

le 6 avril 2017

PROPOSITION DE LOI

DE M. THIERRY CROVETTO,

cosignée par MM. Jean-Charles ALLAVENA, Christian BARILARO,
Claude BOISSON, Marc BURINI, Jean-Michel CUCCHI, Eric ELENA,
Alain FICINI, Mme Béatrice FRESKO-ROLFO, M. Jean-Louis GRINDA,
Mme Sophie LAVAGNA, MM. Laurent NOUVION, Bernard PASQUIER,
Thierry POYET, Jacques RIT, Jean-François ROBILLON
et Christophe ROBINO

RELATIVE A LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

EXPOSE DES MOTIFS

Dictée par l'impérieuse nécessité de protéger ceux qui sont prêts à mettre leur carrière en jeu pour l'intérêt général en révélant un dérèglement potentiellement menaçant pour l'homme, la société, l'environnement, la santé ou l'économie, les rédacteurs de cette proposition de loi souhaitent accorder une protection particulière aux lanceurs d'alerte.

ec B Lw Z JFR BP
RL e x H CS JH BF
R

Le dispositif a été inspiré de législations internationales, elles-mêmes issues d'événements concrets pour lesquels les signalements ont permis de faire cesser des pratiques inadmissibles ou d'en réduire les effets. Pour autant, les personnes à l'origine de ces révélations ont très souvent été victimes de poursuites judiciaires, de sanctions professionnelles, voire de pressions, ce qui a conduit le Législateur à agir.

De manière générale, ce texte s'inscrit dans le droit fil de la prévention des crimes et délits, de la lutte contre la corruption, de la protection de l'environnement, du renforcement de la sécurité sanitaire, ainsi que la lutte contre le harcèlement et la violence au travail. Il vise à protéger tant les acteurs du secteur public que du secteur privé.

En ce qui concerne la sphère publique, ce texte est le pendant de l'obligation générale faite aux fonctionnaires, agents de l'Etat ou officiers publics de dénoncer à l'autorité hiérarchique ou judiciaire, tout fait, pratique, agissement ou comportement susceptible d'être constitutif d'un crime ou d'un délit dont ils pourraient avoir connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

En effet, l'article 61 du Code de procédure pénale dispose que *« Toute autorité, tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis, sur-le-champ, au procureur général et de transmettre à ce magistrat tous renseignements, documents et actes pouvant permettre d'en poursuivre la répression. »* De plus, l'article 6 de l'arrêté ministériel n° 2011-468 du 29 août 2011, portant application de l'ordonnance souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré précise que *« la discrétion et le secret professionnels visés à l'article 10 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975, modifiée, susvisée, ne font pas obstacle*

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including "LN", "TFR", "BP", and various other marks.

s'agit d'une ou plusieurs personnes qui, ayant connaissance d'un danger réel ou supposé menaçant l'intérêt public, avertit ou avertissent de manière désintéressée ceux qui ont le pouvoir d'y remédier, tout en sachant que ce signalement peut mettre en péril sa santé financière ou son intégrité physique. Et c'est bien là la différence avec le délateur qui lui n'agit pas de bonne foi et cherche à satisfaire son profit personnel.

L'enjeu n'est donc pas de dénoncer les agissements d'un individu dans le but de nuire, mais bien de divulguer des informations dans le but de signaler des faits illégaux et nuisibles à l'intérêt général.

Compte tenu de ce qui précède, et considérant que le risque de représailles, au-delà de son pouvoir dissuasif, fait du lanceur d'alerte une personne vulnérable, il paraissait essentiel de lui accorder une protection particulière. Pour autant, il n'est pas question d'octroyer un blanc-seing, les conditions de révélation légitime étant strictement encadrées.

La montée en puissance du concept du lanceur d'alerte semble dès lors au cœur de la modernisation des droits et obligations des acteurs économiques et sociaux qui sont désormais acteurs et garants d'une société pérenne. Dans ce cadre, le pouvoir de surveillance des politiques publiques et privées accordé aux citoyens, toujours plus vigilants, contribue de manière significative à la transparence de notre société, gage de démocratie.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la présente proposition de loi appelle désormais les commentaires spécifiques exposés ci-après, article par article.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including "ec", "R", "JZ", "L", "W", "M", "B", "JR", "BF", "BP", and "JHR".

♦♦♦

L'article 1^{er} définit le champ d'application du texte en déterminant, d'une part, les personnes couvertes par la protection prévue pour les lanceurs d'alerte, et, d'autre part, en délimitant les situations justifiant la mise en œuvre de cette protection, sachant que ces deux conditions sont cumulatives.

Ainsi, sont concernés tous les salariés, fonctionnaires et agents de l'Etat, dont l'employeur est situé à Monaco.

En outre, l'alerte doit être faite de bonne foi. Dans ce cadre, la révélation doit, d'une part, être faite de manière désintéressée, c'est-à-dire que la motivation de la personne ne doit pas être de retirer un avantage quelconque, que ce soit en termes matériels ou d'avancement de carrière. D'autre part, la personne à l'origine de la divulgation doit avoir « *la conviction que l'information est authentique* ». Ce second critère a d'ailleurs été rappelé par la Cour européenne des droits de l'Homme dans son affaire Guja c./ Moldova, rendue le 12 février 2008.

Les rédacteurs du présent texte interprètent ce critère de bonne foi à la lumière de la lecture qu'en donne le Conseil de l'Europe, lequel recommande que ce standard ne soit pas trop élevé, que la bonne foi doit s'entendre comme « *un signalement ayant été fait honnêtement* » et que l'auteur de l'alerte doit être « *présupposé de bonne foi, jusqu'à preuve du contraire* ».

EE R JE L W JB SC JH BP BP

Ne souhaitant pas accorder un blanc-seing, la bonne foi n'est pas suffisante, encore faut-il que l'information signalée ou révélée porte sur des faits bien particuliers. Sont ainsi concernées, en premier lieu, les informations révélant l'existence d'un crime ou d'un délit dont la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à dix ans, ce qui inclut les infractions de blanchiment, de trafic d'influence et de corruption, à l'exception de la corruption passive et active commise par un agent privé. En revanche, force est de constater que la prise illégale d'intérêt prévue par l'article 114 du Code pénal n'est pas concernée.

En second lieu, sont concernées les informations révélant l'existence d'une menace ou d'un préjudice grave pour l'intérêt général dans le domaine sanitaire ou environnemental. Ce critère de gravité sous-entend que le risque d'atteinte ne doit pas être purement hypothétique.

L'article 2 pose, quant à lui, les limites au champ d'application précédemment défini en excluant deux catégories d'informations.

La première répond à un souci de préservation des intérêts fondamentaux de l'Etat et de ses ressortissants, en ce qu'elle exclut les informations dont le signalement ou la révélation porterait atteinte au secret de sécurité nationale, au secret médical ou au secret des relations entre un avocat et son client.

En ce sens, le Conseil de l'Europe souligne que « les informations relatives à la sécurité nationale, à la défense au renseignement, à l'ordre public ou aux relations internationales de l'Etat peuvent faire l'objet d'un régime particulier prévoyant notamment des droits et obligations modifiés ».

et R
32 R
LW
TR
BP
BP

Aussi, si les secrets relatifs à la sécurité nationale et au domaine médical n'appellent pas davantage d'explications, les secrets liés à la relation entre un avocat et son client ont été visés, afin d'en souligner tout à la fois le particularisme et le caractère fondamental. Ce secret contribue, entre autres, à l'impérieuse nécessité de sauvegarder l'exercice des droits de la défense et, en cela, il est un élément indissociable de tout Etat de droit. Aussi son caractère absolu doit-il être préservé avec force.

La seconde résulte de l'obligation de bonne foi énoncée à l'article précédent. Ainsi, sont exclues les informations dont l'auteur du signalement ou de la révélation n'a pas eu personnellement connaissance et celles dont il ne pouvait légitimement considérer qu'elles étaient exactes.

L'article 3 établit les garanties particulières accordées au lanceur d'alerte contre d'éventuelles représailles de sa hiérarchie pour avoir signalé ou révélé, dans les formes et conditions prévues par le projet de loi, une ou plusieurs informations. Ainsi, ce dernier ne pourra pas, par exemple, être licencié, ou encore être écarté d'une procédure de recrutement ou même d'une formation professionnelle, ni même faire l'objet d'une mesure discriminatoire directe ou indirecte. Aussi, toute mesure prise par l'employeur en violation de ces dispositions sera nulle et non avenue.

Bien qu'un lien ait été fait précédemment avec les personnes qui ont l'obligation de procéder à la révélation de certaines informations, notamment les fonctionnaires et agents de l'Etat, il importait de mettre en exergue la complémentarité des dispositions de la présente proposition de loi avec les dispositifs existants. Ainsi, pour rester dans cet exemple, le fonctionnaire pourra se prévaloir des dispositions de cet article 3, nonobstant la protection dont il bénéficierait par ailleurs.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including "EE", "JC", "R", "W", "SC", "JR", "BP", and others.

Aussi, des garanties générales sont accordées au lanceur d'alerte qui n'est pas soumis aux dispositions des articles 307 et 308 du Code pénal aux termes desquels :

- « Quiconque, par quelque moyen que ce soit, aura fait une dénonciation calomnieuse contre une ou plusieurs personnes, aux officiers de justice ou de police administrative ou judiciaire, ou à toute autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26. (...) » et ;
- « Toutes personnes dépositaires, par état ou profession, du secret qu'on leur confie, qui, hors les cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punies d'un emprisonnement de un à six mois et de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26, ou de l'une de ces deux peines seulement ».

Les articles 307 et 308-1 bis du Code pénal ont donc été modifiés en ce sens (articles 12 et 13).

Les articles 4 à 9 définissent la procédure de signalement. A ce titre, le Conseil de l'Europe (voir supra CM/Rec (2014)7) recommande aux Etats de « favoriser un environnement qui encourage à faire ouvertement tout signalement ou toute révélation d'information. Nul ne devrait éprouver de crainte de soulever librement des préoccupations d'intérêt général. Des voies clairement établies pour le signalement et la révélation d'informations d'intérêt général devraient être mises en place et le recours à ces voies devrait être facilité par des mesures appropriées ». Allant plus avant dans ce raisonnement, les rédacteurs du présent texte ont prévu des sanctions pénales à l'encontre de

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including "EE", "JF", "BSC", "JR", "BF", "BP", and "LV".

celui qui ferait obstacle ou tenterait de faire obstacle à la transmission d'un signalement (article 10).

Prenant en considération la dimension de la Principauté, l'article 4 instaure un référent destiné à recueillir le signalement du lanceur d'alerte, afin de lui procurer une alternative au choix de sa hiérarchie ou de son employeur. Si la désignation d'un référent en la matière reste une faculté dans le secteur privé, elle est une obligation dans le secteur public, y compris au sein des sociétés à monopole concédé. Aussi, il est apparu opportun de centraliser cette fonction au sein de la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique pour tous les fonctionnaires et agents de l'Etat. A ce titre, les rédacteurs de la présente proposition de loi, avaient, en premier lieu, pensé confier cette mission au Haut Commissaire à la Protection des Droits, des Liberté et à la Médiation. Echappant au domaine de compétence du Législateur, les rédacteurs n'ont pu agir en ce sens, dans la mesure où le texte instituant cette fonction n'est pas une loi (ordonnance souveraine n° 4.732 du 21 février 2014). Pour autant, la personne qui aura été destinataire du signalement (supérieur hiérarchique, employeur ou référent) pourra, parallèlement à la saisine du pouvoir judiciaire ou de l'autorité administrative compétente, informer le Haut Commissaire dudit signalement (article 5 alinéa 3).

La procédure habituelle d'alerte est celle qui passe par la voie interne et hiérarchique. L'article 5 prévoit ainsi que le signalement est opéré auprès de sa hiérarchie, soit de manière directe, soit par l'intermédiaire du référent désigné à cet effet. Dans la seconde hypothèse, l'identité du lanceur d'alerte sera préservée.

La personne ayant recueilli le signalement, à savoir le supérieur hiérarchique, l'employeur ou le référent, dispose alors de deux semaines pour

EE
JLR (A) L W S JLR BP
JLR BP

transmettre les informations au pouvoir judiciaire ou à l'autorité administrative compétente. Les rédacteurs du présent texte ont en effet encadré le rôle de cette personne à celui de simple intermédiaire, afin qu'il ne puisse être lié auxdites informations ; ni même inquiété pour avoir transmis le signalement.

Toutefois, afin de ne pas être lié par le délai susmentionné, le lanceur d'alerte peut, en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommage irréversible, directement saisir le pouvoir judiciaire ou l'autorité administrative compétente (article 6).

Conformément au principe général selon lequel le silence de l'autorité administrative pendant un délai de quatre mois vaut décision implicite de rejet, le pouvoir judiciaire ou l'autorité administrative compétente doit informer celui qui l'a saisi des suites réservées au signalement dans ce délai. Si ce dernier n'est pas le lanceur d'alerte, il l'en informe immédiatement (article 7). Aussi, à défaut de réponse dans le délai susvisé, le lanceur d'alerte pourra rendre publiques les informations qu'il détient (article 8).

Afin d'assurer l'effectivité du système mis en place, l'article 9 impose aux employeurs de mettre en place des procédures efficaces et accessibles. Notamment, cette procédure doit permettre de donner date certaine au signalement et doit assurer la stricte confidentialité de l'identité, tant de l'auteur du signalement, que celle des personnes visées par celui-ci. A ce titre, des sanctions pénales sont prévues par l'article 11 pour celui qui méconnaîtrait la confidentialité de ces procédures.

♦♦♦

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

EE JCR LK L W SC JR F JFR SF BP

DISPOSITIF

CHAPITRE PREMIER : DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

Peut bénéficier de la qualification de lanceur d'alerte au sens de la présente loi la personne physique qui :

- est liée par une convention ou se trouve dans une position statutaire à l'égard d'un employeur personne physique ou personne morale de droit privé ou de droit public situé à Monaco ; et
- signale ou révèle, de bonne foi, dans les formes et conditions prévues par la présente loi, toute information relative à l'existence :
 1. d'un crime ou d'un délit dont la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à dix ans ou dont la victime potentielle est mineure ;
 2. d'une menace ou d'un préjudice graves pour l'intérêt général dans le domaine sanitaire ou environnemental ;

Article 2

Ne sont pas visées par les dispositions de l'article premier :

- les informations dont le signalement ou la révélation porterait atteinte au secret de sécurité nationale, au secret médical ou au secret des relations entre un avocat et son client ;

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:
 ee, JR, L, JR, BF, JR, BP, and other illegible marks.

- les informations dont l'auteur du signalement ou de la révélation n'a pas eu personnellement connaissance et dont il ne pouvait légitimement considérer qu'elles étaient exactes.

Article 3

Le lanceur d'alerte ne peut faire l'objet d'aucun licenciement, révocation ou non renouvellement de contrat, d'aucune sanction disciplinaire, ni d'aucune différence injustifiée de traitement qui pourrait avoir pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement sa carrière, notamment en matière de recrutement, de rémunération, de formation et de promotion professionnelle, pour avoir signalé ou révélé, dans les formes et conditions prévues par la présente loi, une ou plusieurs informations visées à l'article premier.

Toute mesure prise en méconnaissance des dispositions qui précèdent est nulle de plein droit.

En cas de licenciement, de révocation ou de non-renouvellement du contrat, la réintégration ou le renouvellement du contrat peut avoir lieu de plein droit sur la seule demande de la personne concernée.

Les dispositions du présent article sont également applicables à toute personne qui a l'obligation, par la loi, par état ou par profession, de signaler aux autorités compétentes les infractions dont elles ont connaissance.

CHAPITRE II : DES PROCEDURES D'ALERTE

Article 4

L'employeur personne physique ou personne morale de droit privé peut désigner, au sein de son entreprise, un référent destiné à recueillir le signalement d'une ou plusieurs informations visées à l'article premier. Il en informe l'ensemble des salariés, ainsi que les délégués du personnel et les délégués syndicaux lorsque ceux-ci ont été élus ou désignés au sein de l'entreprise.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including "EE R", "JZ", "LW", "JR", "BF", "BP", and others.

La désignation d'un référent est obligatoire pour tout employeur personne morale de droit public et toute société qui exploite un monopole concédé par l'Etat.

Le référent institué par l'Etat est un fonctionnaire de la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique.

Article 5

Tout signalement d'informations visées à l'article premier doit être porté, soit à la connaissance d'un supérieur hiérarchique ou de l'employeur, soit à celle du référent désigné à cet effet. Lorsque le signalement a été réalisé directement auprès du référent, celui-ci en informe un supérieur hiérarchique ou l'employeur, sans que l'identité de son auteur ne soit mentionnée, sauf autorisation expresse de la personne concernée.

Le supérieur hiérarchique, l'employeur ou le référent dispose d'un délai de deux semaines à compter de la réception du signalement pour porter les informations signalées à la connaissance du pouvoir judiciaire ou de l'autorité administrative compétente, le cas échéant par la voie hiérarchique.

L'une des personnes visées au présent article peut également décider d'informer le Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation.

Article 6

En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance du pouvoir judiciaire ou de l'autorité administrative compétente.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: EE, A, JE, (A), W, SC, TR, BP, and others.

Article 7

Le pouvoir judiciaire ou l'autorité administrative compétente doit informer, dans un délai de quatre mois à compter de la réception du signalement, la personne ayant porté ledit signalement à sa connaissance des suites qui lui ont été réservées.

Lorsque le signalement a été communiqué par un supérieur hiérarchique, l'employeur ou le référent, ces derniers en informent, dès réception de l'information visée à l'alinéa précédent, la personne ayant porté le signalement à leur connaissance.

Article 8

A défaut d'information quant aux suites qui ont été réservées, dans un délai de cinq jours à compter de l'issue du délai de quatre mois prévu à l'alinéa précédent, la personne ayant procédé au signalement peut révéler au public les informations qu'il contient.

Article 9

Les employeurs mettent en place les procédures destinées à permettre le recueil, avec date certaine, des signalements visés à l'article premier. Ces procédures doivent garantir une stricte confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement, des personnes visées par celui-ci et des informations recueillies par l'ensemble des destinataires du signalement. Un arrêté ministériel détermine les conditions d'application du présent alinéa.

Les éléments de nature à identifier l'auteur du signalement ne peuvent être divulgués, sauf au pouvoir judiciaire, qu'avec le consentement de celui-ci.

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page:

EE R SE L L W H JF BF BP

Les éléments de nature à identifier les personnes mises en cause par un signalement ne peuvent être divulgués, sauf au pouvoir judiciaire, qu'une fois établi le caractère fondé de l'alerte.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS PENALES

Article 10

Est punie d'un emprisonnement d'un an à six mois et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 du Code pénal, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui fait ou tente de faire obstacle à la transmission d'un signalement à un supérieur hiérarchique, un employeur, un référent, au pouvoir judiciaire ou à une autorité administrative compétente, visés aux premier et deuxième alinéas de l'article 5.

Article 11

Est punie d'un emprisonnement de six mois à un an et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 du Code pénal, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui méconnaît la confidentialité des procédures mises en place au titre de l'article 9.

Article 12

Est inséré, après le quatrième alinéa de l'article 307 du Code pénal, un cinquième alinéa rédigé comme suit :

« Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables à la personne qui peut bénéficier de la qualification de lanceur d'alerte au sens de l'article premier de la loi n° X du X. ».

Handwritten signatures and initials:
 cé, JE, R, L, H, LN, SL, JRC, JRR, BF, J, BP

Article 13

Est inséré, après le chiffre 3° de l'article 308-1 bis du Code pénal, un chiffre 4° rédigé comme suit :

« 4° la personne qui peut bénéficier de la qualification de lanceur d'alerte au sens de l'article premier de la loi n° X du X. ».



Thierry CROVETTO



Jean-Charles ALLAVENA



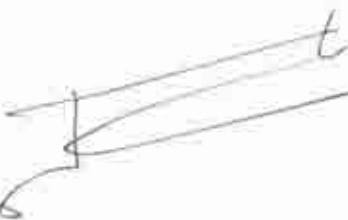
Christian BARILARO



Claude BOISSON



Marc BURINI



Jean-Michel CUCCHI



Eric ELENA



Alain FICINI



Béatrice FRESKO-ROLFO



Jean-Louis GRINDA



Sophie LAVAGNA



Laurent NOUVION



Bernard PASQUIER



Thierry POYET



Jacques RIT



Jean-François ROBILLON



Christophe ROBINO