



CFP - 006M  
C. P. PL 53  
Loi sur la protection  
contre les représailles  
à la divulgation  
d'actes répréhensibles

A Mesdames et Messieurs les députés membres  
de la Commission des Finances de  
l'Assemblée Nationale du Québec

Paris le 25 mars 2024

Par courriel : [CFP@assnat.qc.ca](mailto:CFP@assnat.qc.ca)

**OBJET :**           Projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation  
d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

Mesdames et Messieurs les députés,

Selon l'invitation qui m'a été adressée pour m'exprimer devant vous le 27 mars 2024 à 16 :30 à l'occasion des débats relatifs au projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint quelques éléments de réflexions sur ce texte.

Ceux-ci sont inspirés par la pratique française et européenne, en particulier à la lumière de la récente adoption de la *Directive du Parlement et du Conseil de l'UE en date du 27 février 2024 n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives* (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), également désignée comme directive « anti-SLAPP (*strategic lawsuits against public participation*) ».

L'objet de ce memorandum sera de soumettre ces quelques réflexions à la lumière des différences et convergences entre ce projet de loi et le droit français et européen, s'agissant de la protection des lanceurs d'alertes contre les représailles.

**Dr. Eric SEASSAUD, Avocat**

Associé | Partner - Barreau de Paris | Paris Bar  
29, rue de Saint-Pétersbourg | F-75008 Paris  
T. +33 (0) 1 81 69 59 60 | M. +33 (0) 6 13 47 47 61  
Courriel | E-mail : [eseassaud@squairlaw.com](mailto:eseassaud@squairlaw.com)  
Linked in : <https://www.linkedin.com/in/ericseassaud/>

Squair A.A.R.P.I. | Cabinet d'avocats – Law Office

[www.squairlaw.com](http://www.squairlaw.com)

Bureaux | Offices : London | Paris | Bordeaux | Nantes | Lyon | Aix-en-Provence

Squair is the collaborating firm of Andersen Global in France | Squair est le cabinet collaborateur d'Andersen Global en France.

Squair AARPI (Paris) est une Association d'Avocats à Responsabilité Professionnelle Individuelle inscrite au Barreau de Paris (Touche R041 – Siret 849 708 128). Une liste des associés de Squair AARPI est consultable à son siège parisien indiqué en tête des présentes. Squair AARPI est affiliée au cabinet Squair SAS (Siret 843 916 982), propriétaire de la marque et du site Squair et auquel sont affiliés les différents bureaux de Squair.

## Sommaire

|                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. UNE PROTECTION ESSENTIELLEMENT TOURNEE VERS LES AUTEURS DE SIGNALEMENTS IMPLIQUANT UNE PERSONNE PUBLIQUE .....</b> | <b>2</b>  |
| <b>1.1. L'alerte et l'acte répréhensible .....</b>                                                                       | <b>2</b>  |
| 1.1.1. L'alerte .....                                                                                                    | 2         |
| 1.1.2. L'acte répréhensible .....                                                                                        | 3         |
| 1.1.3. Les canaux de signalement .....                                                                                   | 4         |
| 1.1.4. Champs de l'alerte .....                                                                                          | 5         |
| <b>2. LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE CONTRE LES REPRESAILLES .....</b>                                              | <b>7</b>  |
| <b>2.1. Les personnes protégées dans le cadre du projet de loi n°53.....</b>                                             | <b>7</b>  |
| <b>2.2. La saisine du Protecteur du Citoyen .....</b>                                                                    | <b>7</b>  |
| 2.2.1. La recevabilité des plaintes par le Protecteur du Citoyen .....                                                   | 7         |
| 2.2.2. Enquête du Protecteur du Citoyen .....                                                                            | 9         |
| 2.2.3. Médiation.....                                                                                                    | 9         |
| 2.2.4. Présomption de sanction illégale.....                                                                             | 9         |
| <b>2.3. Traitement contentieux.....</b>                                                                                  | <b>10</b> |
| <b>3. LA LUTTE CONTRE LES PROCEDURES-BAILLON .....</b>                                                                   | <b>10</b> |

\*  
\*       \*

### 1. UNE PROTECTION ESSENTIELLEMENT TOURNEE VERS LES AUTEURS DE SIGNALEMENTS IMPLIQUANT UNE PERSONNE PUBLIQUE

#### 1.1. L'alerte et l'acte répréhensible

##### 1.1.1. L'alerte

Une alerte, dénommée dans le projet de loi « *divulgarion* » constitue la communication par une personne, agissant dans l'intérêt public<sup>1</sup>, de bonne foi, de manière non-vexatoire et non-frivole<sup>2</sup> :

- **au Protecteur du citoyen** de « *renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public<sup>3</sup>* »
- **auprès du public** qu'un « *acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour*

<sup>1</sup> Art. 5. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics D. 11.1. ; C'est une sorte d'action *Qui Tam* (*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*), c'est-à-dire, une action dans l'intérêt de tous, dans l'intérêt de l'Etat ;

<sup>2</sup> Art. 6. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics D. 11.1. ;

<sup>3</sup> Art. 1 (a) du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives et art. 6. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics D. 11.1.

**l'environnement** », lorsqu'elle estime avoir un « **motif raisonnable** », d'une telle commission<sup>4</sup>.

- à **l'organisme public** au sein duquel elle exerce une fonction, de « *renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard de cet organisme public*<sup>5</sup> » ;
- à **toute entité** au sein de laquelle elle exerce une fonction, de « *renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public*<sup>6</sup> »

En droit européen, la récente directive dite «anti-SLAPP» retient également la notion d'intérêt public<sup>7</sup> alors que le droit français fait également usage de la notion de bonne foi tant dans la loi Sapin II<sup>8</sup> que dans la loi Wasserman<sup>9</sup>.

Le texte du projet de loi n°53 applique un test subjectif au lanceur d'alerte, qui s'apparente au test subjectif du lanceur d'alerte anglais, par lequel ce dernier doit croire raisonnablement (« *reasonably believe* ») que son signalement entre dans une des six catégories de défaut pertinent (« *relevant failure* ») et est réalisé dans l'intérêt public (« *in the public interest* »)<sup>10</sup>

La directive européenne sur les lanceurs d'alertes applique, quant à elle, un test objectif pour le lanceur d'alerte qui doit avoir des motifs raisonnables de croire que l'information rapportée entre dans le champ d'application de la directive sur les lanceurs d'alertes et qu'elle était vraie au moment où elle a été rapportée<sup>11</sup>.

### 1.1.2. L'acte répréhensible

Un acte répréhensible<sup>12</sup> est constitué par :

- La commission d'une illégalité ;
- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie ;
- Un usage abusif de fonds ou des biens d'un organisme public ;

<sup>4</sup> Art. 1 (a) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives et art. 7. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics D. 11.1.

<sup>5</sup> Art. 1 (b) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

<sup>6</sup> Art. 1 (c) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

<sup>7</sup> Directive du Parlement et du Conseil du 27 février 2024 n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public"), art. 4 (2) : "question d'intérêt public": toute question qui touche le public au point qu'il peut légitimement s'y intéresser, dans des domaines tels que: a) les droits fondamentaux, la santé publique, la sécurité, l'environnement ou le climat; b) les activités d'une personne physique ou morale qui est une personnalité publique dans le secteur public ou privé; c) les questions faisant l'objet d'un examen par un organe législatif, exécutif ou judiciaire, ou toute autre procédure se rapportant à une autorité publique; d) les allégations de corruption, de fraude, ou de toute autre infraction pénale ou d'infractions administratives en rapport avec ces questions; e) les activités visant à protéger les valeurs consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, y compris la protection des processus démocratiques contre les interférences indues, notamment en luttant contre la désinformation ;

<sup>8</sup> 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 »

<sup>9</sup> Loi n°2022-401 du 16 février 2022 LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte dite « Wasserman », Art. 6. – I. – « Un lanceur d'alerte est une personne physique 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, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. Lorsque les informations n'ont pas été obtenues dans le cadre des activités professionnelles mentionnées au I de l'article 8, le lanceur d'alerte doit en avoir eu personnellement connaissance. »

<sup>10</sup> Section 43B(1), ERA 1996

<sup>11</sup> 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, article 6, paragraphe 1, et considérant 32 ;

<sup>12</sup> Art. 4. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics D. 11.1.

- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité ;
- Le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement ;
- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible tel que mentionné ci-dessus.

En droit français, une alerte est constituée par le signalement de « *bonne foi* » et « *sans contrepartie financière directe* », par une personne physique<sup>13</sup> d'informations relatives à « *un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général*<sup>14</sup> ».

### 1.1.3. Les canaux de signalement

Selon le texte de la proposition 53, les modalités de transmission d'une alerte sont :

- Selon l'Art. 1 (a) du projet de loi n°53 et l'art. 6. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles, le destinataire de l'alerte est le protecteur du Citoyen, s'agissant d'actes répréhensibles impliquant un organisme public ;
- Selon l'art. 1 (a) du projet de loi n°53 et l'art. 7. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles, le destinataire de l'alerte est le public, s'agissant d'actes répréhensibles impliquant un organisme public, nécessitant une intervention urgente, avec un risque grave pour les personne ou pour l'environnement ;
- Art. 1 (b) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles, le destinataire de l'alerte est l'organisme public concerné, s'agissant d'actes répréhensibles impliquant un organisme public ;
- Art. 1 (c) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles, le destinataire de l'alerte est toute entité impliquée dans la commission d'actes répréhensibles impliquant un organisme public .

En droit français, le lanceur d'alerte a, depuis la loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte dite loi *Waserman*<sup>15</sup>, le choix entre :

- Le canal de signalement interne : l'obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés de mettre en place un dispositif de recueil des signalements internes est maintenue ; les groupes peuvent mettre en place un dispositif centralisé de recueil des signalements internes dans les termes du décret à venir ; et
- Le canal de signalement externe : (a) aux autorités compétentes (dont la liste sera définie par décret) ; (b) au Défenseur des droits (Il pourra réorienter les alertes adressées à une autorité incompétente et disposera d'un adjoint en charge de l'appui aux lanceurs d'alertes) ; (c) à la justice ou à un organe européen.
- La divulgation publique n'est possible que : (i) en cas d'absence de traitement d'un signalement externe dans un certain délai ; (ii) en cas de risque de représailles ; (iii) si le signalement n'a aucune chance d'aboutir ; (iv) en cas de « danger grave et

<sup>13</sup> Les personnes morales, notamment les ONGs et les syndicats, ont été écartées ;

<sup>14</sup> Art. 6.1 de la loi Sapin II ;

<sup>15</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045388745>

imminent » ou en cas de « danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général » (pour des informations obtenues dans un cadre professionnel).

Les modalités de transmission des alertes sont donc sensiblement différentes, les approches françaises et européennes reposant sur des critères hétérogènes.

#### 1.1.4. Le champ de l'alerte

Le texte du projet de loi n°53 vise essentiellement la protection des signalements effectué par des personnes (personnes physiques salariées<sup>16</sup> ou stagiaires)<sup>17</sup> impliquant des organismes publics à l'exception des signalements relevant de l'art. 1 (a) dudit projet et de l'art. 7. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics D. 11.1. dès lors qu'ils dénoncent une acte répréhensible présentant un risque grave pour une personne ou pour l'environnement.

Le concept anglais de « *worker* » (i.e. un travailleur)<sup>18</sup> est en réalité plus large qu'il n'y paraît. Il fait référence à toute personne liée par un contrat de travail, dans le secteur public ou privé, et inclus également les travailleurs intérimaires, les travailleurs indépendants, les travailleurs détachés, les travailleurs à domicile et les stagiaires, les administrateurs non-exécutifs et les membres de *Limited Liability Partnership LLP* (i.e. *partenariat à responsabilité limitée*). En droit anglais, une alerte consiste pour un « *worker* » à signaler des actions illicites, définies par la loi, supposées en relation avec l'entreprise dans laquelle il travaille. L'objet du rapport peut être la société elle-même ou un autre employé ou un manager ou un fournisseur ou un co-contractant de l'entreprise.

Les textes français et européens sont également plus larges, en ce qu'ils concernent tant les personnes publiques que les personnes privées, d'une part, et qu'ils couvrent, *rationae materiae*, un champ plus vaste, d'autre part :

- (i) en droit français, tout signalement portant sur *un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ou une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation du droit international ou de l'Union européenne, de la loi ou du règlement* ; et
- (ii) en droit anglais, tout signalement portant sur une infraction pénale, une illégalité, une erreur judiciaire, une menace pour la santé ou la sécurité d'une personne, un risque de dommage pour l'environnement, ou une dissimulation de faits relevant des catégories précitées<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Loi sur les normes du travail, chapitre N-1.1, art. 1. 10° et art.2 ;

<sup>17</sup> Loi sur les normes du travail, chapitre N-1.1, art.2

<sup>18</sup> Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA), mis en œuvre par des modifications de l'Employment Rights Act 1996 (ERA), amendé par l'Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (ERRA) ;

<sup>19</sup> Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA), section 43B – “Disclosures qualifying for protection. (1) In this Part a “qualifying disclosure” means any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, tends to show one or more of the following—

(a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed,

(b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject,

(c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur,

(d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered,

(e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or

(f) that information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed.”

Mais cette différence semble provenir essentiellement du fait que la divulgation d'actes répréhensibles, d'une part, et la protection contre les représailles, d'autre part, font l'objet de deux textes distincts au Québec, le premier étant la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, et le second étant le projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législative. Or le champ de la divulgation est fixé par le premier texte.

En droit européen et en droit français, la tendance est plutôt à l'harmonisation du statut des lanceurs d'alertes tant dans le secteur public que dans le secteur privé. En droit français, le statut des lanceurs d'alerte, déjà prévu par la loi Sapin II précitée, a fait l'objet d'une protection additionnelle par la transposition de la Directive européenne de 2019 sur les lanceurs d'alertes précitée, par la loi Wasserman de 2022 précitée. Les dispositions protectrices nouvelles de la loi Wasserman amendent la loi Sapin II.

\*  
\*      \*

## Tableau de synthèse

| Bases légales                                                                                                                                                  | Lanceur d'alerte | Destinataire de l'alerte | Motif de l'alerte                                                                | Conditions                                                                                                                                                                                                    | Personne impliquée |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Art. 1 (a) du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles; et<br><br>Art. 6. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles | Personne         | Protecteur citoyen       | Acte répréhensible                                                               | Intérêt public ; et<br>Bonne foi ; et<br>Non vexatoire ; et Non frivole                                                                                                                                       | Organisme public   |
| Art. 1 (a) du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles; et<br><br>Art. 7. de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles | Personne         | Public                   | Acte répréhensible ; et<br><br>Risque grave pour une personne ou l'environnement | Intérêt public ; et<br>Bonne foi ; et<br>Non vexatoire ; et Non frivole<br><br>Urgence ; et<br>Motif raisonnable ; et<br>Information préalable de la police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption |                    |
| Art. 1 (b) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles                                                                            | Personne         | Organisme public         | Acte répréhensible                                                               | Intérêt public ; et<br>Bonne foi ; et<br>Non vexatoire et Non frivole                                                                                                                                         | Organisme public   |
| Art. 1 (c) du projet de loi n°53 53 relatif à la protection contre les représailles                                                                            | Personne         | Toute entité             | Acte répréhensible                                                               | Intérêt public et<br>Bonne foi ; et<br>Non vexatoire ; et Non frivole                                                                                                                                         | Organisme public   |

\*  
\*      \*

## 2. LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE CONTRE LES REPRESAILLES

### 2.1. Les personnes protégées dans le cadre du projet de loi n°53

Le projet texte protège contre les représailles ou les menaces de représailles les personnes :

- ayant fait une divulgation ;
- ayant collaboré à une vérification ou une enquête en application ;
  - du projet de texte ;
  - de la loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des personnes publiques ;
  - ou de la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance ; ou
- ayant exercé un droit conféré par ledit projet de texte<sup>20</sup>

Les représailles sont définies comme « *le fait de déplacer, de suspendre, de rétrograder ou de congédier une personne ou de mettre fin à son stage, d'exercer à son endroit toute autre mesure disciplinaire ou portant atteinte à son emploi, à ses conditions de travail ou à son stage, y compris des mesures discriminatoires*<sup>21</sup> ».

Le texte pourrait être également couvrir les sanctions déguisées sous forme de promotions ou de mutations non sollicitées ou non désirées qui peuvent être imposées au lanceur d'alerte pour contourner l'interdiction légale de représailles, comme suit :

*« 1° le fait de déplacer, de suspendre, de rétrograder ou de congédier une personne ou de mettre fin à son stage, d'exercer à son endroit toute autre mesure disciplinaire ou portant atteinte à son emploi, à ses conditions de travail ou à son stage, y compris des mesures discriminatoires, toute mutation ou promotion non désirée ou non sollicitée, ou de lui imposer toute autre sanction; »*

### 2.2. La saisine du Protecteur du Citoyen

#### 2.2.1. La recevabilité des plaintes par le Protecteur du Citoyen

##### 2.2.1.1. Délais

Le projet texte crée un droit pour les victimes de représailles de saisir le Protecteur du Citoyen dans un délai de 90 jours à compter de la date à laquelle les représailles ou les menaces de représailles eurent lieu. Je suppose qu'en cas de menaces ou de représailles réitérées, c'est à compter de la date de la dernière réitération de ces menaces que court ce délai.

La computation de ce délai risque d'être difficile à réaliser en pratique, en l'absence de preuve de la date des menaces ou des représailles ou de la dernière date de leur réitération, la personne visée par le signalement pouvant purement et simplement contester leur survenance. En l'absence de date certaine, il y aurait une computation incertaine du délai de

---

<sup>20</sup> Art. 3 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

<sup>21</sup> Art. 4 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

90 jours, et donc une appréciation incertaine de la recevabilité du signalement par le Protecteur du Citoyen.

Techniquement, le texte pourrait éviter ce débat en s'inspirant de la rédaction de l'article 14, pourrait, par exemple, être ainsi formulé : « *Une personne qui croit avoir été victime de représailles ou de menaces de représailles interdites en vertu de l'article 3 peut porter plainte au Protecteur du citoyen dans un délai de 90 jours à compter de la date par elle alléguée de la commission de ces représailles ou de ces menaces de représailles, ou en cas de représailles ou de menaces de représailles réitérées, à compter de la date par elle alléguée de leur dernière réitération* »

#### **2.2.1.2. Plaintes frivoles, vexatoires et de mauvaise foi**

Le Protecteur du Citoyen a la faculté de rejeter toute plainte qu'il jugera frivole, vexatoire ou de mauvaise foi.

Je comprends qu'en droit du travail canadien :

- (i) « frivole » signifie sans fondement ni bien-fondé juridique; qui a peu de chance de succès; non sérieux, sans objet raisonnable;
- (ii) « vexatoire » signifie sans cause ou justification raisonnable ou probable; harcelant; agaçant; exprimé malicieusement ou sur la base de motifs illégitimes; visant à harceler ou à contrarie ;
- (iii) « entaché de mauvaise foi » signifie effectué avec un motif secret : par exemple, motivé par de la mauvaise volonté, de l'hostilité, de la malice, de l'animosité personnelle, un manque d'équité ou d'impartialité, un manque d'honnêteté totale, comme la non-divulcation d'information. Cela comprend l'imprudence grave, la témérité et la faute intentionnelle. La mauvaise foi peut être établie par des éléments de preuve directs ou circonstanciels<sup>22</sup>.

En droit européen, la notion de mauvaise foi est également retenue pour la qualification des procédures-bâillon, définies comme le recours de mauvaise foi à des manœuvres procédurales, telles que les manœuvres dilatoires, la recherche frauduleuse ou abusive de la juridiction la plus favorable ou le désistement de mauvaise foi d'une affaire à un stade ultérieur de la procédure<sup>23</sup>.

#### **2.2.1.3. Rejet des plaintes frivoles, vexatoires et de mauvaise foi ou manifestation infondées**

Le texte<sup>24</sup> permet de rejeter les plaintes qui tombent *prima facie* sous cette qualification et d'encombrer le travail du Protecteur du Citoyen. Les droits du plaignant sont cependant protégés : le Protecteur du Citoyen doit motiver son rejet de la plainte<sup>25</sup> et le lanceur d'alerte

<sup>22</sup> Plainte futile, frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi - 905-1-IPG-083

<sup>23</sup> Directive du Parlement et du Conseil du 27 février 2024 n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public"), art. 4 (d) « (...) manœuvres dilatoires, la recherche frauduleuse ou abusive de la juridiction la plus favorable ou le désistement de mauvaise foi d'une affaire à un stade ultérieur de la procédure. »

<sup>24</sup> Art. 5 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

<sup>25</sup> Art. 7 §1 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

peut saisir le Tribunal du Travail dans un délai de 90 jours à compter de la décision du Protecteur du Citoyen<sup>26</sup>.

Cette solution est également retenue en droit européen avec la directive anti-SLAPP précitée, qui prévoit un rejet anticipé des recours, en permettant au juge de décider de rejeter rapidement, après un examen approprié, une demande considérée comme manifestement infondée<sup>27</sup>.

### 2.2.2. Enquête du Protecteur du Citoyen

Le Protecteur du Citoyen dispose également d'un pouvoir de vérification ou d'enquête afin de déterminer le bien-fondé de la plainte qu'il doit instruire.

Ce pouvoir d'enquête est également prévu par les textes français et anglais, l'Agence Française Anti-Corruption et le Serious Fraud Office disposant de pouvoirs d'enquête et d'investigation.

### 2.2.3. Médiation

Avec l'accord du plaignant, le Protecteur du Citoyen peut désigner un médiateur afin de rechercher une solution amiable au litige. La médiation est confidentielle.

Cette solution n'est pas prévue par les textes français et européens. Elle peut être pertinente et adaptée dans certains cas, c'est en tout cas un outil rapide, efficace et économique dans le traitement alternatif des différends, il peut s'avérer utile dans le traitement de certains signalements<sup>28</sup>.

### 2.2.4. Présomption de sanction illégale

Lorsqu'une personne auteur d'un signalement, ou qui a collaboré à une vérification, une enquête ou une inspection, ou a exercé un droit conféré par cette loi, a fait l'objet d'une sanction, cette sanction est présumée avoir été infligée à raison du signalement, de la collaboration à une vérification, une enquête ou une inspection, ou à l'exercice d'un droit conféré par cette loi<sup>29</sup>. Il appartient donc à l'employeur de rapporter la preuve contraire.

Cette disposition très protectrice de renversement de charge de la preuve avait été envisagée en droit français pour les victimes de harcèlement moral et pour les lanceurs d'alertes au titre de la proposition de loi sur devoir de vigilance. Elle avait été abandonnée au profit d'un régime de preuve partagé.

Dans le cas des lanceurs d'alertes frappés de sanctions, cette mesure est assurément très utile, car il est presque impossible pour la victime de prouver qu'elle a été sanctionnée à raison de l'alerte qu'elle a lancée ou qu'elle a traitée.

---

<sup>26</sup> Art. 7 §2 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

<sup>27</sup> Directive UE du Parlement et du Conseil n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public")

<sup>28</sup> Art. 8 à 11 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

<sup>29</sup> Art. 15 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

### 2.3. Traitement contentieux

Les tribunaux saisis par un lanceur d'alertes peuvent ordonner le versement d'une indemnité, le financement d'un soutien psychologique ou la réintégration de personnels autres que domestiques ou gardes d'enfant<sup>30</sup>.

Une mesure de soutien psychologique est également prévue en droit français avec la loi n°2022-401 du 16 février 2022 transposant en droit interne la directive européenne sur les lanceurs d'alertes dite Loi Wasserman. Ce texte prévoit aussi la prise en charge d'un soutien psychologique et de frais de procédure. Il consacre également l'irresponsabilité civile et pénale du lanceur d'alerte qui agit de bonne foi. Le texte de la proposition n°53 ne couvre en revanche pas ces deux derniers aspects.

\*  
\*       \*

## 3. LA LUTTE CONTRE LES PROCEDURES-BAILLON

Le 27 février 2024, le Parlement et le Conseil Européens ont adopté la Directive sur les SLAPP sur les plaintes abusives contre les lanceurs d'alerte, également dénommées procédures-bâillon.

Les personnes visées par des plaintes abusives bénéficieront en vertu de ce texte, des lors qu'il sera transposé, d'un certain nombre de garanties et protections procédurales :

- Garantie financière : un tribunal peut décider d'exiger que le plaignant (ex : une entreprise) ayant lancé une plainte abusive, fournisse une garantie pour les frais de procédure<sup>31</sup>;
- Rejet anticipé : un juge pourra décider de rejeter rapidement, après un examen approprié, une demande considérée comme manifestement infondée<sup>32</sup> ;
- Inversion de la charge de la preuve: si le défendeur a demandé un rejet rapide, il incombe au requérant de motiver la demande en justice afin de permettre à la juridiction d'apprécier si celle-ci n'est pas manifestement infondée<sup>33</sup> ;
- Coûts : étant donné que les affaires SLAPP visent souvent à épuiser financièrement la personne visée, un tribunal peut décider que le plaignant supporte les frais de la

<sup>30</sup> Art. 16 du projet de loi n°53 relatif à la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives, art. 6 (1) : « Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une procédure judiciaire est engagée contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, ces personnes puissent, conformément au droit national, demander: a) une caution comme prévu à l'article 10; b) un rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées comme prévu au chapitre III; c) des mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public comme prévu au chapitre IV » ;

<sup>31</sup> Directive UE du Parlement et du Conseil n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public")

<sup>32</sup> Directive du Parlement et du Conseil du 27 février 2024 n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public"), article 11 : « Rejet rapide Les États membres veillent à ce que les juridictions puissent rejeter, à l'issue d'un examen approprié, les demandes en justice altérant le débat public comme étant manifestement infondées au stade le plus précoce possible de la procédure, conformément au droit national. »

<sup>33</sup> Directive UE du Parlement et du Conseil n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public"), art. 6 (1) précité ;

procédure, y compris les frais de représentation juridique de la victime de la SLAPP<sup>34</sup>.

- Sanctions : en cas de procédure judiciaire abusive, un tribunal peut décider d'imposer des sanctions dissuasives (ex: versement de dommages et intérêts)<sup>35</sup>.

Les Etats membres auront 2 ans pour transposer la directive en droit national.

---

<sup>34</sup> Directive UE du Parlement et du Conseil n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public"), art. 14 : « 1. Les États membres veillent à ce qu'un requérant qui a engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public puisse être condamné à supporter tous les types de frais de procédure qui peuvent être alloués au titre du droit national, y compris l'intégralité des frais de représentation en justice engagés par le défendeur, à moins que ces frais ne soient excessifs. 2. Lorsque le droit national ne garantit pas l'allocation de l'intégralité des frais de représentation en justice au-delà de ce qui est énoncé dans les tableaux de frais légaux, les États membres veillent à ce que ces frais soient intégralement couverts, à moins qu'ils ne soient excessifs, par d'autres moyens disponibles en vertu du droit national. »

<sup>35</sup> Directive UE du Parlement et du Conseil n°2024/... sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("poursuites stratégiques altérant le débat public")