COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.7.2024
COM(2024) 269 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œvre et l'application 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

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

La directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union[1] (ci-après la «directive») est un instrument essentiel du droit de l'Union. Elle définit des normes minimales au niveau de l'Union visant à garantir un niveau élevé de protection équilibrée et efficace aux personnes qui signalent des informations sur des violations du droit de l'Union dans des domaines d'action clés[2] dans lesquels de telles violations sont susceptibles de porter atteinte à l'intérêt public[3]. Les personnes qui ont obtenu de telles informations dans le cadre de leurs activités professionnelles et les signalent (ci-après les «lanceurs d'alerte») alimentent les systèmes d'application de la loi en place au niveau national et au niveau de l'Union. Ce faisant, elles aident à prévenir les violations du droit de l'Union et à y remédier. Il est crucial d'offrir aux lanceurs d'alerte une protection solide contre les représailles afin d'encourager les signalements et de renforcer l'efficacité du droit de l'Union. L'octroi d'une telle protection aux lanceurs d'alerte est également essentiel pour protéger leur liberté d'expression, consacrée à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La directive impose aux États membres de garantir: i) que les lanceurs d'alerte disposent de canaux efficaces pour signaler les violations des règles de l'Union de manière confidentielle, tant en interne (au sein d'une organisation) qu'en externe (auprès d'une autorité compétente); ii) que les organisations et les autorités compétentes mènent des enquêtes appropriées sur les signalements des lanceurs d'alerte et agissent en conséquence; et iii) que les lanceurs d'alerte sont protégés contre les représailles.

1.2. Objectif et portée du rapport

En vertu de l'article 26, paragraphe 1, de la directive, les États membres devaient transposer la directive en droit national au plus tard le 17 décembre 2021. L'article 27, paragraphe 1, de la directive impose à la Commission de présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant sa mise en œuvre et son application.

La directive a, dans l'ensemble, été transposée avec un retard important dans les États membres (voir ci-dessous). Compte tenu du bref délai d'application de la directive et de l'absence d'informations pertinentes significatives au moment de la publication du présent rapport, celui-ci ne couvre pas l'application de la directive.

Le présent rapport se fonde sur les mesures nationales de transposition de la directive communiquées par les États membres à la Commission et sur des travaux de recherche

---

[1] JO L 305 du 26.11.2019, p. 17.

[2] Lesquelles incluent, par exemple, les violations des règles en matière de marchés publics, de services financiers, de lutte contre le blanchiment de capitaux, de sécurité des transports et de protection de l'environnement, les violations des règles en matière de santé publique, de protection des consommateurs et de protection des données, ainsi que les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou relatives au marché intérieur.

[3] Voir arrêt du 25 avril 2024 dans l'affaire C-147/23, Commission/Pologne, EU:C:2024:346, point 73.

externes commandés par la direction générale de la justice et des consommateurs. Il évalue les mesures communiquées par les États membres ayant déclaré avoir achevé la transposition au 17 décembre 2023.

Le rapport examine si les mesures nationales sont conformes à la directive, c'est-à-dire si les dispositions de celle-ci ont été transposées intégralement et correctement, et met en évidence les principales lacunes relevées. Il se concentre sur les dispositions essentielles de la directive, regroupées sous les sections suivantes: champ d'application matériel et personnel; conditions de protection; canaux et procédures de signalement; et mesures de protection et de soutien.

2. ÉTAT DE LA TRANSPOSITION

À l'expiration du délai de transposition de la directive (17 décembre 2021), seuls trois États membres avaient adopté et communiqué des mesures de transposition complètes[4]. Huit États membres ont notifié avoir achevé la transposition en 2022[5] et treize États membres en 2023[6].

En janvier 2022, afin d'imposer la transposition de la directive, la Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de 24 États membres pour défaut de transposition et de communication de mesures de transposition complète[7]. En mars 2023, la Commission a assigné six États membres[8] devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour») pour défaut de transposition de la directive et de communication de mesures de transposition et a prié la Cour d'imposer des sanctions financières[9]. La Cour a déjà rendu son arrêt dans l'une de ces affaires[10]. À compter de la date de publication du présent rapport, des procédures d'infraction sont en cours à l'encontre de six États membres en plus des cinq affaires toujours pendantes devant la Cour[11].

En ce qui concerne spécifiquement l'obligation faite aux entités juridiques du secteur privé comptant 50 à 249 travailleurs de mettre en place des canaux de signalement interne, la directive prévoit un second délai de transposition, qui a expiré le 17 décembre 2023. En janvier 2024, la Commission a envoyé des lettres de mise en demeure aux deux États membres[12] qui n'avaient pas transposé cette obligation à l'expiration de ce délai.

3. ÉVALUATION DES MESURES DE TRANSPOSITION

3.1 Champ d'application matériel et personnel

3.1.1 Champ d'application matériel

[4] Malte, le Portugal et la Suède.
[5] Chypre, la Croatie, le Danemark, la France, l'Irlande, la Lituanie, la Lettonie et la Roumanie.
[6] L'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Slovénie et la Tchéquie.
[7] Tous les États membres à l'exception de Malte, du Portugal et de la Suède.
[8] L'Allemagne, l'Estonie, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne et la Tchéquie.
[9] Conformément aux articles 258 et 260, paragraphe 3, TFUE.
[10] Arrêt dans l'affaire C-147/23, précité.
[11] L'Autriche, la Belgique, la Grèce, la Lituanie, les Pays-Bas et la Slovaquie.
[12] L'Estonie et la Pologne.

L'**article 5, paragraphes 1 et 2**, définit les types de «violations» qui peuvent être signalés. L'**article 2** délimite le champ d'application matériel de la directive. L'**article 3** établit le lien de la directive avec i) les règles spécifiques concernant le signalement de violations prévues dans d'autres actes de l'Union et ii) les dispositions du droit de l'Union ou du droit national relatives à la protection de certains types d'informations et à la procédure pénale. Ces dispositions établissent l'objet des signalements et des divulgations publiques couverts par la directive. Leur transposition correcte est essentielle pour garantir la réalisation efficace de l'objectif de la directive consistant à renforcer l'application du droit de l'Union dans les domaines d'action clés.

Plusieurs États membres ont transposé la définition des violations figurant à l'**article 5, paragraphe 1**, de manière restrictive, notamment en omettant les violations qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles relevant du champ d'application matériel (c'est-à-dire les cas d'abus de droit). Ils excluent ce faisant le signalement de tels cas, en particulier dans le domaine de la législation en matière d'impôt sur les sociétés. En outre, plusieurs États membres n'ont pas transposé des éléments clés de la définition des «informations sur des violations» figurant à l'**article 5, paragraphe 2**, tels que les «soupçons raisonnables», les violations qui sont «très susceptibles de se produire» ou les «tentatives de dissimulation» de violations, réduisant ainsi la portée des informations qui peuvent être signalées.

Les États membres n'utilisent pas tous la même technique juridique pour transposer les domaines d'action définis: i) à l'**article 2** et ii) dans les actes de l'Union énumérés à l'**annexe** de la directive. La plupart des États membres ont repris les domaines cités à l'article 2 dans leurs lois de transposition, y compris les actes auxquels il est fait référence dans l'annexe, soit en reproduisant explicitement les actes, soit en renvoyant à l'annexe. En revanche, plusieurs États membres n'ont pas inclus dans le champ d'application matériel les actes juridiques ajoutés à l'annexe, notamment ceux qui ont été adoptés après l'entrée en vigueur de la directive[13].

Certains États membres ont transposé le champ d'application matériel de manière incorrecte, en ce sens que leurs lois n'énumèrent pas les domaines du droit définis à l'article 2 mais renvoient simplement à la directive dans son ensemble, ce qui ne fournit pas une sécurité juridique suffisante. Dans un État membre, le champ d'application matériel couvre les signalements de violations dans les domaines visés par la directive à condition qu'ils soient effectués dans le but de protéger l'intérêt public.

Environ la moitié des États membres ont transposé l'article 2 de manière incorrecte en ce qui concerne la définition des violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au sens de l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»)

[13] Quatre actes ont été ajoutés à l'annexe de la directive depuis son entrée en vigueur: le règlement (UE) 2020/1503 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif; le règlement (UE) 2022/1925 sur les marchés numériques et le règlement (UE) 2023/1114 sur les marchés de crypto-actifs; et le règlement (UE) 2024/573 relatif aux gaz à effet de serre fluorés, modifiant la directive (UE) 2019/1937 et abrogeant le règlement (UE) n° 517/2014.

ou des violations relatives au marché intérieur au sens de l'article 26, paragraphe 2, TFUE en n'incluant pas de référence claire aux règles de l'Union applicables dans ces domaines.

Une grande majorité d'États membres ont étendu le champ d'application de leurs lois de transposition à des domaines ou à des actes non couverts par la directive[14]. Quelques États membres ont inclus toutes les violations du droit de l'Union dans le champ d'application matériel. Plusieurs ont étendu le champ d'application aux violations des règles nationales qui, sans mettre en œuvre le droit de l'Union, relèvent toutefois des domaines énumérés dans la directive. Environ la moitié des États membres ont étendu le champ d'application à d'autres domaines spécifiques du droit national, tels que les délits de corruption ou les infractions pénales et/ou administratives (graves). Quelques États membres ont étendu le champ d'application de leurs lois de transposition à des domaines spécifiques tels que le droit du travail ou la santé et la sécurité au travail. Plusieurs États membres ont inclus toutes les violations (graves) du droit national susceptibles de porter atteinte à l'intérêt public.

Conformément à son **article 3, paragraphe 2**, la directive ne doit pas affecter la responsabilité qu'ont les États membres d'assurer la sécurité nationale, ni leur pouvoir de protéger leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. La Commission souligne que les États membres devraient trouver un juste équilibre entre: i) l'objectif de la directive, à savoir l'application effective des règles relevant de son champ d'application (notamment les règles qui régissent les marchés publics mixtes comportant des aspects touchant à la défense ou à la sécurité) et ii) la protection de la sécurité nationale. La Commission souligne également que l'**article 3, paragraphe 3, point a)**, impose aux États membres de trouver un juste équilibre entre: i) l'objectif de la directive et ii) la protection des informations classifiées contre tout accès non autorisé.

Des problèmes de non-conformité ont été constatés dans près de la moitié des États membres. Certains excluent totalement du champ d'application de leurs lois de transposition les informations relatives à la sécurité nationale et/ou les informations classifiées, même lorsqu'elles concernent les domaines d'action couverts par la directive. Dans quelques cas, il est difficile d'établir si les signalements de violations des règles en matière de marchés publics concernant des aspects touchant à la défense ou à la sécurité couverts par le droit applicable de l'Union entrent dans le champ d'application des lois de transposition. Quelques États membres se sont fondés sur l'article 3, paragraphe 2, pour exclure du champ d'application de leurs lois de transposition des catégories entières de personnes, telles que le personnel de défense, le personnel militaire ou le personnel de renseignement.

L'exemption de protection pour les signalements relevant du secret professionnel des avocats et du secret médical ainsi que du secret des délibérations judiciaires [**article 3, paragraphe 3, points b) et c)**] n'a pas été correctement transposée dans la plupart des États membres. Dans certains d'entre eux, l'exemption liée au secret professionnel des avocats a été indûment

[14] La Commission a systématiquement encouragé les États membres à envisager, lors de la transposition de la directive, d'en étendre le champ d'application à d'autres domaines et, de manière générale, à garantir un cadre cohérent et de grande ampleur à l'échelon national. Voir communication de la Commission du 23 avril 2018 intitulée «Renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE», COM(2018) 214 final.

étendue au-delà de la protection de la confidentialité des communications entre les avocats et leurs clients. D'autres lois de transposition: i) exemptent les signalements couverts de manière générale par une obligation de secret professionnel ou ii) étendent l'exemption liée au secret des délibérations judiciaires à toutes les activités des juges ou à toutes les procédures judiciaires de manière plus générale.

3.1.2 Champ d'application personnel

L'objectif de l'**article 4** est de garantir l'octroi d'une protection au plus grand nombre de personnes qui bénéficient d'un accès privilégié aux informations sur des violations du fait de leurs activités professionnelles et qui risquent de subir des représailles si elles signalent de telles informations.

L'**article 4, paragraphe 1**, contient une liste indicative des catégories de personnes couvertes par la directive. Quelques États membres ont fourni une liste exhaustive, tandis que plusieurs n'ont pas transposé certaines catégories énumérées à l'article 4, paragraphe 1, telles que les «stagiaires rémunérés ou non rémunérés», les «bénévoles», les «contractants» ou les «fournisseurs». La plupart des États membres ont transposé les notions de «travailleurs» et de «travailleurs indépendants» sans renvoyer respectivement à l'article 45, paragraphe 1, et à l'article 49 TFUE, limitant ainsi ces notions à leur définition en droit national et portant atteinte à l'application uniforme de ces notions autonomes du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres.

L'**article 4, paragraphe 4**, offre également une protection contre les représailles à d'autres personnes que les auteurs de signalement, selon le cas, comme les facilitateurs et les tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent également de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches. Certains États membres transposent cette disposition de manière restrictive en n'incluant pas dûment les facilitateurs ou les tiers.

3.2. Conditions de protection

Les **articles 6, 7, 10 et 15** énoncent les conditions de protection contre les représailles des personnes qui effectuent un signalement ou une divulgation publique.

L'**article 6, paragraphe 1**, fixe les conditions auxquelles les auteurs de signalement bénéficient de la protection. Tel est notamment le cas lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire que les informations étaient véridiques au moment du signalement. Cela signifie que les auteurs de signalement ne perdent pas leur protection s'ils ont signalé de bonne foi des informations inexactes et que leurs motifs sont sans importance. L'article 6, paragraphe 1, a été transposé de manière incorrecte par quelques États membres, dont la législation semble tenir compte des motifs des personnes aux fins de la protection.

L'**article 7, paragraphes 1 et 2**, énonce le principe selon lequel les auteurs de signalement sont libres de choisir s'ils effectuent d'abord le signalement en interne ou directement en externe. **L'article 6, paragraphe 4,** dispose que les personnes qui effectuent un signalement auprès des institutions et organes de l'Union compétents bénéficient de la protection dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe. Plusieurs États

membres imposent à tort l'obligation de d'abord effectuer un signalement interne ou n'autorisent un signalement externe direct que dans des circonstances précises. Certains États membres n'ont pas explicitement prévu la protection des personnes qui signalent des informations aux institutions de l'Union.

L'**article 15** de la directive définit les conditions de protection des divulgations publiques.

Plus précisément, l'**article 15, paragraphe 1, point b)**, fixe les conditions nécessaires pour effectuer des divulgations publiques directes, c'est-à-dire sans avoir d'abord effectué de signalement interne et externe ou, à tout le moins, externe. Il exige que les personnes aient des motifs raisonnables de croire: i) que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public ou ii) qu'en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou qu'il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation. Il énumère également les circonstances précises constituant des cas relevant des points i) ou ii), telles que les circonstances dans lesquelles il existe un risque de préjudice irréversible ou dans lesquelles des preuves peuvent être dissimulées ou détruites.

Les circonstances constitutives exposées à l'article 15, paragraphe 1, point b), n'ont pas été transposées dans plusieurs États membres. Quelques-uns ont défini de manière erronée la situation de danger pour l'intérêt public ou le risque de représailles.

3.3. Canaux et procédures de signalement

3.3.1. Canaux et procédures de signalement interne

L'**article 8** de la directive définit les entités juridiques des secteurs privé et public tenues de mettre en place des canaux et des procédures pour le signalement interne. Il fixe également les conditions dans lesquelles ces canaux peuvent être partagés ou gérés en externe par un tiers.

L'**article 8, paragraphe 3**, impose à toutes les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 travailleurs ou plus de mettre en place des canaux internes. L'**article 8, paragraphe 6**, autorise les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs à partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes à mener, dans le but d'alléger la charge pesant sur ces entités. Quelques États membres ont étendu à tort la flexibilité offerte à l'article 8, paragraphe 6, à des entités de plus grande taille également. Plus précisément, ils ont autorisé les groupes d'entreprises à ne mettre en place des canaux de signalement qu'au niveau du groupe, exemptant ainsi toutes les entités appartenant au même groupe de l'obligation d'établir leur propre canal interne. Une telle mesure va à l'encontre de l'objectif de la directive consistant à garantir l'accessibilité et la proximité des canaux pour les lanceurs d'alerte potentiels.

L'**article 9** définit les exigences applicables aux procédures de signalement interne. Différents éléments de cette disposition, tels que l'obligation d'assurer le suivi diligent des signalements ou les délais relatifs à l'accusé de réception ou aux rencontres en personne, n'ont pas été correctement transposés dans la plupart des États membres.

3.3.2. Canaux et procédures externes

L'**article 11** énonce les obligations de mettre en place des canaux de signalement externe et d'assurer un suivi des signalements.

Certaines de ces obligations n'ont pas été transposées correctement. Un État membre exclut le suivi des signalements de violations commises plus de deux ans auparavant, une limitation dans le temps qui nuit à l'efficacité de la directive pour ce qui est de renforcer l'application du droit de l'Union. Quelques États membres ne fournissent pas la sécurité juridique nécessaire quant à l'identité des autorités compétentes désignées.

L'**article 11, paragraphe 6**, impose des obligations spécifiques aux autorités qui reçoivent les signalements et qui ne sont pas compétentes pour les traiter. Près de la moitié des États membres l'ont transposé de manière incorrecte. Tel est par exemple le cas lorsqu'ils n'imposent ces obligations qu'à certaines autorités; lorsqu'ils omettent l'obligation de transmettre les signalements aux autorités compétentes dans un délai raisonnable et de manière sécurisée; ou lorsqu'ils omettent l'obligation d'informer rapidement l'auteur de signalement.

3.3.3. Traitement des signalements anonymes

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, la directive n'affecte pas le pouvoir des États membres de décider d'obliger les entités juridiques du secteur privé ou public et les autorités compétentes à accepter les signalements anonymes et à en assurer le suivi. La Commission souligne que, si les États membres imposent effectivement une telle obligation d'accepter des signalements anonymes, ces signalements doivent être traités comme tous les autres à l'égard des droits procéduraux des auteurs de signalement et de l'obligation faite aux entités et aux autorités d'assurer le suivi de ces signalements.

Près de la moitié des lois de transposition réglementent les signalements anonymes et la plupart d'entre elles imposent aux autorités compétentes ou, plus généralement, à toutes les entités juridiques qui gèrent des canaux de signalement l'obligation d'accepter les signalements anonymes et d'en assurer le suivi. Quelques-unes de ces lois prévoient toutefois des dérogations aux exigences de la directive, par exemple pour l'accusé de réception et le retour d'informations ou pour le suivi. Un État membre prévoit une procédure totalement différente pour le traitement et le suivi des signalements anonymes.

3.3.4. Devoir de confidentialité

L'**article 16** fixe les exigences de confidentialité applicables au signalement tant externe qu'interne afin de protéger l'identité des auteurs de signalement. Dans le même ordre d'idées, l'**article 5, paragraphe 8**, exige que toute aide fournie par les facilitateurs soit confidentielle.

L'**article 16, paragraphe 1**, impose aux États membres de veiller à ce que l'identité de l'auteur de signalement ne soit pas divulguée sans le consentement exprès de celui-ci à toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi. L'**article 16, paragraphe 2**, fixe les conditions de dérogation au devoir de confidentialité. Plusieurs États membres ont transposé cette dérogation de manière incorrecte, par exemple en omettant la référence au contexte des

enquêtes ou des procédures judiciaires. Plusieurs États membres n'ont pas correctement transposé les mesures de sauvegarde dont le recours à cette dérogation fait l'objet en vertu de l'**article 16, paragraphe 3**, consistant par exemple en ce que l'auteur de signalement soit informé *avant* que son identité ne soit divulguée ou en ce que l'autorité compétente lui fasse parvenir une déclaration expliquant les motifs de la divulgation.

S'agissant de l'**article 5, paragraphe 8**, plusieurs États membres ont transposé la notion de «facilitateurs» sans inclure l'exigence de confidentialité. Une telle omission affecte la confidentialité de l'identité tant des auteurs de signalement que des personnes concernées. Elle affecte également le rôle des facilitateurs dans la procédure de signalement, étant donné le risque qu'ils soient assimilés aux destinataires de divulgations publiques.

3.4. Mesures de protection et de soutien

Les **articles 19 à 23** définissent les mesures de protection et de soutien en faveur des personnes visées à l'article 4 et des personnes concernées par des signalements ou des divulgations publiques.

3.4.1. Interdiction de représailles

L'**article 19** impose aux États membres d'interdire toute forme de représailles, y compris les menaces et les tentatives de représailles, et comporte une liste non exhaustive mais constitutive des mesures de représailles interdites.

Plusieurs États membres ont omis l'interdiction des menaces et des tentatives de représailles. Quelques États membres ont transposé l'article 19 en prévoyant une interdiction générale des représailles, sans reproduire la liste présentée dans cet article. Environ la moitié des États membres ayant inclus une liste indicative des types de comportements interdits ont omis ou mal transposé certaines formes de représailles énumérées dans cet article.

3.4.2. Mesures de soutien

L'**article 20** impose aux États membres de garantir l'accès aux mesures de soutien, en particulier: i) à des informations et des conseils complets et indépendants, gratuits; ii) à l'assistance effective de la part des autorités compétentes et iii) à l'assistance juridique.

Certains États membres ne garantissent pas l'accès aux conseils individuels mais se contentent d'exiger que les informations soient mises à disposition sur un site internet. Plusieurs lois de transposition ne garantissent pas la fourniture d'une assistance effective par les autorités compétentes. Plusieurs États membres n'incluent pas de renvois au droit applicable en matière d'assistance juridique, créant de ce fait une insécurité juridique.

L'**article 20, paragraphe 2**, donne aux États membres la possibilité de prévoir une assistance financière et d'autres mesures de soutien dans le cadre des procédures judiciaires. Quelques États membres ont prévu un soutien financier dans certaines conditions, par exemple en cas de détérioration grave de la situation financière de l'auteur de signalement, tandis qu'un soutien psychosocial est également envisagé dans certains États membres.

3.4.3. Protection contre les représailles et mesures correctives

L'**article 21** définit les mesures de protection contre les représailles, notamment les exonérations de responsabilité et le renversement de la charge de la preuve, ainsi que les mesures correctives, y compris les mesures provisoires et d'indemnisation. L'**article 23, paragraphe 2**, prévoit des mesures d'indemnisation pour les dommages subis par les personnes concernées.

L'**article 21, paragraphe 2**, exonère, sous certaines conditions, les auteurs de signalement de leur responsabilité en cas de violation de restrictions à la divulgation d'informations telles que les clauses de fidélité ou les accords de non-divulgation. Cette disposition a été transposée de manière incorrecte dans plusieurs États membres, qui prévoient des conditions supplémentaires, par exemple en exigeant que l'auteur de signalement ait agi de bonne foi, ou qui n'appliquent pas l'exonération de responsabilité aux signalements effectués dans certains domaines du droit ou aux divulgations publiques.

L'**article 21, paragraphe 7**, premier alinéa, prévoit une exonération de toute responsabilité dans les procédures judiciaires notamment pour diffamation, violation des règles en matière de protection des données, divulgation de secrets d'affaires ou demandes d'indemnisation. La plupart des États membres ont limité la portée de cette exonération, par exemple en excluant i) les facilitateurs ou les tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement, ii) certains types de procédures judiciaires ou iii) les divulgations publiques. L'article 21, paragraphe 7, deuxième alinéa, précise les conditions d'exonération de responsabilité si les informations sur des violations qui ont été signalées ou divulguées publiquement comportent des secrets d'affaires. Plusieurs États membres ont transposé de manière incorrecte l'exigence selon laquelle la divulgation de secrets d'affaires doit être considérée comme licite en vertu du droit de l'Union applicable lorsque la personne qui a signalé ou divulgué publiquement ces informations remplit les conditions de la directive.

L'**article 21, paragraphe 3**, prévoit une exonération de responsabilité pour les actes commis dans le but d'obtenir les informations signalées ou divulguées publiquement ou d'avoir accès à celles-ci, à moins que ces actes constituent des infractions pénales autonomes, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou ne soient pas nécessaires pour révéler une violation. Près de la moitié des États membres ont transposé cette disposition de manière incorrecte, généralement en omettant l'exigence relative à la notion d'autonomie, privant ainsi l'exonération de son effet utile.

L'**article 21, paragraphe 5**, prévoit un renversement de la charge de la preuve dans les procédures concernant des représailles à l'encontre de l'auteur de signalement, c'est-à-dire qu'il fait peser sur la personne ayant pris la mesure préjudiciable la charge de prouver que cette mesure n'était aucunement liée au signalement. Plusieurs États membres ont transposé cette disposition de manière incorrecte, par exemple en exigeant de l'auteur de signalement qu'il prouve la légalité du signalement ou qu'il établisse à première vue qu'une mesure spécifique a été prise en représailles contre le signalement. Dans un État membre, le renversement de la charge de la preuve ne s'applique que pendant deux ans.

Conformément à l'**article 21, paragraphes 6 et 8**, les personnes ayant subi des représailles doivent avoir accès à des mesures correctives, y compris à des mesures provisoires, ainsi qu'à des mesures de réparation des dommages. Les dispositions relatives aux mesures provisoires et à l'indemnisation n'ont pas été transposées de manière adéquate dans plusieurs lois nationales. En particulier, ces lois ne prévoient pas de mesures provisoires ou créent une insécurité juridique en n'incluant pas de renvois aux dispositions générales applicables. En outre, dans quelques cas, l'indemnisation est limitée aux dommages pécuniaires, tandis que certaines lois ne garantissent pas à toutes les personnes ayant droit à une protection l'accès aux mesures correctives.

L'**article 23, paragraphe 2**, impose aux États membres de prévoir des mesures d'indemnisation des dommages subis par les personnes concernées lorsque les auteurs de signalement ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations. Environ la moitié des États membres n'ont pas correctement transposé cette disposition, par exemple en ne renvoyant pas dûment au droit applicable.

3.4.4. Sanctions

L'**article 23, paragraphes 1 et 2**, impose aux États membres de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des personnes qui entravent ou tentent d'entraver le signalement; qui exercent des représailles ou intentent des procédures abusives contre les personnes ayant droit à une protection; et qui manquent à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement, ainsi qu'à l'encontre des personnes qui, sciemment, signalent ou divulguent publiquement de fausses informations.

Plusieurs États membres: i) ont défini le comportement sanctionné en termes vagues, par exemple en sanctionnant de manière générale les violations ou les abus de la législation nationale de transposition; ou ii) ont introduit des sanctions qui semblent trop légères pour être considérées comme dissuasives. Quelques États membres n'ont pas correctement transposé les sanctions frappant les «tentatives» d'entraver le signalement ou ont défini la notion d'«entrave» au moyen d'une liste exhaustive, restreignant ainsi la portée de cette notion. Dans l'ensemble, les sanctions en cas de représailles ont été correctement transposées, si ce n'est quelques problèmes de conformité dus: i) à un manque de sécurité juridique quant à ce qui constitue un comportement susceptible d'être sanctionné, ii) aux amendes trop faibles pour être efficaces ou iii) au fait que seules sont sanctionnées les représailles à l'encontre des auteurs de signalement, et non celles visant d'autres catégories citées à l'article 4 (telles que les facilitateurs). Plusieurs États membres n'ont pas correctement transposé les sanctions en cas de poursuites abusives en ne prévoyant pas de sanction spécifique ou en n'incluant pas de renvoi à d'autres actes juridiques pertinents. Les sanctions frappant les violations de la confidentialité ont été transposées de manière incorrecte dans certains cas, par exemple en raison de l'absence de renvois appropriés au droit applicable.

4. CONCLUSION

L'adoption de la directive visait à améliorer l'application du droit de l'Union en facilitant le signalement des violations et en offrant une protection solide aux auteurs de signalement. La directive apporte une valeur ajoutée en établissant des normes communes claires qui

remédient à la protection fragmentée et inégale qui prévalait précédemment dans l'ensemble de l'Union et dans les différents domaines d'action.

Il est essentiel à cette fin de garantir la sécurité juridique. Les citoyens doivent être en mesure de comprendre pleinement l'étendue de leurs droits et les conditions de protection. Ils doivent pouvoir décider de manière éclairée s'ils souhaitent effectuer un signalement ou une divulgation publique, et comment, sans courir le risque d'être laissés pour compte à cause de l'imprécision ou de l'ambiguïté des règles applicables.

Tous les États membres ont transposé les principales dispositions de la directive, portant par exemple sur les conditions de protection, les exigences relatives à la mise en place et à la gestion des canaux de signalement interne et externe, l'interdiction de représailles ainsi que les mesures de protection et de soutien aux auteurs de signalement. Une grande majorité d'États membres ont étendu le régime de protection de la directive à d'autres domaines du droit national. Plusieurs États membres ont prévu des mesures de soutien supplémentaires, telles qu'une assistance financière et psychologique pour les auteurs de signalement.

Tout en reconnaissant les efforts déployés jusqu'à présent par les États membres, la Commission regrette le retard globalement très important de la transposition de la directive. Ainsi que l'a reconnu la Cour, l'absence d'adoption des dispositions nécessaires à la transposition complète et précise de la directive est d'une gravité particulièrement sérieuse compte tenu de son importance pour la sauvegarde de l'intérêt public[15]. La Commission souligne que l'absence de canaux de signalement confidentiels et de protection appropriée a un effet dissuasif sur les lanceurs d'alerte potentiels, avec des répercussions négatives allant bien au-delà de la directive en tant que telle. Cela porte atteinte à la fois à l'application effective de tous les actes juridiques de l'Union relevant de son champ d'application matériel et à la liberté d'expression.

En outre, il ressort du présent rapport qu'il est nécessaire d'améliorer la transposition de la directive dans certains domaines clés, tels que le champ d'application matériel, les conditions de protection et les mesures de protection contre les représailles, en particulier les exonérations de responsabilité et les sanctions.

La Commission continuera d'évaluer le respect de la directive par les États membres et prendra les mesures qui s'imposent pour assurer sa transposition complète et correcte dans toute l'Union, notamment en engageant des procédures d'infraction si nécessaire.

Après une période de mise en œuvre suffisante, et au plus tard en 2026, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil le rapport visé à l'article 27, paragraphe 3, évaluant le fonctionnement de la directive et examinant la nécessité de mesures supplémentaires, y compris de modifications en vue d'étendre son champ d'application à d'autres actes ou domaines de l'Union.

[15] Voir arrêt dans l'affaire C-147/23, précité, points 73 et 97.