever le niveau des normes, à développer des outils efficaces et à garantir que les réformes restent conformes aux droits fondamentaux.

Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontées les institutions chargées de la protection des lanceurs d'alerte ?

De nombreux pays européens sont confrontés à des défis structurels et politiques persistants qui révèlent également la fragilité de nos systèmes de protection des lanceurs d'alerte. Étant donné que les lanceurs d'alerte peuvent être amenés à traiter des affaires politiquement sensibles ou à dénoncer des fautes professionnelles impliquant des fonctionnaires, les acteurs politiques peuvent être tentés de tester la résilience et l'indépendance des institutions chargées de protéger les lanceurs d'alerte. Cette tension n'est pas abstraite. Un exemple récent nous vient de Slovaquie, où le gouvernement a récemment entrepris de supprimer le Bureau de protection des lanceurs d'alerte. Cette mesure a été officiellement justifiée par une fusion administrative et une révision des règles de protection, mais elle aurait entraîné la destitution prématurée de la direction du Bureau et a suscité de vives inquiétudes quant à l'ingérence politique, à l'affaiblissement du contrôle indépendant et aux menaces pesant sur la sécurité juridique des lanceurs d'alerte. Cet épisode a montré à quel point l'indépendance institutionnelle est essentielle et cruciale pour les mécanismes de l'État de droit. Il a également démontré le rôle extrêmement important que jouent les tribunaux nationaux, les organisations de la société civile et la Commission européenne pour fournir des garanties lorsque les systèmes nationaux sont sous pression. Le cas slovaque montre que la protection des lanceurs d'alerte n'est pas seulement une question juridique, mais aussi une question démocratique qui exige une vigilance et une responsabilité solide à plusieurs niveaux. La bonne nouvelle, c'est que cette histoire s'est terminée de manière positive, démontrant que les efforts visant à défendre les institutions indépendantes ne sont jamais vains[68].

B· L'ENGAGEMENT DE L'ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE DANS LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

L'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), dont le Défenseur des droits est membre, s'est dotée en 2024 d'un comité intégrité, chargé de favoriser l'essor d'une culture d'éthique, d'intégrité et de transparence administrative. Composé d'organismes de l'AOMF impliqués dans la protection et l'accompagnement des lanceurs d'alerte, le comité apporte son soutien et son expertise sur toutes les questions d'intégrité publique.

En 2024, sur la base des travaux du comité, l'AOMF a adopté, lors de son Congrès à

Québec, une Déclaration sur la protection des lanceurs d'alerte[69]. Ce texte consacre un engagement commun en faveur de la protection des lanceurs d'alerte et appelle les États à mettre en place des mécanismes fiables et sécurisés pour la gestion des signalements, tout en garantissant la sécurité et le soutien juridique et psychologique des lanceurs d'alerte. Il illustre l'importance de l'enjeu de protection et de promotion des lanceurs d'alerte au sein de l'espace francophone.

L'année suivante, un séminaire dédié à « *la protection des lanceurs d'alerte dans la lutte contre les atteintes à l'intégrité dans les services publics et la corruption : regards croisés des médiateurs et des procureurs* » a été organisé par l'AOMF, à Tirana (Albanie), en collaboration avec l'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF) et le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

À l'issue des échanges, les participants ont adopté la Déclaration de Tirana[70], qui réaffirme le droit de toute personne à signaler en toute sécurité des faits répréhensibles et la nécessité de protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles. Ce texte souligne également le rôle essentiel des médiateurs et des procureurs dans la prévention de la corruption et la promotion d'une gouvernance transparente et responsable. Il appelle à renforcer la coopération entre ces institutions et à promouvoir une culture commune de l'intégrité publique. Ces enjeux trouvent un écho en France.

La coopération internationale sur les lanceurs d'alerte est ainsi particulièrement dynamique. Si les spécificités nationales conduisent chaque État à se doter d'un cadre juridique propre pour la protection des lanceurs d'alerte, il convient de saluer la vigueur des échanges favorisés par les réseaux tels que NEIWA ou le comité intégrité de l'AOMF.

La réflexion collective menée autour des notions clefs et des standards communs contribue en effet au développement du droit et au renforcement progressif des protections qu'il garantit.

II· L'ACTIVITÉ DE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS : CONSOLIDER LES PRATIQUES ET FAIRE ÉVOLUER LES DISPOSITIFS

Le traitement des signalements emprunte, principalement, deux voies : l'alerte interne, émise dans un cadre professionnel, au sein de la structure d'emploi, et l'alerte externe, adressée à une autorité tierce, distincte de l'entité concernée. La réforme de 2022 a profondément modifié le cadre existant en prévoyant, d'une part, que le lanceur d'alerte pouvait procéder à une alerte externe sans avoir au préalable effectué une alerte interne et, d'autre part, en organisant le dispositif d'alerte externe autour, principalement[71], d'autorités spécifiquement désignées par les pouvoirs publics : les autorités externes chargées du recueil des signalements (AERS). Ces évolutions ont également eu un impact sur le traitement des alertes en interne, au sein des entités publiques et privées.

La partie réglementaire de la réforme n'ayant été adoptée qu'à la fin de l'année 2022, avec le décret du 3 octobre 2022, les changements opérés n'ont commencé à produire leurs effets qu'à compter de 2023, voire de 2024, compte tenu des évolutions nécessaires au sein des entités et des autorités. Alors que le précédent rapport bisannuel s'était attaché à décrire le nouveau cadre procédural, ce deuxième rapport, qui couvre 2024 et 2025, analyse de manière plus développée la façon dont les nouveaux textes ont été effectivement mis en pratique.

Au cours de cette période, le Défenseur des droits a considérablement renforcé les relations nouées avec l'ensemble des AERS, dont il fait lui-même partie[72], afin de parachever la mise en place des procédures de recueil et de traitement prévues par les textes et surtout de consolider leur déploiement opérationnel. L'institution a ainsi structuré un réseau informel entre les autorités, de nature à favoriser les échanges de pratiques et à fluidifier l'orientation et la réorientation des alertes[73]. Ainsi qu'il en avait pris l'engagement, le Défenseur des droits organise en outre depuis l'année 2025 des formations destinées au personnel des AERS, dispensées par le pôle « droits des lanceurs d'alerte » de l'institution.

Le réseau des AERS est désormais solidement installé dans le paysage administratif. Ses travaux mettent en évidence une activité en nette croissance pour une partie des autorités qui, après s'être conformées aux exigences des textes, ont vu les signalements affluer. Toutes les autorités ne sont cependant pas sollicitées de la même manière, ce qui reflète une forte disparité dans les volumes et dans la qualité des alertes reçues et traitées en fonction des autorités. Le traitement efficace de ces sollicitations, et en leur sein des alertes, constitue un enjeu essentiel pour les AERS, confrontées à une charge nouvelle à laquelle il leur faut faire face de manière pragmatique (I).

Si l'essor du dispositif d'alerte externe a pu laisser penser que l'alerte interne allait jouer un rôle essentiellement résiduel, il convient de souligner qu'à ce stade rien ne permet de le confirmer.

En effet, au-delà des nouvelles exigences imposées aux employeurs pour la prise en charge des signalements, par la réforme de 2022, l'alerte interne, qui ne constitue plus un passage obligé, est entrée dans une forme de concurrence avec l'alerte externe. Que ce soit à travers son activité de protection des lanceurs d'alerte ou à l'occasion de ses interventions auprès de représentants d'employeurs publics ou privés, le Défenseur des droits a constaté, en 2024 et 2025, que les entités publiques comme privées ont accordé une attention accrue au traitement des signalements relevant de la loi du 9 décembre 2016.

L'institution a toutefois souhaité compléter ses constats en réalisant, en 2025, une série d'entretiens avec des acteurs de l'alerte interne[74], afin de mesurer de manière plus précise l'impact des modifications de la législation sur le dispositif et les difficultés susceptibles d'en résulter en pratique. Si la valorisation de l'alerte interne progresse indéniablement, d'importantes questions demeurent, à ce stade, quant à l'identification du dispositif d'alerte et sa valorisation, tant dans le secteur public que dans le secteur privé (II).

1· DES AUTORITÉS EXTERNES CONFRONTÉES À UNE CRISE DE CROISSANCE

La première réunion du réseau des AERS a été organisée par le Défenseur des droits le 31 mars 2023, à l'occasion de la publication par l'institution du guide consacré aux lanceurs d'alerte[75]. Depuis lors, les rencontres se sont multipliées, organisées à intervalles réguliers ou de manière plus ponctuelle selon les thématiques abordées. Au cours de ces échanges, les AERS ont entrepris de réfléchir aux données statistiques susceptibles d'être collectées et consolidées afin d'alimenter les rapports annuels que ces dernières sont tenues d'adresser à l'institution[76]. Un premier document commun, dont la pratique montre qu'il sera amené à évoluer, a été établi.

Depuis 2024, les AERS ou du moins la plupart d'entre-elles – 38 en 2024 et 33 en 2025 – transmettent chaque année au Défenseur des droits ce rapport, relatif à leurs activités de recueil et de traitement des alertes. Outre les données statistiques, les rapports pour les années 2024 et 2025 ont conduit les autorités à exposer, de leur point de vue, la pertinence et l'intérêt de leur désignation en qualité d'AERS.

Sur ces deux années, la progression des sollicitations adressées aux AERS apparaît, pour la plupart d'entre elles, particulièrement marquée. Elle se traduit pour ces autorités – dont les moyens ont peu ou pas évolué – par un surcroît d'activité qui n'est qu'en partie justifié par la finalité du dispositif, à laquelle les autorités adhèrent pourtant : le recueil et le traitement d'alertes relevant du champ de la loi Sapin II. Cette croissance rend particulièrement nécessaire l'ajustement des pratiques mais aussi une adaptation du cadre normatif.

A· LE DÉFI DU TRAITEMENT DES ALERTES DANS UN CONTEXTE DE FORTE AUGMENTATION DES SOLLICITATIONS

La mise en œuvre de la réforme a conduit un public de plus en plus nombreux à adresser aux AERS des demandes dont une partie seulement peut être regardée comme des alertes au sens de la loi nécessitant d'être traitées par l'autorité. Le défi consiste donc pour ces dernières à gérer de gros volumes de sollicitations ainsi qu'à identifier parmi celles-ci les véritables alertes et, *in fine*, celles d'entre elles qui appellent une intervention de leur part.

SOLLICITATIONS, SIGNALEMENTS, ALERTES

L'analyse des données statistiques des AERS fait apparaître, pour les années 2024 et 2025, des pratiques variées qui rendent difficiles les comparaisons entre autorités. Ainsi, la notion de « sollicitation » ou « signalement » (généralement synonymes) peut être entendue pour les AERS comme « toute demande adressée à l'autorité qui entre dans son champ de compétence de traitement des alertes » mais aussi comme « toute demande d'une personne se prévalant à

raison de la qualité de lanceur d'alerte ou pouvant être considérée comme telle ». La notion « d'alerte » peut quant à elle être entendue comme toute alerte qui remplit les conditions pour être qualifiée comme telle au sens de la loi Sapin II, voire toute demande recevable et entrant dans le champ de compétence de l'autorité, mais aussi, de manière plus globale, comme toute demande reçue par l'autorité (en particulier lorsque l'autorité n'a pas de canal de saisine autre que celui qu'elle a ouvert en tant qu'AERS).

La notion de sollicitation ou de signalement recouvre, de manière générale, un ensemble plus large que celui des seules alertes.

Compte tenu des différentes interprétations possibles de ces notions, il convient d'analyser les données avec prudence. À ce titre, un travail d'harmonisation se poursuit avec les AERS, désormais toutes opérationnelles, pour améliorer les recueils de données, et ainsi pouvoir mieux comparer les chiffres entre AERS.

LE VOLUME CROISSANT DES SOLLICITATIONS

Dans leur ensemble les AERS[77] ont déclaré avoir reçu au total 4 629 sollicitations pour l'année 2024, qui constitue généralement pour ces autorités la première année de pleine d'application de la réforme, et 10 505 en 2025. Les demandes adressées aux autorités, qui résultent de l'application de la réforme, sont donc à la fois massives et déjà en forte croissance sur la période. Parmi les 33 AERS qui ont renseigné le formulaire statistique en 2024 et 2025, on constate ainsi une augmentation du nombre de signalements de plus de 133 % entre 2024 et 2025.

Des situations disparates

En 2023, 10 AERS avait été identifiées comme étant plus particulièrement destinataires de signalements, avec comme point de référence le seuil de 25, qui paraissait alors pertinent, au début de l'entrée en vigueur du dispositif (l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ACPR ; la Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL ; le Conseil national de l'ordre des médecins, CNOM ; l'Agence française anticorruption, AFA ; le Défenseur des droits ; l'Autorité des marchés financiers, AMF ; la Direction générale du travail, DGT ; l'Inspection générale des affaires sociales, IGAS ; l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, ASNR ; et la Direction générale des Finances publiques, DGFIP).

Les années 2024 et 2025 confirment que ces autorités demeurent particulièrement sollicitées. En 2024, 10 AERS s'ajoutent désormais à cette liste : l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES), l'Autorité de la concurrence (ADLC), le Conseil national de l'ordre des infirmiers (CNOI), le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la Haute autorité de santé (HAS), l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), le Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes (CNOCD) et, depuis 2025, 5 autres AERS complètent la liste : la Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAEER), le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) le Conseil national de l'ordre des vétérinaires (CNOV) et la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Ce qui porte à 25 le nombre d'autorités recevant plus de 25 signalements par an.

Les autres AERS[78] ont une activité nulle ou quasi-nulle[79] au titre de la réception et du traitement des signalements, que ce soit en 2023, 2024 ou 2025.

Les difficultés liées à la gestion de gros volumes de sollicitations

Seule une partie des autorités est donc effectivement sollicitée pour recueillir ou traiter les potentielles alertes, ce qui s'explique notamment par leur identification par le grand public et les choix de communication opérés, mais aussi par les thématiques concernées

et la pertinence de leur désignation par les pouvoirs publics. Sur ce dernier point, il convient de relever que les autorités dont le champ de compétence est particulièrement circonscrit et sans lien avec la démarche de signalement (Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, CIVEN) et/ou qui ont un rôle d'opérateur (Établissement français du sang, EFS) sont peu saisies et n'ont pas vocation à l'être.

L'écart entre les autorités apparaît d'autant plus marqué que la masse des signalements adressés aux autorités effectivement sollicitées est en nette progression.

En 2023, les dix autorités traitant plus de 25 signalements ont enregistré un total de 1 349 sollicitations, soit une moyenne de 134 par autorité. Ce volume a fortement augmenté depuis pour atteindre 3 287 sollicitations en 2024 (soit 328 sollicitations en moyenne par autorité), et 7 460 en 2025 (soit une moyenne de 746), correspondant à une hausse de 143 % entre 2023 et 2024, puis de 127 % entre 2024 et 2025.

Au total, l'ensemble des autorités ayant une activité significative ont reçu 4 709 sollicitations en 2024 et 10 558 en 2025, soit une progression de 124 % en un an, avec des moyennes respectives de 188 et 422 sollicitations par autorité.

Le Défenseur des droits mesure la charge que peut présenter cet afflux de demandes pour des autorités dont les moyens n'ont pas ou peu évolué.

Il est à noter qu'une partie seulement de ces sollicitations est traitée selon la procédure dédiée au recueil des alertes, mise en place au sein de l'autorité. La situation varie d'une autorité à l'autre, mais, pour les autorités ayant une activité significative, 40 % des sollicitations en 2024 et 39 % en 2025 sont traitées via la procédure d'alerte.

Que ce soit dans le cadre de l'application de la procédure d'alerte, ou en amont selon les process mis en place au sein des autorités[80], l'un des enjeux premiers, pour les AERS, consiste à opérer un tri entre ce qui doit ou non les conduire à intervenir au titre de leur mission de recueil et de traitement des alertes.

En effet, une large part des signalements ne se traduit pas par l'engagement d'une mesure d'investigation particulière (mise en état, enquête), tout en appelant une réponse, *a minima* pour signifier à son auteur le sort réservé à sa demande.

Plusieurs situations peuvent être observées, selon les autorités, qui conduisent à une clôture sans enquête ni intervention particulière.

Une partie des signalements ne peut être traitée en raison du caractère non étayé des faits, avec une difficulté particulière en cas de signalement anonyme sans mode de contact.

Dans d'autres cas, l'autorité n'est pas compétente pour traiter le signalement. Fréquemment, il arrive que des AERS doivent se contenter de transmettre la demande reçue, notamment au Défenseur des droits pour réorientation, sans examen préalable. Ce fut, par exemple, le cas pour la Haute autorité de santé pour la quasi-totalité des signalements reçus en 2025. Pour la DGCCRF, une partie des signalements reçus a été considérée comme relevant de la compétence de l'autorité judiciaire et pas de celle de l'AERS, laquelle a alors décliné sa compétence vis-à-vis du réclamant[81].

Les signalements peuvent également être écartés car, bien qu'entrant dans le champ de compétence de l'autorité, ils ne peuvent être regardés comme une alerte. C'est le cas, par exemple, en l'absence d'atteinte dépassant la seule situation du signalant (litiges professionnels interpersonnels, victimes d'une faute commise par un professionnel).

L'AMF souligne ainsi que de nombreux signalements sont liés à des questions soulevées par des épargnants ou à des suspicions d'arnaques liées à des investissements. Le CNOM évoque quant à lui les signalements de patients concernant le comportement inapproprié d'un médecin à leur égard ou une insatisfaction vis-à-vis de leur prise en charge.

Il résulte de ces constats que dans l'ensemble de ce qui n'est pas traité par les AERS, une partie des demandes appelle néanmoins un traitement au titre du dispositif d'alerte. Tel est le cas potentiellement des alertes mal

orientées, sans que l'on puisse nécessairement observer l'issue du signalement lorsque le réclamant s'adresse *in fine* à une autorité non AERS ou à l'autorité judiciaire, qui ne font pas remonter de statistiques sur le traitement des alertes. Par ailleurs, les alertes considérées comme non étayées ou mineures peuvent constituer des signaux faibles que l'autorité gardera en mémoire dans la perspective d'un contrôle ultérieur.

Il est à ce stade difficile de mesurer précisément la part des sollicitations non traitées au titre des procédures d'alerte des AERS qui est véritablement hors dispositif. L'ajustement de la liste des AERS (cf. *supra*) et l'amélioration de l'outil statistique pour le recueil des données des autorités sur lequel le Défenseur des droits travaille avec les AERS devraient permettre une observation plus fine de l'issue des signalements non traités.

L'augmentation du volume de ces derniers n'en est pas moins, en elle-même, génératrice d'un surcroît d'activité pour les AERS.

L'INTÉRÊT INCONTESTABLE DU DISPOSITIF POUR CERTAINES AUTORITÉS

Il ressort des rapports que les AERS ont adressés au Défenseur des droits, que la voie de l'alerte externe a conduit à l'ouverture de 1 198 enquêtes en 2024 et 1 228 en 2025, soit en moyenne 37 enquêtes ouvertes par AERS en 2024 et 45 en 2025. Par ailleurs, ces mêmes autorités ont saisi le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale à 25 reprises en 2024 et à 53 reprises en 2025.

La voie de l'alerte externe est donc en partie empruntée à bon escient.

Ici encore, des disparités persistent entre les autorités. Certaines étant saisies de manière plus pertinente que d'autres, elles sont, par conséquent, amenées à enquêter et conduire des enquêtes dans des proportions plus importantes. En outre, la notion « d'enquête » ne recouvre pas les mêmes réalités selon les autorités.

Il n'en demeure pas moins que ce sont autant de vérifications qui ont été rendues possibles par les lanceurs d'alerte. Ainsi, malgré les difficultés liées à l'augmentation de la charge de travail et au faible taux d'alertes pertinentes au sens de la loi du 9 décembre 2016, une partie des AERS témoignent de leur intérêt pour le dispositif d'alerte externe, à plus d'un titre.

Un moyen de renforcer la confiance des citoyens dans leurs démarches à l'égard des institutions

À l'instar du Défenseur des droits, nombre d'AERS ont pour mission principale de recueillir et traiter des sollicitations du public. Le dispositif de l'alerte externe régi par la loi Sapin II pourrait s'avérer en quelque sorte redondant avec cette mission. Il n'est pourtant pas sans intérêt.

Au regard des garanties formelles, prévues par la loi, qui entourent la démarche d'alerte, la référence à la notion de lanceur d'alerte apparaît de nature à renforcer la confiance des personnes qui souhaitent signaler des faits ou comportements et à les encourager à saisir les institutions. Le dispositif d'alerte garantit en effet à la fois un traitement confidentiel de l'alerte et le bénéfice potentiel d'un régime juridique destiné à prévenir et à sanctionner les représailles.

Comme le relève l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « *le dispositif facilite le recueil de témoignages dans le cadre de* [nos] *missions de contrôle, en offrant aux personnes rencontrées la possibilité d'obtenir une protection renforcée contre le risque de représailles* ». Pour le Conseil national de l'ordre des vétérinaires (CNOV), il est de nature, à « *libérer la parole* ».

Lancer l'alerte peut aussi être vu comme un soulagement, comme en a témoigné une personne auprès du Contrôle général des armées : « […] *je vous remercie de votre retour. Je me sens enfin soulagée du fardeau qui me pesait. Je sais désormais que la responsabilité* […] *ne m'incombe plus. Elle est entièrement de votre ressort. Si vous vous remémorez notre premier échange c'était le but premier de ma démarche. Mes objectifs sont donc atteints et je vous en remercie.* »

Le recueil de la parole des « témoins de l'intérieur »

Alors même qu'elles peuvent faire doublon avec d'autres modalités de saisine de l'autorité pour certaines autorités, comme l'Autorité des marchés financiers (AMF), les alertes constituent « *un canal complémentaire et sécurisé de remontée d'informations, distinct des autres canaux* (...) *qui permet de recevoir des alertes qui n'auraient pas nécessairement été obtenues par d'autres moyens, en particulier lorsque les faits signalés sont connus uniquement de personnes disposant d'une information interne, sensible ou difficilement accessible* ».

En ce sens, une partie des alertes qui sont adressées aux AERS émanent de « témoins de l'intérieur », qu'ils soient agents ou anciens agents de l'entité concernée.

Ces témoins privilégiés bénéficient d'une connaissance spécifique, mais ils sont également les mieux placés pour documenter les faits – en bénéficiant désormais de l'exonération de responsabilité pour vol ou recel en lien avec l'alerte prévue à l'article 122-9 du code pénal. Ainsi, le Conseil national de l'ordre des infirmiers a été saisi d'un signalement, relatif à une atteinte à la dignité d'une personne vulnérable par une infirmière, émanant d'un témoin salarié disposant d'enregistrements de nature à étayer les faits. Ces éléments ont conduit – après suspension par l'agence régionale de santé – à la radiation de l'infirmière mise en cause.

L'IGAS indique, pour sa part, que l'action de lanceurs d'alerte a pu contribuer de manière significative au déclenchement de missions de contrôle, notamment dans le domaine de la santé publique. Une autre autorité indique qu'un lanceur d'alerte est venu à l'appui d'une enquête en cours au sein de son organisme, après que le statut du lanceur d'alerte lui a été présenté par les enquêteurs, cette démarche ayant dès lors permis aux investigations de prospérer.

La détection des signaux faibles

Plusieurs autorités (AFA, IGAS, AMF par exemple) soulignent également que les alertes portant sur des problématiques nouvelles ou récurrentes, sans donner lieu à l'ouverture d'une enquête immédiate (en raison, notamment de l'insuffisance des documents probants ou du caractère encore mineur des faits) contribuent néanmoins utilement à l'exercice de leur mission en orientant de futurs programmes de contrôle. Pour l'AFA, plus spécifiquement, le dispositif permet une meilleure connaissance de scénarios de risques qu'elle a pour mission d'évaluer.

Au-delà de ces exemples, l'alerte auprès des AERS tend à être reconnue comme un instrument de détection et de lutte contre les phénomènes délictueux occultes. Tel est le cas notamment en matière de corruption, au cœur de la loi Sapin II de 2016, que le Gouvernement a récemment appelé à combattre dans son plan national pluriannuel 2025-2029 en préconisant le renforcement de la connaissance par l'ensemble des personnels des administrations des dispositifs d'alerte et la garantie de la confidentialité de leur traitement[82]. Ces orientations ont fourni l'occasion à l'AFA d'organiser un important colloque en décembre 2025 : « *alertes, signalements : des outils essentiels pour lutter contre la corruption* » mettant opportunément en lumière le rôle des lanceurs d'alerte dans la détection et la prévention du phénomène corruptif[83].

QUESTION À...

ISABELLE JÉGOUZO
Directrice de l'AFA

En quoi les lanceurs d'alerte peuvent-il utilement contribuer à la lutte contre la corruption ?

Les atteintes à la probité ont un caractère intrinsèquement occulte. Les détecter est difficile car le pacte corruptif est par essence caché. Les signalements constituent dès lors un mode privilégié pour révéler les faits. C'est la raison pour laquelle la loi Sapin II, en même temps qu'elle créait

l'Agence française anticorruption, a introduit en droit français le statut des lanceurs d'alerte et a fait du dispositif d'alerte un des éléments majeurs du dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité.

Depuis 2016, des dispositifs d'alerte interne doivent être mis en place par les entreprises et les administrations de plus de 50 personnes et les communes de plus de 10 000 habitants. La loi Waserman du 21 mars 2022, a complété ce dispositif en prévoyant la désignation d'autorités externes de recueil de signalements (AERS). L'AFA est ainsi chargée de recevoir et de traiter les signalements en matière d'atteinte à la probité.

En 2025, l'AFA a dans ce cadre reçu 2 257 signalements, un accroissement de 180 % par rapport à 2024 ! Malheureusement, seule une assez faible partie (11 %) de ces signalements est exploitable ou relève de la compétence de l'AFA. Le travail de tri est donc important. Afin d'améliorer l'efficacité de son dispositif, l'AFA met en place sur son site internet une interface permettant de guider les signalants et d'obtenir des informations de meilleure qualité lui permettant de donner une réponse plus efficace.

Parmi les signalements reçus en 2025 par l'AFA, 18 ont fait l'objet d'une transmission au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, 50 ont été adressés à des autorités ou services partenaires pour une remédiation telle qu'une enquête interne, un audit interne ou encore des sanctions disciplinaires et administratives (déontologues et collèges déontologie, inspections générales, Cour des comptes, administrations exerçant la tutelle sur un organisme, contrôleur budgétaire et comptable, *etc*.). D'autres sont utilisés par l'AFA à titre de documentation, notamment pour orienter ses contrôles. Notons que plus de la moitié de ces signalements concernent les collectivités territoriales.

En rendant possible la révélation de pratiques illégales, ces mécanismes incitent les organisations à renforcer leur conformité et à adopter des comportements plus vertueux. Ils ont donc un effet dissuasif direct sur les comportements corruptifs. Leur efficacité suppose néanmoins que soient remplies plusieurs conditions : une publicité suffisante, un strict respect de la confidentialité, une protection effective contre les représailles pour rassurer les lanceurs d'alerte et une assurance sur la qualité des enquêtes internes et la mise en œuvre des sanctions disciplinaires si nécessaire.

Dix ans après la loi Sapin II, les dispositifs de signalement sont des outils précieux mais encore insuffisamment utilisés en matière d'atteinte à la probité. Outre les réticences liées aux craintes des signalants quant à la confidentialité de leur alerte et à la protection dont ils peuvent effectivement bénéficier, une évolution culturelle reste nécessaire pour aboutir à une véritable culture positive du signalement.

La France entretient encore un rapport complexe à l'alerte, longtemps assimilée à la délation. Sous l'impulsion d'affaires comme le Mediator ou les Panama Papers, et avec les lois Sapin II et Waserman, la perception culturelle se transforme progressivement et le lanceur d'alerte est désormais perçu comme un citoyen vigilant indispensable à l'intérêt général. À l'heure où la corruption s'illustre de plus en plus fréquemment par des liens avec des phénomènes de criminalité organisée, il est plus que jamais nécessaire de convaincre les salariés, les agents publics et plus globalement tous les citoyens que signaler c'est protéger !

B· LES LEVIERS INDISPENSABLES ET LES CORRECTIFS QUI S'IMPOSENT

Pleinement engagées pour la plupart dans l'application de la réforme de l'alerte externe, qu'elles ont mis en œuvre sur le plan procédural et sur laquelle elles ont communiqué vis-à-vis du grand public, les AERS éprouvent, pour une large part, des difficultés à faire face à la masse des sollicitations générées par cette réforme ainsi qu'à la demande, légitime, de leurs auteurs d'obtenir une réponse appropriée.

Plusieurs perspectives d'amélioration paraissent devoir être envisagées.

En premier lieu, il convient d'encourager les autorités à mobiliser les leviers qui sont à leur disposition pour gérer efficacement le flux des demandes. Il incombe, en second lieu, aux pouvoirs publics d'ajuster les textes, de façon désormais urgente.

LES LEVIERS À MOBILISER POUR LES AERS

Pour les AERS, l'enjeu consiste désormais à améliorer la pertinence des sollicitations qui leur sont adressées au titre de l'alerte externe, tout en se mettant en capacité d'y répondre rapidement et utilement.

L'approche qualificative des saisines

S'agissant des modalités de recueil, ainsi que le Défenseur des droits l'avait relevé dans son précédent rapport, la voie téléphonique n'apparaît pas pertinente pour recueillir les alertes. Elle demeure, de fait, peu utilisée et dans plus de 8 cas sur 10, sur la période 2024-2025, les personnes ont contacté les AERS *via* un formulaire électronique ou par courriel.

La plupart des AERS ont adopté un formulaire *ad-hoc*, accessible le cas échéant par l'intermédiaire de la plateforme sécurisée gouvernementale démarche.numerique.gouv.fr (anciennement « démarche simplifiée »).

Ce mode de saisine paraît devoir être privilégié dès lors qu'il permet déjà d'orienter les signalants. Ainsi, plusieurs AERS indiquent avoir ajusté le contenu des formulaires mis en ligne après avoir constaté que les sollicitations qu'elles recevaient n'étaient pas pertinentes dans le sens où elles ne relevaient pas de leur champ de compétence ou qu'il n'était pas possible pour les autorités de traiter les faits.

L'information publiée sur les sites des AERS, précisant leurs missions en matière d'alerte externe, est déterminante pour guider les auteurs potentiels de saisines. Afin de favoriser les saisines ciblées, certaines autorités ont ainsi développé, un discours pédagogique sur ce qu'est – et ce que n'est pas – une alerte, sur les limites de leur champ de compétence, et sur leur capacité d'action[84]. Plusieurs AERS témoignent de l'effet positif – sur le nombre des signalements et leur qualité – des informations ainsi délivrées sur leur site.

La gestion des saisines anonymes et de la confidentialité

Sur le fond, les saisines anonymes correspondent à 4 % des sollicitations reçues en 2024 et 5 % en 2025.

Leur exploitation est cependant souvent délicate lorsque leur auteur ne fournit aucun moyen permettant de le contacter. Il est important que les autorités précisent que le traitement d'un signalement anonyme peut impliquer de communiquer avec son auteur et qu'il est indispensable que ce dernier communique un moyen permettant de le contacter.

Quasiment toutes les autorités acceptent désormais de recevoir et de traiter les signalements anonymes. Leur gestion peut conduire l'autorité à anonymiser tous les documents en début de procédure (cas de l'AMF), ou ultérieurement lorsque le traitement l'implique. Le Conseil national de l'ordre des infirmiers (CNOI) procède ainsi à l'anonymisation des signalements soit parce que l'auteur a expressément précisé qu'il souhaitait que son identité ne soit pas révélée au moment où il les transmet au Conseil (inter)départemental compétent (CDOI), soit s'il estime qu'ils correspondent à des plaintes disciplinaires. Il est en outre demandé aux CDOI de vérifier, avant toute mise en place d'une conciliation, si l'auteur souhaite maintenir son anonymat.

La garantie de l'anonymat peut s'avérer délicate. Ainsi, s'agissant des vétérinaires – profession relativement retreinte (environ 22 000 vétérinaires inscrits au tableau de l'Ordre) – le Conseil national de l'Ordre des vétérinaires CNOV relève qu'il est « *extrêmement compliqué, voire impossible de toujours garantir la confidentialité des sources et l'anonymat des auteurs des signalements qui dénoncent leur employeur* », précisant que « *dans tous les cas le CNOV les informe de cette difficulté et leur demande l'autorisation de poursuivre malgré le risque de levée de l'anonymat. À ce jour les auteurs des signalements auprès du CNOV ont assumé ce risque* ».

Lorsqu'elles en ont la possibilité sur le plan juridique, les AERS peuvent également décider de se saisir d'office des faits pour exploiter au mieux un signalement sans dévoiler l'identité de son auteur.

De manière plus générale, les AERS témoignent de la nécessité d'un dialogue avec le lanceur d'alerte afin de garantir la confidentialité de sa démarche. L'ASNR explique ainsi que « *dans la plupart de ces cas, les inspecteurs échangent avec l'auteur du signalement pour déterminer à la fois les risques qui pèsent sur lui en cas de suspicion du fait qu'il ait réalisé le signalement, et les moyens de contrôle à leur disposition pour constater les irrégularités signalées en "blanchissant l'alerte". Les enjeux respectifs sont ensuite évalués avant toute action* ».

La réglementation, qui impose la formalisation d'une procédure et la désignation d'un personnel spécifique et formé (art. 11 décret 2022) favorise l'acculturation des agents et le développement de bonnes pratiques (boîtes mails dédiées, espaces de stockage sécurisé, limitation du nombre de personnes ayant connaissance d'un signalement, *etc*.).

Comme a pu le relever la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), il convient également de faire preuve de pédagogie auprès des services sollicités *in fine* pour l'instruction sur le cadre de traitement des alertes et sur les exigences de confidentialité. Ainsi que le prévoit l'article 9 de la loi du 9 décembre 2016 : « *Les procédures mises en œuvre pour recueillir et traiter les signalements,* [...] *garantissent une stricte confidentialité de l'identité des auteurs du signalement, des personnes visées par celui-ci et de tout tiers mentionné dans le signalement et des informations recueillies par l'ensemble des destinataires du signalement. Les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ne peuvent être divulgués qu'avec le consentement de celui-ci.* »

Ces obligations de confidentialité dépassent les seuls responsables alerte des autorités.

BONNES PRATIQUES

- Dialoguer avec le lanceur d'alerte pour garantir la confidentialité de sa démarche et, le cas échéant, le respect de l'anonymat demandé.
- Sensibiliser les services sollicités pour l'instruction sur les exigences de confidentialité liées au traitement de l'alerte.

L'articulation des canaux

Une réflexion s'est engagée au sein de plusieurs autorités sur l'articulation entre les canaux déjà existants en leur sein et le canal *ad hoc* dédié aux lanceurs d'alerte.

Certaines AERS disposent en effet de plateformes de recueil d'informations avec lesquelles le canal de réception des alertes paraît faire doublon. Lorsque ces plateformes présentent des garanties équivalentes à celles de la procédure d'alerte et apparaissent, en pratique, mieux adaptées à la nature des signalements, il peut s'avérer pertinent d'y rediriger certaines saisines.

Tel est notamment le cas par exemple, pour certains signalements, de la plateforme en ligne SignalConso, gérée par la DGCCRF, qui permet aux consommateurs de signaler, de manière anonyme ou non, une éventuelle infraction ou un éventuel manquement au code de la consommation. Destinataire de plusieurs centaines de milliers de signalements par an, cette plateforme permet de collecter et traiter des informations utiles pour sensibiliser les professionnels et les

inciter à se mettre en conformité avec la réglementation ainsi que pour cibler ou alimenter des enquêtes. Alors même qu'un signalement répond à la définition de l'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016, il peut paraître adapté, au regard de sa nature et du traitement qu'il appelle, de le faire transiter via SignalConso en première intention, et de ne le traiter dans le cadre très spécifique mis en place pour les alertes de la loi Sapin II, que dans les cas le nécessitant (besoin de garanties particulières pour le lanceur d'alerte lors du traitement de sa demande). Les auteurs de signalements utilisant le canal alerte sont le cas échéant réorientés vers SignalConso lorsque cette modalité de recueil semble plus appropriée. Dans la pratique, ils n'émettent aucune objection.

Il semble par ailleurs pertinent d'inviter l'auteur du signalement, dans la procédure publiée sur le site de l'AERS ou dans son formulaire de saisine, à préciser les autres démarches qu'il a entreprises, en interne ou auprès d'autres autorités (AERS ou non). Si ces démarches sont de nature à permettre effectivement le traitement du signalement, l'AERS peut envisager de ne pas entreprendre d'action particulière.

La gestion optimisée des signalements mineurs

Les autorités doivent pouvoir mobiliser l'article 10 du décret du 3 octobre 2022, qui autorise la clôture des signalements portant sur des allégations « manifestement mineures ». Cette notion, qui trouve son origine dans la directive de 2019, permet d'écarter les signalements qui, compte tenu de leur faible importance, ne requièrent pas de suivi particulier, l'objectif étant d'assurer « l'efficacité des procédures »[85].

Si nécessaire, au regard notamment de la masse des signalements pouvant être qualifiés de la sorte, les autorités pourraient élaborer leur doctrine en la matière et la rendre publique.

BONNES PRATIQUES

- Développer les informations et exemples sur le site internet de l'institution pour préciser les notions d'alerte, le champ de compétence de l'autorité et ses capacités d'action.
- Articuler les différents canaux de recueil d'information et de signalements.
- Faire préciser à l'auteur du signalement s'il a saisi d'autres autorités pour adapter les modalités d'intervention.
- Mobiliser, le cas échéant en précisant la doctrine de l'autorité, la notion d'allégations manifestement mineures.

LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES DANS LA PROCÉDURE D'ALERTE EXTERNE

Peu de temps après l'adoption du décret du 3 octobre 2022, des lacunes dans la réglementation applicable aux AERS ont été relevées, largement mises en avant dans le précédent rapport du Défenseur des droits. Deux ans après, il convient de souligner que l'augmentation du nombre de signalements a non seulement considérablement accentué les difficultés posées par ces lacunes, mais en a aussi fait émerger de nouvelles.

C'est la raison pour laquelle il appartient aux pouvoirs publics d'engager rapidement, en lien avec les AERS, les évolutions nécessaires afin d'assurer la fluidité et l'efficacité du traitement des signalements externes.

La procédure d'évaluation conduite par la Commission européenne en 2026[86], à laquelle contribue le Défenseur des droits, constitue également une occasion de préciser, et le cas échéant d'adapter, les exigences du droit de l'Union européenne en matière de procédure.

La liste des AERS à corriger

Pour certaines autorités, une interrogation de principe demeure sur l'opportunité de leur désignation en qualité d'AERS. Tel est notamment le cas d'autorités dont le champ de compétence est particulièrement circonscrit (CIVEN) et/ou qui ne disposent d'aucun pouvoir

d'inspection et de contrôle (par exemple : HAS, ANSES, CNOA, EFS, ANSP), ce qui ne leur permet pas, lorsqu'elles sont saisies, de donner effectivement suite aux alertes. D'autres autorités (DGT, CNOM) disposent de leviers d'action limités, reposant sur l'intervention de tiers qui devraient, selon elles, être directement saisis (saisine de l'inspection du travail, engagement d'une procédure disciplinaire par un organe décentralisé pour les ordres).

Un examen au cas par cas s'impose, étant précisé que le fait, pour une autorité, de n'être pas saisie ou de l'être à mauvais escient, peut à la fois signifier que cette dernière n'a pas à figurer parmi les AERS, mais aussi qu'elle doit s'attacher à mieux guider vers elles les signalements qui relèvent bien du champ de la loi Sapin II et de sa compétence.

À l'inverse, de nouvelles autorités devraient intégrer la liste des AERS. L'introduction de l'article L. 561-27-1 au code monétaire et financier[87] par la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic appelle ainsi la désignation de Tracfin comme AERS pour l'ensemble de ses missions. Certaines autorités, telle l'Agence nationale de sécurité du médicament, ont par ailleurs sollicité auprès du Défenseur des droits leur intégration dans le décret du 3 octobre 2022. Les agences régionales de santé (ARS), identifiées de longue date, doivent impérativement rejoindre la liste, compte tenu de leurs pouvoirs d'inspection et de contrôle au sein des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux. Dans le champ sanitaire, il conviendrait également d'examiner la pertinence de la désignation des caisses primaires d'assurance maladie ou de la Caisse nationale d'assurance maladie au regard de leurs compétences en matière de pharmacovigilance ou de lutte contre la fraude à la sécurité sociale. Le Défenseur des droits observe par ailleurs, dans le cadre de sa mission d'orientation et de réorientation, que certains domaines, notamment le droit de la fonction publique et le contrôle des comptes – dans lesquels les signalements sont récurrents – ne sont pas couverts par le décret.

Enfin, certaines AERS souhaitent une évolution de leur périmètre d'intervention au titre de l'alerte externe, afin de couvrir de manière plus large et/ou plus précise leur champ de compétence.

Les modalités d'orientation des alertes à fluidifier

Le choix de rédaction retenu par le Gouvernement, consistant à définir le champ de compétence des AERS par rapport aux domaines mentionnés à l'annexe de la directive UE 2019/1937 constitue une source de complexité, déjà soulignée dans le premier rapport bisannuel du Défenseur des droits. L'augmentation des sollicitations renforce ce constat.

Mais cette augmentation met également en lumière une autre difficulté tenant au circuit des alertes mal dirigées. La loi du 9 décembre 2016 et le décret du 3 octobre 2022 organisent la communication des alertes entre AERS ainsi que le renvoi vers le Défenseur des droits, chargé de réorienter les signalements mal dirigés, y compris vers une autorité qui ne serait pas AERS.

À s'en tenir à une lecture rigide du texte, les AERS seraient dans l'impossibilité de s'adresser directement à une autre autorité si celle-ci n'est pas AERS. Pour autant, il est possible de considérer que la saisine d'une autorité non AERS est un moyen, pour l'AERS, de traiter l'alerte et que la réorientation est envisageable dans un cercle plus large que celui des AERS. En opportunité, une telle approche s'impose.

En pratique, les AERS sont en effet régulièrement saisies de signalements pour lesquels elles identifient aisément l'autorité de traitement, non AERS, qui est l'un de ses interlocuteurs réguliers ou un service déconcentré (Conseil départemental d'un ordre professionnel alors que le conseil national est saisi, inspection du travail alors que la DGT est saisie, services déconcentrés du ministère de l'agriculture pour certaines alertes adressées au CGAER, *etc.*).

Lorsque l'autorité saisie ne nourrit aucun doute quant au service ou à l'institution compétente,

la transmission de l'alerte au Défenseur des droits n'apporte aucune plus-value et s'avère chronophage à la fois pour les AERS et pour le Défenseur des droits (qui ne fait rien d'autre que ce que l'AERS saisie serait à même de faire).

La multiplication de ce type de renvois vers le Défenseur des droits ralentit le traitement des alertes et nuit à l'efficacité du dispositif. Ceci s'avère délétère pour la prise en charge des dysfonctionnements mais aussi pour l'image du dispositif à l'égard des auteurs de signalement qui se trouvent souvent désorientés par le cheminement administratif suivi. La montée en puissance du volume des alertes externes décuple les effets délétères de ce procédé de réorientation.

Une approche souple des dispositions textuelles en matière de réorientation des alertes doit être admise. Il apparaît par ailleurs nécessaire de clarifier les termes de la loi du 9 décembre 2016 et du décret de 2022 pour qu'il ne fasse aucun doute qu'une AERS qui identifie une autorité compétente non désignée par le décret comme AERS peut lui transmettre un signalement, en lui rappelant les exigences de confidentialité[88] qui s'attachent à son traitement. La transmission au Défenseur des droits aux fins de réorientation doit être réservée aux situations délicates (difficulté à trouver l'autorité idoine, doutes sur la capacité de l'autorité identifiée à traiter l'alerte dans les conditions exigées par la loi, etc.).

RECOMMANDATION

Modifier la loi de 2016 et le décret de 2022 pour permettre explicitement le renvoi des alertes d'une AERS directement à une autre autorité à même de traiter la demande en lui rappelant les obligations de confidentialité qui pèsent sur elle.

Plusieurs AERS suggèrent de mettre en place un canal unique de recueil des alertes via une structure *ad hoc* (GIP, service à compétence nationale) ou, plus simplement, par la mise en place d'un outil commun de recueil des signalements (plateforme commune aux AERS).

Il paraît aujourd'hui prématuré de s'engager dans une telle voie, potentiellement complexe, avant d'avoir procédé aux modifications du décret de 2022 et d'en avoir évalué les conséquences. Le Défenseur des droits écarte en outre d'ores et déjà toute mutualisation des alertes adressées à l'ensemble des AERS à son niveau, au regard du volume de demandes qu'il lui appartiendrait alors de prendre en charge, au détriment de ses autres missions d'accompagnement des lanceurs d'alerte.

En définitive, l'activité des AERS liée à l'alerte a considérablement augmenté et leur engagement apparaît certain. Afin de leur permettre de faire face à l'augmentation massive des signalements, des correctifs doivent être apportés – en concertation avec les AERS – aussi rapidement que possible.

Des recommandations en ce sens ont déjà été formulées au Gouvernement – en vue d'une réforme des textes – dans le premier rapport bisannuel du Défenseur des droits et rappelées à plusieurs reprises par la Défenseure des droits et son adjointe chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte.

Dans le cadre du suivi de ces recommandations, le ministère de la justice a, par la voie de la directrice des affaires civiles et du sceaux, adressé au Défenseur des droits, en mars 2026, un courrier indiquant son engagement en faveur d'une évolution de nature réglementaire, de la liste des autorités externes et du champ d'application du décret.

Le Défenseur des droits en prend acte, tout en soulignant la nécessité qu'il se traduise rapidement dans les faits et qu'un échange, plus large, soit organisé avec les AERS. Désormais, il apparaît clairement que la pleine réussite de la réforme appelle un engagement du Gouvernement plus que jamais indispensable.

2· DES EMPLOYEURS MOBILISÉS À ACCOMPAGNER

L'alerte interne, telle qu'elle résulte de la réforme de 2022, constitue l'une des voies permettant au lanceur d'alerte de révéler ou divulguer les faits qu'il estime répréhensibles dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité professionnelle. Cette voie est accessible, dans le secteur public comme privé, à un large éventail de personnes entretenant, ayant entretenu ou ayant tenté d'entretenir un lien professionnel avec un employeur public ou privé[89].

Les entités d'au moins 50 salariés ou agents[90] sont tenues de mettre en place une procédure spécifique de recueil des signalements, conformément aux modalités prévues par le décret du 3 octobre 2022. Pour les structures de taille inférieure, l'alerte interne peut être adressée au supérieur hiérarchique direct ou indirect, à l'employeur ou à un référent désigné par lui.

Contrairement aux recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son avis du 16 décembre 2020, l'absence de mise en place diligente des procédures de recueil des alertes internes n'est assortie d'aucune sanction[91]. Lors des débats parlementaires de 2022, la concurrence de l'alerte externe a été vue comme un levier suffisamment incitatif pour favoriser la mise en œuvre des procédures imposées.

Aucune évaluation ne permet de mesurer le taux d'employeurs à jour de leurs obligations, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier si le « pari de l'alerte interne »[92] a été tenu, ni de déterminer si l'instauration d'un dispositif de sanction est bien nécessaire.

Le Défenseur des droits a néanmoins cherché à évaluer les conditions dans lesquelles les dispositifs d'alerte interne étaient mis en œuvre et les difficultés rencontrées.

Pour ce faire, l'institution a pu s'appuyer sur les différents réseaux avec lesquels elle entretient des rapports réguliers qui portent la voix des entreprises et administrations[93].

Au cours de l'année 2025, le Défenseur des droits a en outre conduit une série d'entretiens, avec des avocats dont l'activité inclut l'accompagnement des entreprises pour le traitement des alertes, des associations en charge de sujets de *compliance*, ainsi qu'avec des référents ou responsables alerte exerçant au sein de l'université, de collectivités territoriales, d'établissements publics de santé ou de centres de gestion. Le Défenseur des droits a également été associé aux travaux du groupe de travail sur les dispositifs d'alerte interne mis en place par la Direction générale

de l'administration et de la fonction publique en 2025, ce qui lui a permis d'entendre les référents alerte de plusieurs ministères. Il a, enfin, rencontré le collège de déontologie du ministère de la transition écologique[94].

Dans le cadre de ces différents travaux, l'institution a été amenée à constater le manque de lisibilité des dispositifs d'alerte interne, ce qui contribue à rendre l'évaluation délicate. Toutefois, plusieurs évolutions et perspectives d'améliorations apparaissent néanmoins d'ores et déjà.

A· UN CADRE QUI MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE VISIBILITÉ

« Lancer l'alerte » est une expression utilisée tantôt de manière générique, tantôt de manière plus spécifique, qui demeure aujourd'hui source de confusions, qu'il conviendrait de lever pour pouvoir mesurer les effets concrets du dispositif général issu de la loi du 9 décembre 2016. En outre, ces confusions sont entretenues par la multiplicité des dispositifs dont l'articulation mériterait d'être clarifiée.

DES DISPOSITIFS QUI SE CHEVAUCHENT EN PARTIE

L'obligation faite aux entités publiques et privées de recueillir les signalements n'est pas apparue avec la loi du 9 décembre 2016. Des régimes d'alerte professionnelle se sont en effet progressivement développés à compter des années 2000, notamment en matière de harcèlement moral, de violences sexuelles et sexistes, et de corruption. La dénonciation de ces faits demeure aujourd'hui régie par des dispositions spécifiques[95] qui n'ont pas été articulées avec la loi Sapin II.

À titre d'exemple, la démarche d'un témoin signalant des faits de harcèlement sexuel qui relève d'une législation particulière[96], est également susceptible d'entrer dans le champ de la définition du lanceur d'alerte telle que prévue par l'article 6 de la loi Sapin II qui vise toute personne « *qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général* ». Il en va de même pour l'agent public ayant connaissance de conflit d'intérêts[97].

Comme évoqué précédemment (cf. partie I), le Défenseur des droits considère en revanche, en s'appuyant sur les travaux parlementaires, que le législateur n'a pas entendu, en 2016, réglementer la situation des victimes qui signalent une situation qui les concernent exclusivement.

Du point de vue des signalants, les garanties prévues par chacune des législations apparaissent équivalentes[98].

Il n'en demeure pas moins que différents cadres juridiques subsistent et prévoient des modalités de recueil et de traitement qui leurs sont propres – seule l'alerte entrant dans le champ de la loi Sapin II est, par exemple, soumise au régime spécifique et détaillé du décret du 3 octobre 2022 – et qui sont parfois distingués en pratique.

DES PRATIQUES VARIÉES

La multiplication des dispositifs de signalement conduit à des pratiques variées, qui nuisent à leur lisibilité.

Certaines entités, le plus souvent dans le secteur privé, font le choix d'un canal unique destiné au recueil de l'ensemble des signalements, indépendamment de la qualité du déclarant (victime ou témoin) et de la nature des faits invoqués (harcèlement, violences sexuelles et sexistes, corruption, éthique). Une telle solution – source de simplification pour l'entité et pour le signalant – peut être retenue dès lors que la procédure applicable est alignée sur le régime qui offre le plus de garanties, soit celui de la loi du 9 décembre 2016 et de son décret d'application du 3 octobre 2022. Il importe toutefois qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur le fait que l'utilisation de ce canal de signalement n'emporte pas, par elle-même, la qualification d'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016, notamment pour les victimes.

D'autres entités choisissent de mettre en place des canaux de signalement distincts selon la nature des faits dénoncés. Dans les administrations notamment, un référent est parfois désigné pour recevoir les signalements des agents victimes ou témoins de harcèlement moral et de violences sexuelles et sexistes aux côtés d'un référent déontologue

et d'un « référent alerte éthique ». La même personne peut, le cas échéant, occuper les trois fonctions, qui demeurent chacune rattachée à un canal distinct.

Le choix de distinguer les canaux peut résulter de la superposition des législations successives, de la volonté d'identifier les différentes hypothèses de signalement ou de celle de spécialiser les compétences des référents. Dans la mesure où elle est susceptible de générer une certaine complexité pour les potentiels lanceurs d'alerte, la multiplication des canaux de signalement doit s'accompagner d'un effort particulier de pédagogie – portant tant sur l'existence des différents canaux que sur la nature des faits qui peuvent être signalés dans chacun d'entre eux – ainsi que d'une harmonisation des pratiques (notamment des formulaires de saisine). Les responsables des différents canaux doivent en outre travailler de façon coordonnée afin que la réorientation des signalements ne pèse pas sur leurs auteurs mais incombe aux personnes chargées de leur traitement.

Il importe enfin de souligner la nécessité d'une identification claire des différents dispositifs, notamment dans leur dénomination. À cet égard, des appellations explicites telles que « dispositif d'alerte discriminations, violences sexuelles et sexistes et harcèlement moral » ou « dispositif d'alerte éthique et environnementale » apparaissent préférables à des dénominations plus ambiguës, telles qu'un « dispositif d'alerte » à côté d'un « dispositif de signalement », relevées par le Défenseur des droits.

BONNES PRATIQUES

- En cas de pluralité de canaux, assurer une communication claire sur l'existence et le périmètre de chacun d'eux, harmoniser les modalités de traitement et organiser une coordination effective entre leurs responsables.
- Prévoir des mécanismes permettant la réorientation des signalements vers le canal approprié, sans que cette démarche ne repose sur l'auteur de l'alerte.
- Désigner chaque canal d'alerte de manière précise et explicite, afin d'éviter toute ambiguïté quant à son objet et à son champ d'application.

UNE PRISE EN COMPTE TIMIDE DES ALERTES DE LA LOI SAPIN II VIA LES CANAUX INTERNES

En termes de répartition, il apparaît que les signalements portent principalement sur des faits de harcèlement, violences sexuelles ou sexistes, sans que les entités distinguent, le plus souvent, si les signalements émanent de victimes ou de tiers. Pour le reste, les alertes concernent essentiellement des questions de fraude, détournements de fonds publics, abus de bien sociaux et, dans le secteur public, la méconnaissance des règles relatives aux marchés publics.

De l'avis unanime des interlocuteurs du Défenseur des droits, dans la période récente, nombre d'entités du secteur public comme privé se sont mobilisées pour la mise en place de procédures permettant d'appréhender les alertes éthiques de la loi Sapin II.

Dans le secteur privé, outre les colloques et formations professionnelles consacrées au sujet, qui se multiplient, l'intérêt pour le dispositif d'alerte interne se traduit par une demande croissante d'accompagnement par les avocats spécialisés pour la mise en place des procédures ou leur gestion (essentiellement en ce qui concerne le recueil des alertes). Selon les propos de l'un de ces derniers, « *on ne conteste plus le pourquoi, mais on se pose la question du comment* ». Cette évolution transformerait également le regard sur le lanceur d'alerte qui « *ne formule jamais de signalement complètement infondés* », même si tous n'impliquent pas le même type de réaction. Elle conduirait également à une remontée accrue des informations ainsi que davantage de contrôle et de sanction des comportements contraires à la probité.

Dans le secteur public, le droit de l'alerte serait davantage connu, surtout depuis 2022. Au niveau décentralisé, les compétences de référents déontologues paraissent activement recherchées et il n'est pas rare qu'une même personne exerce ces fonctions au profit de

différentes collectivités. Au niveau national, on observe que les ministères mettent progressivement à jour leur procédure depuis la parution du décret du 3 octobre 2022. La mise en place, à la fin de l'année 2025, d'un groupe de travail au sein de la DGAFP consacré au dispositif des alertes internes témoigne quant à elle de l'intérêt pour le sujet.

L'entrée en vigueur de la réforme de 2022 a ainsi contribué à faire évoluer les pratiques, à la fois parce qu'elle a imposé de nouvelles contraintes procédurales aux entités mais aussi en raison de la concurrence entre l'alerte externe et l'alerte interne qu'elle a instaurée. La « crainte de l'alerte externe » est un terme qui est revenu à plusieurs reprises dans les entretiens menés par le Défenseur des droits. Outre cette avancée normative, les progrès accomplis résultent d'autres facteurs plus conjoncturels, comme un contrôle de l'Agence française anticorruption, ou la publicité donnée à la mise en cause d'un agent pour des faits touchant à la probité.

Le mouvement en faveur du développement des procédures d'alerte interne paraît avoir entraîné une hausse des signalements via les canaux internes. Il est cependant difficile d'objectiver le phénomène, car les alertes qui relèvent strictement du champ de la loi Sapin II ne font pas toujours l'objet d'une comptabilisation particulière au sein des procédures de signalements, notamment dans le secteur privé. Lorsque c'est le cas – notamment dans le secteur public – les volumes d'alerte éthique demeurent très faibles (rarement plus de dix d'après les référents interrogés par le Défenseur des droits).

À ce stade, il convient donc de constater que si rien ne permet d'établir que l'alerte interne est condamnée à jouer un rôle essentiellement résiduel, celui-ci est encore timide en dépit de la mobilisation des employeurs. Ce constat appelle plusieurs remarques.

D'abord, pris en lui-même, le faible volume d'alertes qui transitent par le canal d'alerte interne ne signifie pas nécessairement un faible niveau d'alertes internes. Les signalements internes hors canal – auprès du supérieur hiérarchique notamment – demeurent possibles et persistent dans les faits, comme le constate régulièrement le Défenseur des droits dans le cadre de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte.

Cela soulève des difficultés au regard des garanties intrinsèques que présente la procédure de recueil et de signalement régie par la loi de 2016 et son décret d'application.

Ensuite, compte tenu de la crainte que peut légitimement susciter la démarche d'alerte interne en l'absence de procédure – qui a justifié la réforme de 2022 – toute carence des canaux d'alerte interne rejaillit nécessairement sur la capacité des personnes à s'engager dans la voie du signalement ou d'une divulgation.

Enfin, l'absence d'alerte via les canaux internes constitue, en elle-même, un motif de préoccupation. Contrairement à ce que certains responsables, tant dans le secteur public que privé, peuvent parfois suggérer, elle ne saurait être interprétée comme un indicateur de bonne santé d'une organisation. Celle-ci se mesure, au contraire, à la capacité à faire remonter les informations relatives aux dysfonctionnements, inhérents à toute activité organisée.

La réglementation des alertes internes est relativement récente, voire très récente si l'on considère que la réforme de 2022 marque une nouvelle étape. Dans la fonction publique, ce n'est par ailleurs qu'au printemps 2024 qu'une circulaire est venue préciser les conditions de mise en œuvre des textes.

Quoi qu'il en soit, au regard des enjeux qui s'y attachent compte tenu aussi bien de la persistance et la progression du phénomène corruptif[100] que des problèmes environnementaux actuels[101], la part relativement faible de ces alertes doit inciter dès à présent à développer les voies d'améliorations qui émergent, complémentaires à celles déjà dégagées dans le premier rapport bisannuel.

B· LES ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DÉJÀ OBSERVABLES

Pour devenir une voie effective de signalement, l'alerte interne doit à la fois être connue et crédible.

LE BESOIN DE VALORISATION DE LA DÉMARCHE D'ALERTE

Au-delà du respect de l'obligation réglementaire de diffusion de la procédure d'alerte au sein de l'entité[102], la nécessité d'une communication renforcée autour des dispositifs d'alerte interne et des conditions de leur traitement demeure.

En amont, il importe que le dispositif soit pleinement porté par l'entité au sein de laquelle il est créé, c'est-à-dire clairement soutenu et affiché au plus haut niveau de la hiérarchie. L'alerte doit être présentée comme un outil vertueux de prévention et de traitement des comportements répréhensibles susceptibles de porter atteinte à l'entité.

Dans le prolongement, la démarche d'alerte doit être valorisée à travers notamment les situations auxquelles elle a permis de remédier. De même, ainsi qu'il a été souligné à plusieurs reprises au cours des entretiens menés par le Défenseur des droits, il convient de rappeler que l'alerte, bien que portant parfois sur des faits d'ampleur limitée, n'est en pratique que très rarement émise de mauvaise foi et rarement dépourvue de fondement. Une avocate expérimentée confiait, lors des entretiens, qu'elle n'avait été confrontée qu'à deux signalements dénués de tout fondement au cours de sa longue carrière.

Dans la majorité des cas, le traitement des alertes conduit, à tout le moins, à faire évoluer les pratiques.

La communication mérite d'être à la fois générale – par une diffusion large susceptible d'atteindre toutes les catégories de personnes pouvant être amenées à signaler des faits – et ciblée, notamment dans le cadre des formations (initiales et continues) dispensées au personnel, des réunions internes ou des échanges avec les instances de dialogue sociale de l'entité. Les personnels exerçant des fonctions en responsabilité doivent eux aussi bénéficier d'une information, voire d'une formation, particulière sur le dispositif d'alerte interne.

BONNES PRATIQUES

- Porter les dispositifs d'alerte au plus haut niveau de l'entité, avec un engagement des dirigeants et une sensibilisation de l'encadrement.
- Valoriser la démarche du lanceur d'alerte.
- Communiquer largement mais aussi de manière plus ciblée sur le dispositif d'alerte interne.

LA SÉCURISATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DE L'ALERTE DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE INTERNE

L'efficacité des procédures nécessite une prise en charge adaptée du signalement, après, le cas échéant, une phase de mise en état.

La crédibilité des procédures d'alerte interne implique également le traitement rigoureux des faits révélés et notamment leur sanction. Si chaque signalement impose un examen attentif, tous n'impliquent pas d'engager une enquête.

L'enquête interne constitue néanmoins l'une des modalités possibles de traitement des alertes, visant à « *avoir la connaissance exacte de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits* »[103].

Bien qu'elle réponde à une obligation de traitement par l'employeur des signalements qui lui sont adressés[104], l'enquête interne n'est pas réglementée. Cette étape clef doit pourtant être conduite avec rigueur compte tenu des conséquences potentiellement néfastes d'une enquête interne mal réalisée, que ce soit sur la situation de la personne qui a signalé les faits, sur les éventuelles victimes ou, pour l'entité elle-même qui pourrait se priver d'un moyen de remédier à une situation dysfonctionnelle.

Le Défenseur des droits a publié le 5 février 2025 une décision-cadre intitulée « Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne »[105]. Fruit de l'observation à l'occasion du traitement des réclamations des défaillances des employeurs

en matière de traitement des signalements pour discrimination émanant de salariés ou d'agents publics, ce document comporte un ensemble de recommandations à l'attention des enquêteurs, couvrant l'ensemble de la procédure d'enquête interne, du recueil du signalement jusqu'aux éventuelles suites disciplinaires à l'encontre de la personne mise en cause.

La décision recommande notamment aux employeurs de définir un cadre général d'enquête, largement accessible, qui présente des garanties d'indépendance et d'impartialité. La procédure doit être conduite avec bienveillance et célérité en prenant en compte la fragilité potentielle des victimes et des signalants et en prévenant, le cas échéant, tout risque de représailles.

Bien que centrée sur la question des discriminations et du harcèlement sexuel, la décision-cadre, ainsi qu'elle le précise, est applicable aux alertes de la loi Sapin II pour autant que ses recommandations ne sont pas contraires au régime prévu par cette loi. Dès lors que les spécificités relatives à l'alerte sont assez circonscrites (principalement les délais de traitement et des garanties de confidentialité, plus fortes pour les lanceurs d'alerte), les préconisations formulées dans la décision-cadre sont, pour une large part, mobilisables de manière générale et la méthodologie globale qu'elle définit apparaît applicable pour le traitement de tous les signalements (y compris ceux des personnes qui ne s'inscrivent pas dans une démarche de lanceur d'alerte, comme les victimes).

En fonction des configurations, les enquêtes internes peuvent être conduites par les personnes désignées pour recevoir les signalements, lorsqu'elles sont également à l'initiative (*compliance officer*, référents) ou par les employeurs (souvent direction des ressources humaines), le cas échéant accompagnés par un avocat. Il a été souligné lors des entretiens réalisés que la régularité et la qualité des échanges avec le lanceur d'alerte constituent souvent un facteur décisif pour la bonne conduite de l'enquête. Les échanges, téléphoniques ou en présentiel, permettent souvent de préciser les faits et d'obtenir des informations ou documents utiles à l'instruction. S'en priver peut conduire à passer à côté de faits et à conclure prématurément un signalement. Les échanges offrent par ailleurs un cadre de dialogue favorisant une meilleure compréhension par l'auteur du signalement des suites réservées à sa démarche. Plusieurs interlocuteurs du Défenseur des droits ont également insisté sur le travail qu'ils menaient avec les lanceurs d'alerte pour garantir effectivement la confidentialité de leur démarche, ce, tout au long du traitement de la demande et notamment de l'enquête qui n'avance en réalité qu'avec l'accord du lanceur d'alerte, dans des conditions prévues avec lui. L'information délivrée doit aussi préciser les garanties apportées au mis en cause, en particulier la protection de sa confidentialité.

L'équipe dirigeante doit, elle aussi, s'inscrire dans une dynamique de dialogue avec le responsable du traitement de l'alerte. Elle doit notamment être attentive à ses préoccupations relatives à la protection des victimes, des auteurs de signalements ainsi que, le cas échéant, de la personne mise en cause.

Il appartient par ailleurs aux responsables de protéger les responsables du traitement des alertes (*compliance officer*, référent alerte) de toute conséquence négative de l'exercice de leur mission, sensible par nature. L'article 6-1 de la loi du 9 décembre 2016, qui permet de protéger les personnes « en lien » avec les lanceurs d'alerte « *qui risquent de faire l'objet de l'une des mesures mentionnées au II de l'article 10-1 dans le cadre de leurs activités professionnelles* » propose un cadre qui pourrait, le cas échéant, être mobilisé pour les responsables du traitement.

BONNES PRATIQUES

- Instaurer et maintenir un dialogue régulier, fluide et constructif entre l'enquêteur et le lanceur d'alerte.
- Garantir l'indépendance et l'impartialité des responsables du traitement des alertes ainsi que leur protection effective contre toute conséquence négative susceptible de résulter de l'exercice de leurs missions, compte tenu de leur caractère sensible.

QUELQUES PROBLÉMATIQUES PROPRES AU SECTEUR PUBLIC

Quelques problématiques et perspectives d'amélioration apparaissent propres aux entités publiques.

La place du référent alerte dans la fonction publique

Dans la fonction publique – que ce soit au niveau de l'État, des collectivités locales ou du secteur public hospitalier – la loi du 9 décembre 2016 a prévu la désignation de « référents » chargés de recevoir les signalements, dont les missions ont été précisées par voie réglementaire[106]. Depuis la réforme de 2022, le référent « alerte » peut en pratique être l'interlocuteur du lanceur d'alerte soit en tant que personne désignée chargée de la procédure de recueil et de traitement des alertes soit, faute de procédure formalisée, en tant que référent désigné par défaut[107].

Les missions du référent alerte peuvent être exercées par une personne appartenant à l'entité concernée ou par une personnalité extérieure. Il n'est ainsi pas rare – dans la fonction publique d'État comme dans les collectivités territoriales – que le référent désigné soit une personnalité extérieure à l'administration, parfois retraitée, ayant exercé des fonctions présentant des garanties d'indépendance et d'impartialité, comme des fonctions juridictionnelles.

Les fonctions de référent peuvent également être assurées de manière collégiale. Cette organisation présente l'avantage d'offrir une certaine protection pour les référents ainsi qu'un peu de souplesse dans l'organisation du recueil et du traitement des alertes (en permettant notamment un roulement pour l'organisation de permanences). Elle peut toutefois entraîner une charge organisationnelle plus importante voire allonger les délais de traitement.

Qu'il s'agisse d'un référent désigné en interne ou à l'extérieur, la question se pose d'un éventuel cumul de ses missions avec celles de référent « signalements violences sexuelles, sexistes et harcèlement moral », mais aussi, ce qui est propre aux entités publiques, avec celles de référent déontologue et de référent laïcité.

L'État, les collectivités locales et le secteur public hospitalier sont en effet confrontés depuis ces dix dernières années au développement de législations qui font intervenir un tiers – le référent – pour recueillir une parole en interne et remédier ou prévenir d'éventuels manquements des agents à leurs obligations.

Apparu avec la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le référent déontologue est principalement chargé d'apporter à l'agent tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques[108]. Il peut également recevoir le témoignage d'un agent sur des faits susceptibles de constituer un conflit d'intérêts[109].

Le référent laïcité a, quant à lui, été institué par circulaire en 2017[110], avant d'être consacré par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Il a pour principale mission d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le sollicite.

En pratique, des raisons comme la volonté de confier à la même personnalité extérieure le traitement indépendant des signalements, expliquent le cumul des missions entre référents. La circulaire du 26 juin 2024 de la DGAFP encourage ainsi la désignation des référents déontologues en qualité de référents alerte afin d'éviter la création de deux réseaux distincts. Le cumul peut également être justifié par l'expérience et la notoriété déjà acquise par un référent au sein d'une structure, tant auprès des agents que des responsables hiérarchiques, ou encore par la porosité des dispositifs, notamment en ce qui concerne les « signalements violences sexuelles, sexistes et harcèlement moral » et les alertes couvertes par le champ de la loi Sapin II.

La mutualisation des fonctions ne va pourtant pas sans soulever des interrogations. Ainsi, le positionnement du référent déontologue, dont le rôle consiste principalement à conseiller l'agent qui le saisit sur sa propre pratique,

diffère de celui du référent alerte appelé à se prononcer sur des faits concernant un tiers et susceptible, le cas échéant, de conduire des investigations. Des conflits d'intérêts ne sont d'ailleurs pas exclus, notamment en cas de sollicitations portant sur les mêmes faits, exercées, d'une part au titre d'un conseil déontologique par celui qui en est l'auteur et, d'autre part, au titre d'une alerte par un tiers.

Quel que soit le schéma retenu – qui peut dépendre de la taille de l'entité concernée, de l'éventuelle externalisation des référents et de l'ancrage des différents dispositifs mis en place en son sein – la désignation du ou des référents doit être précédée d'une réflexion approfondie sur les modalités d'exercice des missions de recueil et de traitement des alertes qui n'ont pas spontanément été adressées au référent compétent. Une communication entre les référents doit être organisée pour la transmission des signalements. Les risques de conflits d'intérêts doivent être identifiés en amont et prévenus notamment avec des règles de déport.

Il importe également de préciser explicitement le périmètre des différentes missions confiées au(x) référent(s) et de garantir la lisibilité des différents dispositifs, notamment en prévoyant par exemple des modes de saisine bien identifiés (alerte, déontologie, laïcité, *etc.*). À titre d'illustration, l'adresse électronique dédiée au référent « alerte éthique » ne saurait entretenir de confusion avec celle du référent déontologue, quand bien même ces boîtes sont gérées *in fine* par les mêmes personnes.

Le renforcement des compétences suppose une meilleure identification du métier de référent alerte loi Sapin II. À cet égard, l'inscription de cette fonction au répertoire des métiers de la fonction publique, à l'instar du référent déontologue ou du référent laïcité, mérite d'être envisagée. Une telle évolution pourrait renforcer la reconnaissance et la professionnalisation des missions de référent alerte. Elle serait également de nature à susciter des vocations pour l'exercice des missions de référents alertes, lesquelles, d'après les informations recueillies lors des entretiens, demeurent encore peu répandues et très sollicitées.

La création récente d'une association de référents déontologues territoriaux, notamment chargée de travailler sur les missions des référents alerte[111] et la mise en place, à la fin de l'année 2025 d'un groupe de travail au sein de la DGAFP consacré au dispositif des alertes internes ne pourront que favoriser le développement harmonieux des dispositifs d'alerte interne dans le secteur public. Le Défenseur des droits pourrait envisager d'accompagner ces initiatives en organisant, chaque année une rencontre des référents alerte de la sphère publique.

BONNES PRATIQUES

- Mener une réflexion approfondie préalablement à la désignation du référent chargé du recueil et du traitement des alertes relevant du champ de la loi Sapin II, en particulier s'agissant de l'éventuel cumul des fonctions avec une autre catégorie de référent.
- Définir et formaliser des règles de déport.
- Préciser explicitement le périmètre des missions confiées au(x) référent(s) et garantir la lisibilité des différents dispositifs en prévoyant des modes de saisine bien identifiés et accessibles.

RECOMMANDATION

Prévoir l'inscription du métier de référent alerte loi Sapin II au répertoire des métiers de la fonction publique, à l'instar du référent déontologue ou du référent laïcité afin de renforcer sa reconnaissance et sa professionnalisation.

Le rôle des centres de gestion de la fonction publique territoriale

Toutes les communes et leurs établissements publics ne disposant pas des ressources humaines et juridiques nécessaires, la loi du 9 décembre 2016 les invite à faire appel aux centres de gestion de la fonction publique territoriale auxquels ils sont affiliés pour le traitement des alertes[112].

Une difficulté, régulièrement relevée au cours des entretiens menés par le Défenseur des droits, tient toutefois au fait que le traitement des alertes relevant de la loi du 9 décembre 2016 n'est pas une compétence obligatoire des centres de gestion, mais seulement facultative. De surcroît, cette compétence n'est pas envisagée textuellement pour les départements et les régions, même si un certain nombre de centres de gestion le proposent à ces collectivités également. Dans ce contexte, les centres de gestion ne sont pas incités à développer une expertise spécifique en la matière ce qui se traduit par une offre insuffisante au regard du besoin des collectivités territoriales. Cette carence a notamment pour conséquence une forte sollicitation des référents existants, qui peinent à absorber l'ensemble des demandes qui leur sont adressées. Les collectivités affiliées à titre obligatoire ou facultatif à des centres de gestion ne proposant pas cette mission ne s'efforcent par ailleurs pas nécessairement de chercher un référent alerte.

Cette situation apparaît d'autant plus paradoxale que les missions voisines liées aux alertes dans le domaine de la laïcité et de la déontologie des agents sont effectivement exercées par les centres de gestion. Ces dernières missions ne sont cependant assurées qu'au profit des collectivités obligatoirement affiliées ou de celles ayant choisi de recourir à l'ensemble des missions prévues à l'article L. 452-39 du code général de la fonction publique.

Dans ce contexte, une évolution de nature législative apparaît souhaitable afin de faire des fonctions de référent alerte une mission obligatoire des centres de gestion exercées au bénéfice de l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements qui en feraient la demande, ou *a minima* pour les collectivités obligatoirement affiliées.

Ces missions pourraient être exercées en interne – avec comme suggéré *supra,* la création du métier de référent alerte – ou par le recours à des référents extérieurs missionnés par le centre de gestion (comme c'est majoritairement le cas pour les fonctions de référent déontologue et de référent laïcité). Le développement d'une compétence spécifique au niveau départemental, niveau des centres de gestion, constituerait un facteur incitatif pour la désignation des référents par les collectivités. Il permettrait par ailleurs l'uniformisation des processus de recueil et de traitement et leur professionnalisation.

RECOMMANDATION

> Prévoir que les fonctions de référent alerte constituent une mission obligatoire des centres de gestion exercée au profit de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements ou *a minima* pour les collectivités obligatoirement affiliées.

CONCLUSION

« *Une alerte commence toujours par une décision simple : celle de ne plus accepter l'inacceptable. Et c'est souvent ainsi que les systèmes commencent à changer.* » Ces mots d'un lanceur d'alerte expriment avec justesse la finalité même du droit de l'alerte : permettre que la parole de celles et ceux qui ont le courage de dénoncer des dérives contribue à faire évoluer les organisations et à préserver l'intérêt général.

Le droit des lanceurs d'alerte participe de cet objectif. Sans nourrir l'illusion qu'un dispositif juridique pourrait, à lui seul, prévenir toute forme de comportement délétère ou toute mesure de représailles, il constitue un rempart essentiel, propre à en limiter la portée et les effets. À travers les réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits constate la pertinence et l'utilité de cet outil juridique, qui contribue à rendre effectif le droit d'alerter, corolaire de la liberté d'expression.

Les années 2024 et 2025 marquent une étape significative dans la mise en œuvre du droit des lanceurs d'alerte. Elles témoignent de la vitalité d'un dispositif appelé à appréhender un nombre croissant de situations et à répondre à des attentes sociétales fortes. Cette dynamique ne saurait toutefois dispenser les pouvoirs publics d'engager les ajustements nécessaires afin que la protection des auteurs de signalements et la prise en compte de leur parole soient pleinement garanties, conformément aux objectifs annoncés.

Dans cette perspective, les recommandations adressées au Gouvernement par le Défenseur des droits en 2022, rappelées en annexe, sont plus que jamais d'actualité. Tel est notamment le cas de celles relatives au renforcement de la communication autour du dispositif et à l'amélioration du soutien financier apporté aux lanceurs d'alerte.

Le présent rapport souligne également la nécessité de poursuivre les progrès engagés.

Le Défenseur des droits poursuivra son dialogue avec les pouvoirs publics afin de favoriser la mise en œuvre de ces recommandations, dont il appréciera l'effectivité dans ses rapports ultérieurs. Aujourd'hui, l'institution appelle de ses vœux un engagement réel, au plus haut niveau de l'État, pour assurer la pleine réussite d'une réforme attendue par celles et ceux qui, par leur vigilance et leur sens de l'intérêt général, contribuent à la vitalité de la démocratie et à la protection du bien commun.

ANNEXE 1 /

RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DU GOUVERNEMENT

RAPPORT BISANNUEL 2024-2025

1 : Expertiser l'accès à l'allocation de retour à l'emploi pour les lanceurs d'alerte contraints de démissionner en raison de représailles.

2 : Modifier la loi de 2016 et le décret de 2022 pour permettre explicitement le renvoi des alertes d'une AERS directement à une autre autorité à même de traiter la demande en lui rappelant les obligations de confidentialité qui pèsent sur elle.

3 : Prévoir l'inscription du métier de référent alerte loi Sapin II au répertoire des métiers de la fonction publique, à l'instar du référent déontologue ou du référent laïcité, afin de renforcer sa reconnaissance et sa professionnalisation.

4 : Prévoir que les fonctions de référent alerte constituent une mission obligatoire des centres de gestion exercée au profit de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements ou *a minima* pour les collectivités obligatoirement affiliées.

RAPPORT BISANNUEL 2022-2023

1 : Prévoir le financement d'actions de communication sur la protection et la promotion des lanceurs d'alerte.

2 : Garantir pour les personnes morales un régime de protection en tant que lanceur d'alerte.

3 : Prévoir, au niveau national, un dispositif spécifique d'alerte relatif aux questions concernant la sécurité nationale et le secret défense.

4 : Améliorer notablement le soutien financier et psychologique des lanceurs d'alerte par, notamment, la création d'un fonds de soutien des lanceurs d'alerte et la mise en place d'un accompagnement psychologique.

5 : Recenser l'ensemble des dispositifs spécifiques de signalement et procéder, le cas échéant, à l'harmonisation des procédures de recueil et de traitement.

6 : Engager une réflexion, en coordination avec l'AFA, sur l'articulation des règles relatives aux alertes anti-corruption avec le cadre général de la loi Sapin II.

7 : Évaluer le taux des entreprises et administrations à jour de leurs obligations de mise en place d'un dispositif de recueil des alertes internes.

8 : Le cas échéant, évaluer les conditions de mise en œuvre d'un dispositif de contrôle et de sanction, notamment financière, des organismes publics ou privés défaillants.

9 : Compléter et réévaluer la pertinence du périmètre de la liste annexée au décret du 3 octobre 2022 en concertation avec les autorités qui y sont mentionnées ou ont vocation à l'être.

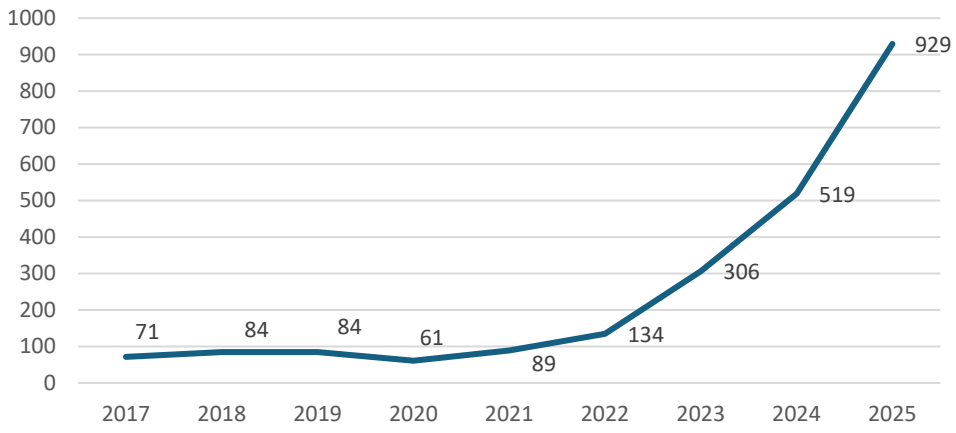
10 : Procéder à l'harmonisation des dispositions relatives aux conditions d'organisation et de fonctionnement des AERS avec celles du recueil et du traitement des alertes. Procéder aux adaptations législatives et réglementaires nécessaires.

11 : Faire connaître, à travers une action de communication, les AERS et, plus généralement, le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte.

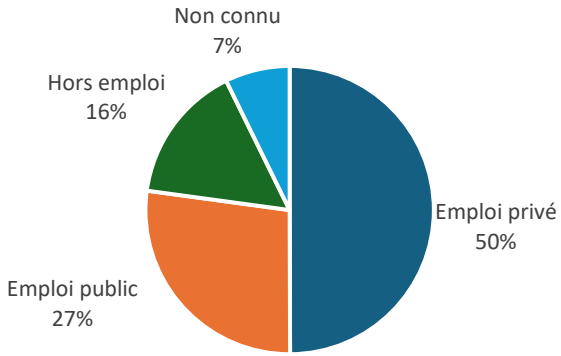
ANNEXE 2 /

STATISTIQUES DU DÉFENSEUR DES DROITS ET DES AERS

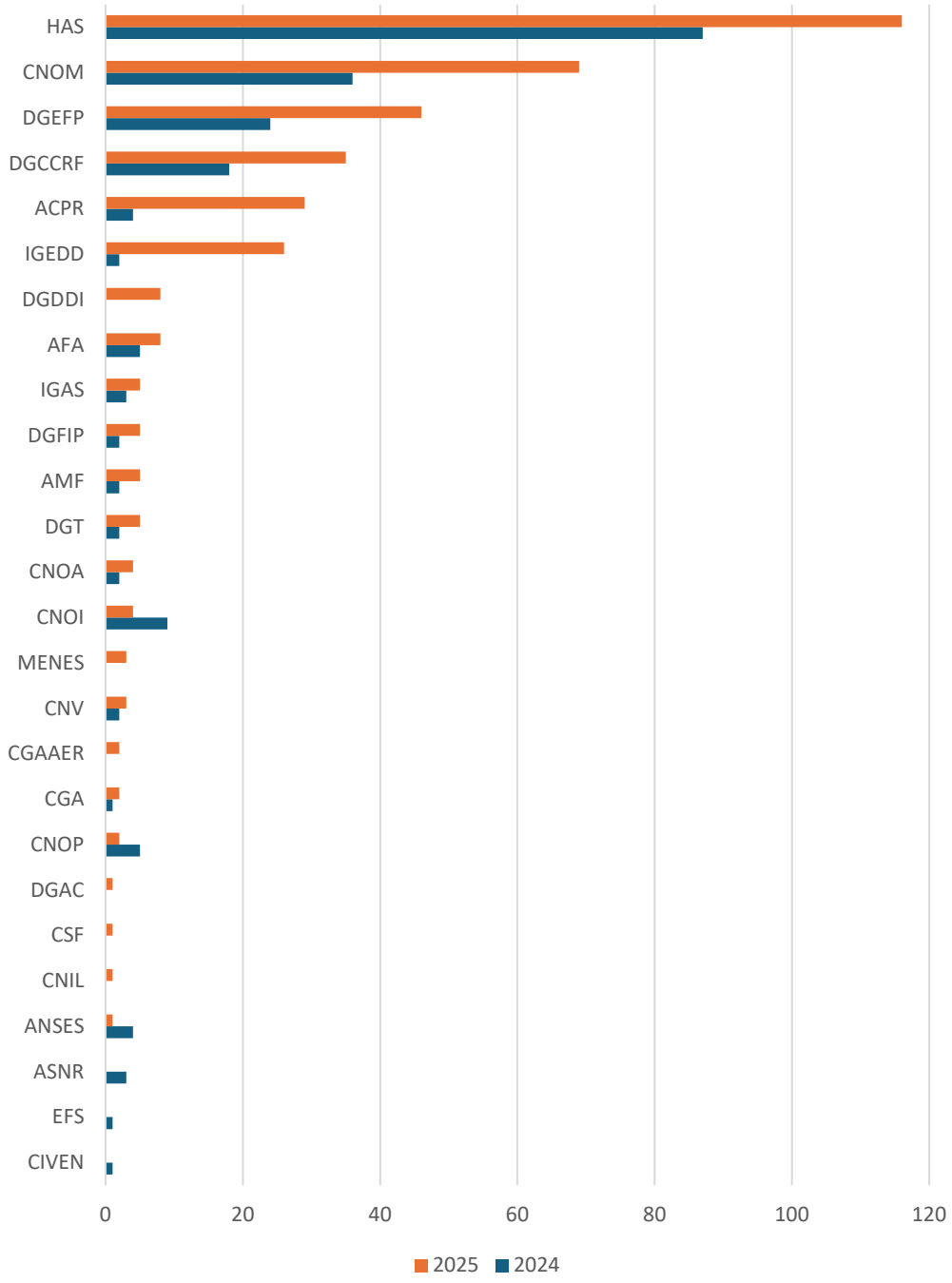
Réclamations pour orientation et protection des lanceurs d'alerte, reçues par le Défenseur des droits 2017-2025



Demandes adressées au Défenseur des droits au titre de sa compétence d'accompagnement des lanceurs d'alerte selon le secteur du signalement, 2024-2025



Transmissions réalisées par les AERS, vers une autre AERS ou vers le Défenseur des droits, 2024-2025



ANNEXE 3 /

LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPÉ AUX ENTRETIENS AVEC LE DÉFENSEUR DES DROITS

AVOCATS – ASSOCIATIONS D'AVOCATS

Association des avocats conseils d'entreprise (ACE)

Me Dominique Dedieu, vice-présidente de la commission éthique, compliance et RSE

Me Maria Lancri, vice-présidente de la commission éthique, compliance et RSE

Me William Feugère, président d'honneur de l'association

Association Française des Juristes d'Entreprise

Mme Carmen Briceno, présidente de la commission compliance

Cercle de la compliance

Me Natacha Lesellier, présidente

Avocats

Me Mona Caroline Chammas, attorney & integrity director, govern & law

Me Hassan Hamadé, govern & law

RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUE/ALERTE (EXTÉRIEURS À L'ENTITÉ POUR LAQUELLE ILS EXERCENT LEUR ACTIVITÉ)

Université

Mme Élise Untermaier-Kerléo, référente déontologue et alerte de l'université Lyon 3, référente déontologue pour le centre de gestion 69, présidente de l'association des référents déontologues territoriaux

Collectivités territoriales

M. Claude Beaufils, référent déontologue et alerte de différents centres de gestion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône et de la chambre de commerce, vice-président de l'association des référents déontologues territoriaux

Établissement hospitalier

Mme Françoise Tomé, présidente du collège de déontologie de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris

Administration centrale

Collège référent déontologue et référent alerte du ministère de la transition écologique (M. Pascal Lelarge, M. Raphaël Déchaux, Mme Sophie Malet, M. Stéphane Schtahaups, M. Bertrand Looses, M. Jérôme Duchêne)

Services du Premier Ministre

M. Philippe Ingall-Montagnier, référent déontologue et alerte ministériel

Ministère de la culture

Mme Alexandra Laffite, secrétaire générale du collège de déontologie

Mme Claire Chérie, membre du collège de déontologie

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Jean-Hugues Simon-Michel, référent déontologue et alerte ministériel

Ministères économiques et financiers

M. Christophe Baulinet, référent déontologue et alerte ministériel

Ministères éducation nationale, jeunesse, sports et vie associative

M. Guy Waiss, membre du collège de déontologie, également chargé du recueil et du traitement des signalements

Ministère de l'intérieur

M. Thierry Leleu, référent déontologue du secrétariat général

M. Pascal Soleil, correspondant déontologue région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Direction générale de l'aviation civile

Mme Alix Le Masson, référente déontologue et alerte, sous-directrice des affaires juridiques

M. Vincent Schnebel, secrétaire rapporteur du référent déontologue

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jacques Arrighi de Casanova, président du collège de déontologie exerçant également la fonction de référent alerte

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Mme Julie Lassalle, responsable éthique & probité, Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Réunion

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Métropole Européenne de Lille

Mme Mélanie Legrand, médiatrice, référente déontologue, référente alerte, cheffe de mission stratégique médiation déontologie éthique (MDE), direction générale des services

Mme Cécile Pannecoucke, chargée de mission déontologie, mission MDE

M. Thomas Lefetz, chef de mission stratégique contrôle et conformité RH, pôle ressources humaines innovation dialogues

Grenoble Alpes Métropole

M. Cyril Dufresne, directeur de la direction de l'institution, du juridique et de l'intercommunalité, pôle du pilotage et de la transformation numérique

Mme Pascale Courtot, responsable du service du conseil juridique et du contentieux, direction de l'institution du juridique et de l'intercommunalité, pôle du pilotage et de la transformation numérique

Mme Cindy Achard, conseillère juridique, service du conseil juridique et du contentieux, direction de l'institution du juridique et de l'intercommunalité, pôle du pilotage et de la transformation numérique

ADMINISTRATION CENTRALE

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. François Charmont, directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique

Mme Mathilde Icard, cheffe du service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée

M. Frédéric Davous, chef du département du cadre statutaire et du dialogue social

Mme Catherine Martin, chargée d'études juridiques au sein du département du cadre statutaire et du dialogue social

ANNEXE 4 /

LISTE DES AUTORITÉS EXTERNES PRÉVUES PAR LE DÉCRET N° 2022-1284 DU 3 OCTOBRE 2022 (ORDRE ALPHABÉTIQUE)

Agence de la biomédecine (ABM)

Agence française anticorruption (AFA)

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

Agence nationale de santé publique (Santé publique France, SpF)

Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Autorité de la concurrence (ADLC)

Autorité de la statistique publique (ASP)

Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)

Autorité des marchés financiers (AMF)

Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT)

Collège des inspecteurs généraux des armées

Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Conseil des maisons de vente

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ;

Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)

Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes (CNOCD)

Conseil national de l'ordre des infirmiers (CNOI)

Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes (CNOMK)

Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM)

Conseil national de l'ordre des pédicures-podologues (CNOPP)

Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP)

Conseil national de l'ordre des sages-femmes (CNOSF)

Conseil national de l'ordre des vétérinaires (CNOV)

Contrôle général des armées (CGA)

Défenseur des droits (DDD)

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Direction générale du travail (DGT)

Établissement français du sang (EFS)

Haute autorité de santé (HAS)

Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Service central des armes et explosifs (SCAE)

NOTES

[1] Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

[2] Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

[3] Avis n° 20-12 du 16 décembre 2020 relatif à la transposition en France de la directive (UE) 2019/1937 ; avis n° 21-16 du 29 octobre 2021 relatif à deux propositions de loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

[4] Défenseur des droits, Rapport bisannuel 2022-2023 : La protection des lanceurs d'alerte en France, 2024.

[5] Loi organique n° 2016-1690 précitée, complétant notamment l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

[6] Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, et loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[7] Voir annexe 2.

[8] Certains exemples mentionnés dans le présent rapport ont été expurgés des faits qui permettraient de reconnaître une situation précise lorsqu'il apparaît que ces précisions pourraient nuire aux personnes concernées. Si les exemples donnés se rapportent à une décision du Défenseur des droits rendue publique, ou amenée à l'être, la référence de cette dernière est précisée. Dans les autres cas, notamment lorsque les faits se rapportent à une certification ou des recommandations, qui ne font jamais l'objet d'une publication pour des raisons de confidentialité, aucune référence n'est précisée.

[9] https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport-annuel/cc-2025-web.pdf

[10] Voir annexe 2.

[11] Voir en ce sens Cour administrative d'appel Paris, 28 juin 2023, 21PA04628.

[12] Conseil d'État, 29 déc. 2021, 433838, rec. T.

[13] Cour administrative d'appel de Paris, 8 octobre 2025, n° 25PA02554. Décision n° 2025-107 du 10 juin 2025 relative à la sanction disciplinaire infligée à un policier lanceur d'alerte (observations en justice). Un pourvoi a été formé devant le Conseil d'État qui ne s'est pas encore prononcé. Devant le Conseil d'État, de nouvelles observations ont été produites par la Défenseure des droits. Décision n° 2026-064 du 23 mars 2026, publication à venir.

[14] Voir, en dernier lieu, l'arrêt de grande chambre du 14 février 2023, *Halet c. Luxembourg*, requête n° 21884/18.

[15] Cf. Rapport n° 4663 de la commission des lois sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de M. Sylvain Waserman et plusieurs de ses collègues visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, p. 20 et s.

[16] Considérant 41 de la 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.

[17] Étude du Conseil d'État, « Le droit d'alerte : signaler, traiter et protéger », 2016.

[18] Cour d'appel Amiens, 5e chambre prud'homale, 11 Juin 2024, n° 23/05047, CEDH, *Allée c/France* 18 janvier 2024 n° 20725/20.

[19] En effet, le code du travail et le code général de la fonction publique renvoient aux dispositions de l'article 10-1 de la loi du 9 décembre 2016 relatives à l'interdiction des représailles.

[20] CEDH, Grande Chambre n° 14277/04 du 12 février 2008, *Guja c/ Moldavie* et n° 21884/18 du 14 février 2023, *Halet c. Luxembourg*.

[21] Cf. II de l'art. 6 de la loi du 9 décembre 2016.

[22] Conseil d'État, 14 novembre 2025, n° 500813, mentionné aux tables.

[23] Décision n° 2022-146 du 13 juillet 2022.

[24] Décision n° 2024-086 du 17 avril 2024.

[25] Décision n° 2024-131 du 13 septembre 2024. Conseil de prud'hommes de Gap, 27 janvier 2025, 23/00067. Un appel a été formé contre ce jugement.

[26] Voir par exemple https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/250616_CJIP%20sign%C3%A9e.pdf.

[27] https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2025-11/Plan%20pluriannuel%20anticorruption%202025-2029%20Web.pdf.

[28] Voir, s'agissant de la juridiction administrative, les précisions récentes apportées par le Conseil d'État sur le contrôle des juges du fond du ce point, CE, 6 mars 2025, n° 491833, mentionné aux tables. Pour une mise en œuvre par la Cour de cassation, Cour de cassation, Chambre sociale, 2 mai 2024, 22-17.572, Inédit, et pour un rappel de l'application de l'aménagement de la charge de la preuve en référé - Soc., 1er février 2023, pourvoi n°21-24.271, publié -, Cour de cassation, Chambre sociale, 2 juillet 2025, 24-12.178.

[29] Article 9 de la loi du 9 décembre 2016.

[30] Décision-cadre n° 2025-019 du 5 février 2025 « Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne », page 14.

[31] *Ibid*, page 28.

[32] À cet égard, il est utile de rappeler que, conformément à l'article 18 de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019, l'archivage des dossiers d'alerte est réalisé « *dans le respect des exigences de confidentialité* », avec une durée de conservation limitée au temps « *nécessaire et proportionné* » pour garantir le traitement.

[33] Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[34] Tribunal administratif de Paris, 10 juillet 2023, n° 2109545.

[35] Tribunal administratif de Bordeaux, n° 2205183 M. C du 19 juin 2024.

[36] Conseil de prud'hommes de Bobigny (départage), jugement du 2 décembre 2025, 23/05807.

[37] Décision n° 2025-084 du 14 mai 2025.

[38] Cf. Compte rendu du séminaire conjoint AOMF-AIPPF.

[39] Sauf si les circonstances de l'espèce, notamment le risque de représailles, justifient que l'avis soit rendu au vu des seuls éléments communiqués par le lanceur d'alerte.

[40] Les avis du Défenseur des droits sur la qualité de lanceur d'alerte ne prennent pas toujours la forme d'une certification. Lorsque des mesures de représailles sont alléguées par le lanceur d'alerte, le Défenseur des droits va plus loin dans son accompagnement, par exemple en adoptant une décision portant observations devant une juridiction dans laquelle il se prononce à la fois sur la qualité de lanceur d'alerte et sur la qualification de représailles. Par ailleurs, il arrive que le Défenseur des droits explique à la personne qui le saisit qu'elle remplit les conditions prévues par la loi pour être lanceuse d'alerte mais que les mesures défavorables qu'elle invoque ne sont pas pour autant des représailles prohibées par la loi, dans la mesure où elles apparaissent justifiées par des considérations objectives.

[41] Lorsque de telles mesures de représailles sont alléguées par la personne qui le saisit, le Défenseur des droits ne se contente pas en effet de se prononcer sur la qualité de lanceur d'alerte mais apprécie la qualification de représailles au sens de la loi, met en œuvre au besoin à cette occasion les moyens d'information que lui a confié la loi organique du 29 mars 2011 (demande de pièces et d'explications par courrier, audition des parties ou de tiers, *etc.*), et peut recommander toute mesure permettant de rétablir le lanceur d'alerte dans ses droits ou formuler des observations à son soutien devant la juridiction saisie en contestation des représailles.

[42] En ce sens, la cour administrative d'appel de Paris a jugé qu'« *il ne ressort d'aucun texte que la qualité de lanceur d'alerte doit faire l'objet d'une décision expresse* » (Cour administrative d'appel de Paris, 8 octobre 2025, n° 25PA02554).

[43] Avis n° 40400 rendu par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 4 novembre 2021 sur une proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

[44] Cour administrative d'appel de Paris, 8 octobre 2025, n° 25PA02554. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi.

[45] Conseil de prud'hommes de Paris (départage), jugement du 10 décembre 2024, 21/03386.

[46] Article 10-1 de la loi du 9 décembre 2016.

[47] Voir en ce sens CEDH, 14 février 2023, *Halet c. Luxembourg*, requête n° 21884/18, §119.

[48] CEDH, 12 février 2008, *Guja c/ Moldavie*, précitée.

[49] Notamment sur Cass. soc. 25 octobre 2017, n° 16-11.173

[50] Juge des référés du tribunal administratif de Versailles, ordonnance du 10 novembre 2025, n° 2512582.

[51] Conseil d'État, 19 décembre 2019, n° 419062, publiée au recueil.

[52] Décision n° 2023-148 du 18 juillet 2023.

[53] En dernier lieu, décision n° 2025-079 du 9 mai 2025. Le Défenseur des droits a par ailleurs adressé des recommandations à l'employeur dans ce dossier.

[54] Cour administrative d'appel de Paris, 8 octobre 2025, n° 24PA02554.

[55] Si, eu égard à leur caractère provisoire, les décisions du juge des référés n'ont pas, au principal, l'autorité de la chose jugée, elles sont néanmoins exécutoires et obligatoires. Lorsque le juge des référés a prononcé la suspension d'une décision et qu'il n'a pas été mis fin à cette suspension, l'administration ne saurait légalement reprendre une même décision sans qu'il ait été remédié au vice que le juge des référés avait pris en considération pour prononcer la suspension (CE, sect., 5 nov. 2003, *Assoc. convention vie et nature pour une écologie radicale et Assoc. pour la protection des animaux sauvages*, nos 259339, 253706 et 259751). Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi.

[56] En droit, en tant qu'autorité chargée exclusivement du traitement de l'alerte, l'AERS doit seulement s'interroger sur la recevabilité d'un signalement au titre du canal « alerte ». La circonstance que le lanceur d'alerte ait divulgué publiquement son alerte, par exemple, est sans incidence sur son obligation de traiter l'alerte. Il doit être rappelé à cet égard qu'en application de l'article 10 du décret du 3 octobre 2022, dont les dispositions visent exclusivement l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 et non son article 8, il n'appartient pas à l'AERS de rechercher si le signalement a été rendu public pour apprécier la recevabilité du signalement.

[57] Dans son avis n° 20-12 du 16 décembre 2020 relatif à la transposition en France de la directive (UE) 2019/1937 ainsi que dans son premier apport bisannuel.

[58] Article 6 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

[59] À l'instar des motifs légitimes de démission permettant l'octroi de l'allocation prévus dans le règlement d'assurance chômage.

[60] Conseil de prud'hommes de Gap, 27 janvier 2025, 23/00067.

[61] Conseil de prud'hommes de Paris (départage), jugement du 10 décembre 2024, 21/03386.

[62] Décision n° 2022-146 du 13 juillet 2022.

[63] Article L. 134-1 du code général de la fonction publique.

[64] Article L. 134-5 du même code.

[65] Conseil d'État, 29 juin 2020, n° 423996, publié au recueil.

[66] Cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2024, n° 23PA00592.

[67] January infringements package: key decisions.

[68] Traduction libre à partir de l'anglais.

[69] AOMF, Déclaration de Québec sur la protection des lanceurs d'alerte, 2024.

[70] AOMF, Déclaration de Tirana, 2025.

[71] L'alerte externe recouvre en réalité quatre possibilités : la saisine d'une AERS, la saisine d'une autre autorité la mieux à même de connaître de l'alerte, la saisine de l'autorité judiciaire, ou la saisine d'une institution, organe ou organisme de l'UE compétent au sens de la directive (UE) 2019/1937.

[72] Pour ses missions de protection des droits et libertés dans le cadre des relations avec les services publics, de protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, de contrôle de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité.

[73] Dans le cadre de ce réseau, deux documents ont été réalisés : un annuaire, permettant de disposer d'un point de contact direct sur les sujets liés à l'alerte dans chaque autorité ainsi qu'un document retraçant le champ de compétence de chacune avec ses éléments de doctrine interne. Cf Rapport annuel d'activité du Défenseur des droits 2024, p. 88.

[74] Liste des personnes auditionnées en annexe 3.

[75] Défenseur des droits, Guide du lanceur d'alerte, 2023.

[76] Article 13 du décret du 3 octobre 2022.

[77] Ayant adressé leur rapport au Défenseur des droits.

[78] Parmi celles qui ont adressé leur rapport au Défenseur des droits, même si tout porte à penser que les AERS qui n'ont pas envoyé de rapport n'ont pas d'activité au titre du recueil et du traitement des alertes externes.

[79] En moyenne 5 signalements par an.

[80] Certaines autorités, notamment celles qui ont une pratique ancienne du recueil d'informations ou témoignages émanant des particuliers, opère un tri en amont de l'application de la procédure d'alerte. Pour d'autre, toutes les sollicitations passent par cette procédure.

[81] Voir annexe 2.

[82] https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2025-11/Plan%20pluriannuel%20anticorruption%202025-2029%20Web.pdf

[83] https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/retour-sur-colloque-alertes-et-signalements

[84] *Cf.* par exemple, site de la DGEFP, site de la DGT, site de l'IGEDD, site de la DGCCRF, site du Défenseur des droits.

[85] Considérant 70 de la directive (UE) 2019/1937.

[86] En vertu de l'article 27, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/1937, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant l'incidence de la législation nationale transposant la directive. Le rapport devrait évaluer si les règles fonctionnent comme prévu et examiner la nécessité de mesures ou des modifications supplémentaires, notamment en vue d'étendre le champ d'application de la directive à d'autres actes ou domaines.

[87] Art. L. 561-27-1 du code monétaire et financier « *Le service mentionné à l'article L. 561-23 reçoit toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions à l'initiative des lanceurs d'alerte, dans les conditions prévues au 1° du II de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.* »

[88] Posées par la loi du 9 décembre 2016, qui doit recevoir une interprétation générale, pour toutes les autorités de traitement, AERS ou non.

[89] Art. 8.-I.- A. de la loi du 9 décembre 2016. Voir plus généralement Rapport bisannuel 2022-2023 : La protection des lanceurs d'alerte en France, p. 34.

[90] À l'exclusion notable des communes de moins de 10 000 habitants, cf. Art. 8.-I.- B. de la loi du 9 décembre 2016.

[91] Avis n°20-12 du 16 décembre 2020.

[92] Rapport bisannuel 2022-2023 : La protection des lanceurs d'alerte en France, p. 36.

[93] Le Défenseur des droits a interrogé les entreprises sur leurs pratiques à l'occasion de rencontres organisées notamment avec le MEDEF, en particulier son comité conformité et déontologie international, ainsi qu'avec Transparency International dans le cadre du réseau des entreprises engagées. L'institution participe également, depuis plusieurs années, à la conférence annuelle du Cercle de la Compliance, ce qui lui a permis d'échanger avec des acteurs publics et privés sur des thématiques telles que l'enquête interne (2025) ou la diversité dans la compliance (2023). Des échanges ont également

été conduits avec des acteurs du secteur public, au niveau local comme au niveau national. À La Réunion, le Défenseur des droits a organisé un déplacement consacré à la thématique de l'alerte, comprenant des échanges avec représentants de la fonction publique territoriale. Il a également échangé avec les élèves de l'Institut national des études territoriales ainsi qu'avec des collectivités engagées au sein du réseau de Transparency International.

[94] Liste des personnes rencontrées en annexe 3.

[95] Pour un recensement, cf., Rapport Di Folco, Sénat, p. 60 et suivantes, rapport CE 2016, p. 29.

[96] Art. L. 135-6 A et L. 135-6 du code général de la fonction publique ou L. 1153-2 du code du travail.

[97] L. 135-4 du code général de la fonction publique.

[98] La loi du 21 mars 2022 a prévu une harmonisation par le haut des règles applicables en étendant le bénéfice de la protection prévue aux I et III de l'article 10-1 et aux articles 13 à 13-1 de la loi du 9 décembre 2016 à l'ensemble des personnes concernées par les réglementations spécifiques ainsi qu'en prévoyant l'application des articles 10-1,12 et 12-1 pour tous les dispositifs d'alerte si celles-ci s'avèrent plus favorables à l'auteur du signalement. Ainsi dès lors que l'on entre dans le champ d'une législation relative à la divulgation de faits tels que le harcèlement moral, ou les violences sexuelles ou sexistes, une protection peut être mobilisée que l'on soit victime ou témoin, que l'on soit ou non qualifié de lanceur d'alerte.

[99] Cf., notamment. Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », Assemblée Nationale, MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix ; Avis du Défenseur des droits n° 20-12 du 16 décembre 2020 relatif à la transposition en France de la directive (UE) 2019/1937, et avis n° 21-16 du 29 octobre 2021 relatif à deux propositions de loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

[100] https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/NOTE%20SSMSI%20FINALE.pdf

[101] https://www.climatewhistleblowers.org/

[102] Art. 8 décret 3 octobre 2022.

[103] Voir, s'agissant des salariés, Cass. soc., 29 juin 2011, n° 09-70.902 ; C. trav., art. L. 1134-1 et L. 1154-1.

[104] Que ce soit en application de la loi Sapin II ou d'autres législations relatives aux signalements.

[105] Décision-cadre n° 2025-019 du 5 février 2025.

[106] Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

[107] Art. 8-1-B.

[108] Autre acteur majeur, au niveau local, le référent déontologue de l'élu local, instauré par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, n'est pas évoqué dans le cadre du présent rapport. Même si des interférences ne sont pas à exclure, les signalements des élus ne relèvent a priori pas du champ de la loi Sapin II.

[109] Article L. 124-2, R. 124-2 à R. 124-12 ; L. 123-7, article L. 124-4, article L. 124-7, L. 135-3 et R. 124-12 CGFP. Dans le sillage de cette législation, et du développement des principes déontologiques applicables aux élus locaux, un référent déontologue de l'élu local a été instauré par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

[110] Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.

[111] Créée le 7 octobre 2025 avec pour objet notamment de « *favoriser les échanges professionnels, le partage de bonnes pratiques et la mutualisation des outils entre* (...) *les référents alerte et signalement exerçant leurs missions au sein de la fonction publique territoriale ou pour les élus locaux* ». Cette association a notamment vocation à rassembler les référents mis en place en matière d'alerte éthique ainsi que ceux chargés du recueil des signalement des actes de harcèlement et de violences sexuelles et sexistes.

[112] Art. 8-1-B de la loi de 2016, qui renvoie à l'article L. 452-43-1 du code général des collectivités territoriales.

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 05-2026 | Défenseur des droits | 3039-6964