



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7945

Projet de loi portant transposition 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

Date de dépôt : 10-01-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 07-04-2023

Auteur(s) : Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice

**Le document « 7945 » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.**

## Liste des documents

| Date       | Description   | Nom du document | Page       |
|------------|---|-----------------|------------|
|            | Résumé du dossier   | Résumé          | <u>4</u>   |
| 10-01-2022 | Déposé  | 7945/00         | <u>7</u>   |
| 28-01-2022 | Avis du Collège médical<br>- Dépêche du Président du Collège médical au<br>Ministre de la Justice (19.1.2022)                                 | 7945/01         | <u>79</u>  |
| 09-02-2022 | Avis de l'Ordre des Experts-Comptables<br>(27.1.2022)   | 7945/02         | <u>84</u>  |
| 04-03-2022 | Avis de la Chambre des Salariés (9.2.2022)  | 7945/03         | <u>87</u>  |
| 10-03-2022 | Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises<br>(23.2.2022)   | 7945/04         | <u>110</u> |
| 05-04-2022 | Avis du Syndicat des Villes et Communes<br>luxembourgeoises (28.3.2022)   | 7945/05         | <u>113</u> |
| 03-05-2022 | Avis du Centre pour l'égalité de traitement<br>(21.4.2022)  | 7945/06         | <u>118</u> |
| 20-06-2022 | Avis du Conseil de la Concurrence (1.6.2022)  | 7945/08         | <u>123</u> |
| 20-06-2022 | Avis de la Chambre des Métiers (7.6.2022)   | 7945/07         | <u>132</u> |
| 12-08-2022 | Avis de la Chambre des Notaires   | 7945/09         | <u>145</u> |
| 29-08-2022 | Avis du Conseil de l'Ordre des avocats du<br>Barreau de Luxembourg (24.8.2022)  | 7945/10         | <u>150</u> |
| 11-10-2022 | Avis complémentaire du Conseil de l'Ordre des<br>avocats du Barreau de Luxembourg (5.10.2022)   | 7945/11         | <u>163</u> |
| 13-10-2022 | Avis de la Chambre de Commerce (12.10.2022)   | 7945/12         | <u>176</u> |
| 19-10-2022 | Avis de la Chambre des Fonctionnaires et<br>Employés publics (17.10.2022)   | 7945/13         | <u>201</u> |
| 25-10-2022 | Avis de la la Commission nationale pour la<br>protection des données  | 7945/14         | <u>214</u> |
| 22-11-2022 | Avis du Parquet général (27.10.2022)  | 7945/16         | <u>235</u> |
| 22-11-2022 | Avis du Parquet du tribunal d'arrondissement de<br>Luxembourg   | 7945/19         | <u>248</u> |
| 22-11-2022 | Avis de la Justice de Paix de Diekirch<br>(2.11.2022)   | 7945/15         | <u>257</u> |
| 22-11-2022 | Avis du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch<br>(31.10.2022)   | 7945/18         | <u>262</u> |
| 22-11-2022 | Avis de la Justice de Paix de Luxembourg<br>(31.10.2022)  | 7945/17         | <u>265</u> |
| 22-11-2022 | Avis de la Cour Supérieure de Justice<br>(2.11.2022)  | 7945/20         | <u>268</u> |
| 23-12-2022 | Avis du Conseil d'Etat (23.12.2022)   | 7945/21         | <u>273</u> |
| 11-01-2023 | Avis de l'Institut Luxembourgeois de Régulation<br>(28.12.2022)   | 7945/22         | <u>290</u> |
| 29-03-2023 | Amendements gouvernementaux<br>- Dépêche du Ministre aux Relations avec le<br>Parlement au Président de la Chambre des<br>Députés (28.3.2023) | 7945/23         | <u>295</u> |
| 07-04-2023 | Avis complémentaire du Conseil d'État (7.4.2023)  | 7945/24         | <u>320</u> |
| 26-04-2023 | Rapport de commission(s) : Commission de la   | 7945/25         | <u>325</u> |

| <b>Date</b> | <b>Description</b>  | <b>Nom du document</b>  | <b>Page</b> |
|-------------|---|-------------------------|-------------|
|             | Justice<br>Rapporteur(s) : Monsieur Charles Margue  |                         |             |
| 02-05-2023  | Premier vote constitutionnel (Vote Positif)<br>En séance publique n°47<br>Une demande de dispense du second vote a été<br>introduite                      | 7945                    | <u>370</u>  |
| 02-05-2023  | Premier vote constitutionnel (Vote Positif)<br>En séance publique n°47<br>Une demande de dispense du second vote a été<br>introduite                      | 7945                    | <u>385</u>  |
| 16-05-2023  | Dispense du second vote constitutionnel par le<br>Conseil d'Etat (16-05-2023)<br>Evacué par dispense du second vote<br>(16-05-2023)                       | 7945/26                 | <u>388</u>  |
| 26-04-2023  | Commission de la Justice Procès verbal ( 28 ) de<br>la reunion du 26 avril 2023   | 28                      | <u>391</u>  |
| 19-04-2023  | Commission de la Justice Procès verbal ( 27 ) de<br>la reunion du 19 avril 2023   | 27                      | <u>418</u>  |
| 12-01-2022  | Commission de la Justice Procès verbal ( 15 ) de<br>la reunion du 12 janvier 2022   | 15                      | <u>458</u>  |
| 02-05-2023  | Campagne d'information et de sensibilisation afin<br>d'expliquer en détail les tenants et les<br>aboutissants de la loi relative aux lanceurs<br>d'alerte | Document écrit de dépôt | <u>465</u>  |

# Résumé

## Synthèse du projet de loi n°7945

Le programme de coalition 2018-2023 prévoit dans sa partie « Justice » que : « La proposition de directive relative à la création d'une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d'alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d'une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois. La législation nationale couvrira le champ d'application défini par la jurisprudence nationale en la matière ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ».

Le projet de loi n°7945 vise à transposer dans la législation luxembourgeoise 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 (ci-après, la « Directive »).

L'objectif de la Directive est d'introduire un cadre légal posant des normes minimales communes à tous les États membres afin de « pallier la fragmentation actuelle des législations de protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Union européenne ». Dans ce contexte, les États Membres restent néanmoins libres d'élargir ledit cadre légal.

Bien que la directive ne vise que certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, le législateur a fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national. Ce choix est motivé par la volonté de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte. En effet, les violations au droit national, indépendamment de leur classification en tant qu'infractions de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables pour la société en général.

Il convient de noter que l'approche retenue en matière de champ d'application s'inscrit dans la continuité du champ d'application de la jurisprudence actuelle, qui s'applique elle-même à l'ensemble du droit national. Il ne s'agit donc pas tant d'opérer une extension, mais plutôt de mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs. L'accès à des canaux de signalement interne et externe permettra ainsi d'offrir aux lanceurs d'alerte des modes de signalement plus appropriés, de sorte que la divulgation au public ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement.

Certains actes de l'Union, en particulier dans le domaine des services financiers, tels que le règlement (UE) no 596/2014 du Parlement européen et du Conseil et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission, adoptée sur la base de ce règlement, et les directives 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE)2016/97, contiennent déjà des règles détaillées sur la protection des lanceurs d'alerte. Les dispositions de protection contenues dans les lois spéciales, pour autant qu'elles offrent des garanties similaires, priment sur les dispositions générales de la présente loi qui les complètent dans les domaines non couverts à suffisance par les lois sectorielles. Les dispositions de la directive (UE) 2019/1937 s'ajoutent donc (sans s'y substituer) aux initiatives de l'Union européenne déjà ancrées dans les législations nationales et qui font l'objet d'une pratique administrative solide et éprouvée qui garantit l'effectivité de la directive.

Il est prévu d'introduire un office des signalements ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalements, par exemple en leur indiquant à quelle autorité s'adresser. L'office aura en outre comme compétence de sensibiliser le public aux droits des lanceurs d'alerte. Les attributions de cette instance sont sans préjudice des compétences qu'exercent les autorités compétentes sectorielles.

Le champ d'application personnel est par ailleurs défini de manière très large par la directive, incluant non seulement les travailleurs et les fonctionnaires, mais également les actionnaires, les personnes dont la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore débuté, les sous-traitants, etc. Le projet de loi propose dès lors d'introduire des moyens de protection couvrant ces différentes catégories de personnes en s'inspirant de la législation existante déjà très protectrice en droit du travail, mais en innovant sur certains points.

La directive oblige par ailleurs les entités juridiques de droit privé de plus de 50 salariés à mettre en place des canaux de signalements internes, répondant à certains critères et permettant aux lanceurs d'alerte d'informer en toute confidentialité leur employeur sur des violations importantes. Le lanceur d'alerte est encouragé à signaler un comportement contraire aux règles en vigueur en interne à l'entité juridique concernée.

Sont encore soumis à l'obligation de mettre en place un canal interne « toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités ». La directive offre une certaine discrétion dans la mise en place des canaux internes au niveau des entités juridiques de service public, qui comprennent les ministères et leurs départements, les services et administrations sous leur attribution, les établissements publics et les communes de plus de 10.000 habitants.

Les signalements externes sont possibles auprès des autorités compétentes énumérées de manière exhaustive dans le texte du projet de loi.

7945/00

**N° 7945**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

*(Dépôt: le 10.1.2022)*

**SOMMAIRE:**

|   | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.12.2021) .....   | 1           |
| 2) Exposé des motifs .....  | 2           |
| 3) Texte du projet de loi .....   | 3           |
| 4) Commentaire des articles .....   | 15          |
| 5) Tableau de concordance .....   | 26          |
| 6) Directive (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPEEN<br>ET DU CONSEIL du 23 octobre 2019 sur la protection des<br>personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ..... | 27          |
| 7) Fiche d'évaluation d'impact .....  | 67          |
| 6) Fiche financière .....   | 70          |

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

*Article unique.*— Notre Ministre de la Justice est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Crans-Montana, le 24 décembre 2021

*La Ministre de la Justice,*  
Sam TANSON

HENRI

\*



## EXPOSE DES MOTIFS

L'objet du projet de loi est de transposer en droit national 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.

La directive vise à pallier à la fragmentation actuelle des législations de protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Union européenne en introduisant des règles et garanties minimales. Une protection insuffisante dans un État membre risquerait en effet de produire des effets négatifs sur le fonctionnement des politiques de l'Union non seulement dans cet État membre, mais également dans d'autres États membres et dans l'Union dans son ensemble. Des normes minimales communes garantissant une protection efficace des lanceurs d'alerte doivent donc s'appliquer.

La directive indique dans ses considérants que : « Les personnes qui travaillent pour une organisation publique ou privée ou qui sont en contact avec une telle organisation dans le cadre de leurs activités professionnelles sont souvent les premières informées des menaces ou des atteintes à l'intérêt public qui surviennent dans ce contexte. En signalant des violations du droit de l'Union qui portent atteinte à l'intérêt public, ces personnes agissent en tant que « lanceurs d'alerte » et jouent ainsi un rôle clé dans la révélation et la prévention de ces violations et dans la préservation du bien-être de la société. Cependant, les lanceurs d'alerte potentiels sont souvent dissuadés de signaler leurs inquiétudes ou leurs soupçons par crainte de représailles. Dans ce contexte, l'importance d'assurer une protection équilibrée et efficace des lanceurs d'alerte est de plus en plus reconnue tant au niveau de l'Union qu'au niveau international. »

Les personnes qui signalent des informations sur des menaces ou des atteintes à l'intérêt public, obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles, exercent par ailleurs leur droit à la liberté d'expression. Le droit à la liberté d'expression et d'information, consacré à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, englobe le droit de recevoir et de communiquer des informations ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. En conséquence, la présente directive s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) relative au droit à la liberté d'expression et des principes développés sur cette base par le Conseil de l'Europe dans sa recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte adoptée par son Comité des ministres le 30 avril 2014.

Le programme de coalition prévoit par ailleurs dans sa partie « Justice » (page 27) que : « La proposition de directive relative à la création d'une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d'alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d'une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois. La législation nationale couvrira le champ d'application défini par la jurisprudence nationale en la matière ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ».

Bien que la directive ne vise que certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, le gouvernement luxembourgeois a dès lors fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national. Ce choix est motivé par la volonté du gouvernement de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte. Les violations au droit national, indépendamment de leur classification en tant qu'infractions de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent en effet porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables pour la société en général.

Il convient de noter que l'approche retenue en matière de champ d'application s'inscrit dans la continuité du champ d'application de la jurisprudence actuelle, qui s'applique elle-même à l'ensemble du droit national. Il ne s'agit donc pas tant d'opérer une extension, mais plutôt de mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs. L'accès à des canaux de signalement interne et externe permettra ainsi d'offrir aux lanceurs d'alerte des modes de signalement plus appropriés, de sorte que la divulgation au public ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement.

Certains actes de l'Union, en particulier dans le domaine des services financiers, tels que le règlement (UE) no 596/2014 du Parlement européen et du Conseil et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission, adoptée sur la base de ce règlement, et les directives 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE)2016/97, contiennent déjà des règles détaillées sur la protection des lanceurs d'alerte. Les dispositions de protection contenues dans les lois spéciales, pour autant qu'elles offrent des garanties similaires, priment sur les dispositions générales de la présente loi qui les complètent dans les domaines

non couverts à suffisance par les lois sectorielles. Les dispositions de la directive (UE) 2019/1937 s'ajoutent donc (sans s'y substituer) aux initiatives de l'Union européenne déjà ancrées dans les législations nationales et qui font l'objet d'une pratique administrative solide et éprouvée qui garantit l'effectivité de la directive. Le présent texte en tient dûment compte.

Il est prévu d'introduire une instance ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalements, par exemple en leur indiquant à quelle autorité s'adresser. Cette instance aura en outre comme compétence de sensibiliser le public aux droits des lanceurs d'alerte. Les attributions de cette instance sont sans préjudice des compétences qu'exercent les autorités compétentes sectorielles.

Le champ d'application personnel est par ailleurs défini de manière très large par la directive, incluant non seulement les travailleurs et les fonctionnaires, mais également les actionnaires, les personnes dont la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore débuté, les sous-traitants, etc. Le projet de loi propose dès lors d'introduire des moyens de protection couvrant ces différentes catégories de personnes en s'inspirant de la législation existante et déjà très protectrice en droit du travail, mais en innovant sur certains points.

La directive oblige par ailleurs les entités juridiques de droit privé de plus de 50 salariés à mettre en place des canaux de signalements internes, répondant à certains critères et permettant aux lanceurs d'alerte d'informer en toute confidentialité leur employeur sur des violations importantes. Le lanceur d'alerte a le choix de signaler un comportement contraire aux règles en vigueur soit en interne à l'entité juridique concernée, soit directement aux autorités nationales compétentes. Si aucune réponse appropriée n'a été apportée suite au signalement initial du lanceur d'alerte, ou si celui-ci estime qu'il existe une menace imminente pour l'intérêt public, il pourra continuer d'être protégé s'il décide de révéler publiquement les informations dont il dispose. A noter qu'un délai de transition de deux années est prévu pour les moyennes entreprises de moins de 250 effectifs.

Sont également soumis à l'obligation de mettre en place un canal interne « toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités ». La directive semble offrir une certaine discrétion dans la mise en place des canaux internes au niveau des entités juridiques de service public, qui comprennent les Ministères et leurs départements, les services et administrations sous leur attribution, les établissements publics et les communes de plus de 10.000 habitants.

Il importe aujourd'hui d'aller plus loin dans la protection à accorder aux « lanceurs d'alerte » en les faisant bénéficier d'un véritable statut, comportant des droits et obligations clairement définis.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre 1<sup>er</sup> – Dispositions générales

#### Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application matériel

(1) La présente loi a pour objet de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>, contre toutes formes de représailles, au sens de l'article 3, point 11<sup>o</sup>.

(2) Les faits, informations ou documents classifiés ainsi que ceux ayant trait à la sécurité nationale sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogoires.

(3) Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogoires.

(4) N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.

(5) La présente loi n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure

préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(6) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent.

## **Art. 2. Champ d'application personnel**

(1) La présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris :

- 1° les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ;
- 2° les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 3° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ;
- 4° toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

(2) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis.

(3) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

- (4) Les mesures de protection des auteurs de signalement s'appliquent également, le cas échéant, aux :
- 1° facilitateurs ;
  - 2° tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ; et
  - 3° entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

## **Art. 3. Définitions**

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° « violations » : les actes ou omissions qui :
  - a) sont illicites ; ou
  - b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ;
- 2° « informations sur des violations » : des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou dans une autre organisation avec laquelle l'auteur de signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations ;
- 3° « signalement » ou « signaler » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations ;
- 4° « signalement interne » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public ;
- 5° « signalement externe » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux autorités compétentes ;

- 6° « divulgation publique » ou « divulguer publiquement » : la mise à disposition dans la sphère publique d'informations sur des violations ;
- 7° « auteur de signalement » : une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles ;
- 8° « facilitateur » : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle ;
- 9° « contexte professionnel » : les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations ;
- 10° « personne concernée » : une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée ;
- 11° « représailles » : tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement ;
- 12° « suivi » : toute mesure prise par le destinataire du signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure ;
- 13° « retour d'informations » : la communication à l'auteur de signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi ;
- 14° « autorité compétente » : toute autorité nationale, visée à l'article 18, désignée pour recevoir des signalements et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement et désignée pour exercer les fonctions prévues par la présente loi, notamment en ce qui concerne le suivi.

#### **Art. 4. Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement**

(1) Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente loi aux conditions :

- 1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi ; et
- 2° qu'ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 7, soit externe conformément à l'article 19, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24.

(2) Les personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue par la présente loi pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Les personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents des violations bénéficient de la protection prévue par la présente loi dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe.

## **Chapitre 2 – Des signalements internes**

### **Art. 5. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement interne**

Les informations sur des violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédures de signalement interne prévus dans le présent chapitre.

Les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi ont en premier lieu recours au signalement interne, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles.

### **Art. 6. Obligation d'établir des canaux de signalement interne**

(1) Les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi, après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit.

Les canaux et procédures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, permettent aux travailleurs de l'entité de signaler des informations sur des violations au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>. Ils peuvent permettre à d'autres personnes, visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, et à l'article 2, paragraphes 2 à 4, qui sont en contact avec l'entité juridique dans le cadre de leurs activités professionnelles, de signaler des informations sur des violations.

(2) Sont visées par le paragraphe 1<sup>er</sup>, les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Cette obligation est sans préjudice d'éventuels seuils moins élevés retenus dans des lois spéciales.

(3) Les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et le suivi à effectuer. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu de la présente loi de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

(4) Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article 7 s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement pour le compte d'une entité juridique du secteur privé.

(5) Le paragraphe 1<sup>er</sup> s'applique à toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités, y compris les administrations des communes de plus de 10.000 habitants.

(6) Les entités visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de moins de 50 travailleurs et les communes de moins de 10.000 habitants sont libres de mettre en place des canaux et procédures de signalement interne conformément aux articles 7 et 22. Dans ce cas les dispositions de la présente loi s'appliquent.

(7) Lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques.

(8) Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. A cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne mis en place avec les dispositions de la présente loi.

### **Art. 7. Procédures de signalement interne et suivi**

(1) Les procédures de signalement interne et de suivi visées à l'article 6 comprennent les éléments suivants :

- 1<sup>o</sup> des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisé ;
- 2<sup>o</sup> un accusé de réception adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement ;
- 3<sup>o</sup> la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations ;

- 4° un suivi diligent par la personne ou le service désigné visé au point 3° pour le suivi des signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable ;
- 5° un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement ;
- 6° la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement aux autorités compétentes et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne, ainsi que des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne.

(2) Les canaux prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement ou les deux dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

(3) En cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et du présent article par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de 1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé.

### **Chapitre 3 – Office des signalements**

#### **Art. 8. Création de l'office des signalements**

Il est créé un office des signalements, ci-après désigné l'«office». Il est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

#### **Art. 9. Missions**

L'office a pour missions :

- 1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, notamment en lui précisant les procédures à suivre ;
- 2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- 3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance ;
- 4° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi.

#### **Art. 10. Rapports, évaluation et réexamen**

(1) L'office publie annuellement un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.

(2) Le rapport contient les informations sur la mise en œuvre et l'application de la directive (UE) 2019/1937, ainsi que les statistiques suivantes sur les signalements visés au chapitre 4, de préférence sous une forme agrégée, si elles sont disponibles au niveau central :

- 1° le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes ;
- 2° le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat ; et
- 3° s'il est constaté, le préjudice financier estimé et les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées.

(3) L'office transmet une copie du rapport aux services compétents de la Commission européenne.

#### **Art. 11. Chargé de direction de l'office**

(1) L'office est dirigé par un chargé de direction, nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil pour une durée de 5 ans, renouvelable.

(2) Le chargé de direction est recruté en qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat du groupe de traitement ou d'indemnité A1.

#### **Art. 12. Statut du chargé de direction**

(1) Il ne peut être membre du Gouvernement, de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat ou du Parlement européen. Il ne peut exercer ni un mandat communal, ni une activité incompatible avec sa fonction, ni détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme relevant de la compétence de l'office.

(2) Le Gouvernement en conseil peut proposer au Grand-Duc de le démettre de ses fonctions de chargé de direction lorsqu'il se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions.

#### **Art. 13. Missions du chargé de direction**

Le chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi et de ses règlements d'exécution.

#### **Art. 14. Qualifications**

Pour être nommé chargé de direction, il faut remplir les conditions suivantes :

- 1° posséder la nationalité luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° posséder un casier judiciaire vierge au moment de la nomination ;
- 4° Le chargé de direction doit être détenteur d'un diplôme d'études universitaires sanctionnant un cycle complet d'études au niveau d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent dans un domaine utile à l'exercice de la fonction ;
- 5° avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues.
- 6° disposer d'une expérience professionnelle pertinente d'au moins 10 ans.

#### **Art. 15. Cadre du personnel**

(1) Le cadre du personnel comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

(2) Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

### **Chapitre 4 – Signalements externes et suivi**

#### **Art. 16. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement externe**

Sans préjudice de l'article 24, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi, signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visées aux articles 17 et 19 après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou, le cas échéant, en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.

#### **Art. 17. Conception des canaux de signalement**

(1) Les autorités compétentes établissent des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations.

(2) Les canaux de signalement externe sont considérés comme indépendants et autonomes s'ils répondent à tous les critères suivants :

- 1° ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés ;

2° ils permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article 23, paragraphe 3, afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

(3) Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

(4) Les autorités compétentes veillent à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement visés aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalements.

#### **Art. 18. Signalements effectués auprès des autorités compétentes**

(1) Dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les autorités suivantes, ci-après désignées par « les autorités compétentes », reçoivent directement dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'autorité compétente concernée, les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi :

- 1° La Commission de surveillance du secteur financier ;
- 2° Le Commissariat aux assurances ;
- 3° Le Conseil de la concurrence ;
- 4° L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ;
- 5° L'Inspection du travail et des mines ;
- 6° La Commission nationale pour la protection des données ;
- 7° Le Centre d'égalité de traitement ;
- 8° L'Ombudsman/Contrôle externe des lieux privatifs de liberté ;
- 9° L'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand ;
- 10° L'Institut luxembourgeois de régulation ;
- 11° L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;
- 12° L'Ordre des avocats ;
- 13° La Chambre des notaires du GDL ;
- 14° Le Collège médical ;
- 15° L'Administration de la nature et des forêts ;
- 16° L'Administration de la gestion de l'eau ;
- 17° L'Administration de la navigation aérienne ;
- 18° Le Service national du Médiateur de la consommation ;
- 19° L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils ;
- 20° L'Ordre des Experts comptables ;
- 21° L'Institut des Réviseurs d'Entreprise ;
- 22° L'Administration des contributions directes.

(2) Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit ou oralement, à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement.

(3) Sans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;



- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée.

(4) L'amende peut aller de 1.500 euros à 250.000 euros.

Le maximum de l'amende peut être doublé en cas de récidive dans les 5 ans à partir de la dernière sanction devenue définitive.

#### **Art. 19. Coopération, suivi et traitement des signalements par les autorités compétentes**

(1) Les autorités compétentes sont chargées de recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.

(2) Les autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. Cette dernière informe sans retard, l'auteur du signalement de cette transmission.

(3) Sans préjudice du paragraphe 2, les autorités compétentes sont obligées :

- 1° d'accuser réception des signalements dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, sauf demande contraire expresse de l'auteur du signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur du signalement ;
- 2° d'assurer un suivi diligent des signalements ;
- 3° de fournir à l'auteur du signalement un retour d'informations dans un délai n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés ;
- 4° de communiquer à l'auteur du signalement le résultat final des démarches auxquelles le signalement a donné lieu, sous réserve des informations tombant dans le champ d'application d'une obligation légale de secret pénalement sanctionnée ;
- 5° de transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents ;

(4) Les autorités compétentes, après avoir dûment examiné la question, peuvent décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure, sans préjudice d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée. Les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs à son fondement ;

(5) Les autorités compétentes peuvent décider dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe 4, de ne pas donner suite à un signalement, si ce dernier s'avère répétitif et ne contient aucune nouvelle information significative par rapport au signalement antérieur.

(6) Les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements. Ces membres du personnel sont en particulier chargés de la mise à disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement, y compris concernant l'utilisation de canaux de signalement internes, de la réception et du suivi des signalements et du maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire. Les membres du personnel visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement.

(7) Les autorités compétentes maintiennent le contact avec l'auteur du signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander des informations complémentaires si nécessaire.

(8) En cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes peuvent traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente loi, sans préjudice des délais prévus au paragraphe 3, point 3°.

(9) Dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions respectives en vertu de la présente loi, les autorités compétentes coopèrent et se prêtent mutuellement assistance.

#### **Art. 20. Informations concernant la réception des signalements et leur suivi**

Les autorités compétentes publient, dans une section distincte sur leur site internet, aisément identifiable et accessible, au moins les informations suivantes :

- 1° Les conditions pour bénéficier d'une protection au titre de la présente loi ;
- 2° Les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe mis en place par elles, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non ;
- 3° Les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur de signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu ;
- 4° Des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne ;
- 5° Le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article 22, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la présente loi, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679, à l'article 12 de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas ;
- 6° La nature du suivi à assurer en ce qui concerne les signalements ;
- 7° Une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de l'autorité compétente ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>.
- 8° Les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels de la part de l'office ;
- 9° Les coordonnées de l'office.

#### **Art. 21. Réexamen des procédures par les autorités compétentes**

Les autorités compétentes réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les autorités compétentes tiennent compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et adaptent leurs procédures en conséquence.

### **Chapitre 5 – Dispositions applicables aux signalements internes et externes**

#### **Art. 22. Devoir de confidentialité**

(1) L'identité de l'auteur du signalement ne doit pas être 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. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur du signalement peut être directement ou indirectement déduite.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'identité de l'auteur du signalement et toute autre information visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national ou européen d'application directe dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.

(3) Les divulgations effectuées en vertu de la dérogation prévue au paragraphe 2 font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées. En particulier, les auteurs de signalements sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalements, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.

(4) Les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

### **Art. 23. Traitement des données à caractère personnel**

(1) Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente loi, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et à la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

(2) Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.

(3) Les entités juridiques de droit privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus, dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 22. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la présente loi ou d'autres exigences imposées par le droit national ou européen d'application directe.

(4) Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour le signalement, avec le consentement de l'auteur de signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° une transcription complète et précise de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature.

(5) Lorsqu'une ligne téléphonique non enregistrée ou un autre système de messagerie vocale non enregistré est utilisé pour le signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la conversation par l'apposition de sa signature.

(6) Lorsqu'une personne demande à rencontrer les membres du personnel des entités juridiques des secteurs privé et public ou des autorités compétentes aux fins d'un signalement interne ou externe, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes veillent, avec le consentement de l'auteur du signalement, à ce que des comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° un procès-verbal précis de la rencontre, établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature.

## **Chapitre 6 – Divulgations publiques**

### **Art. 24. Divulgations publiques**

(1) Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par la présente loi si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- 1° la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres 2, 3 et 4, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, ou à l'article 19, paragraphe 3, point 3° ;
- 2° la personne a des motifs raisonnables de croire que :
  - a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ; ou
  - b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

## **Chapitre 7 – Mesures de protection**

### **Art. 25. Interdiction de représailles**

Toutes formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, sont interdites à l'égard des personnes visées à l'article 2, en raison du signalement qu'elles ont effectué dans les conditions de la présente loi. Sont notamment interdits :

- 1° la suspension d'un contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée ou des mesures équivalentes ;
- 2° la rétrogradation ou le refus de promotion ;
- 3° le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ;
- 4° la suspension de la formation ;
- 5° les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 6° la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le salarié pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;
- 7° la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou l'ostracisme ;
- 8° la discrimination, le traitement désavantageux ou injuste ;
- 9° l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ;
- 10° le préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou les pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ;
- 11° la mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ;
- 12° la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;
- 13° l'annulation d'une licence ou d'un permis ;
- 14° l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

### **Art. 26. Recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement**

(1) Toute mesure de représailles visée à l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1° à 6° et les points 9°, 12° et 13°, est nulle de plein droit.

(2) La personne concernée peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation.

(3) La personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure, peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi.

(4) Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autorité compétente, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles suite au signalement ou à la divulgation publique. Dans ce cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable, d'établir les motifs au fondement de cette dernière.

#### **Art. 27. Mesures de protection contre les représailles**

(1) Sans préjudice de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément à la présente loi, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

(2) Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(3) Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation en vertu de la présente loi continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(4) Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 2 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente loi. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

(5) L'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, pourra se voir infliger une peine d'emprisonnement de 3 jours à 3 mois de prison et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros.

(6) La responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagée. L'entité qui a subi des dommages peut demander réparation du préjudice subi devant la juridiction compétente

### **Chapitre 8 – Dispositions transitoires**

#### **Art. 28. Période transitoire**

(1) La présente loi entre en vigueur le 4<sup>ème</sup> jour de sa publication au Journal officiel.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'obligation pour les entités du secteur privé comptant entre 50 à 249 travailleurs d'établir des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 de la présente entrent en vigueur le 17 décembre 2023.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> définit l'objet et le champ d'application matériel de la loi.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise ainsi que la loi a pour objet de protéger l'auteur d'un signalement de violations contre les représailles de la part d'un employeur ou d'une autre personne physique ou morale exerçant un certain pouvoir de contrainte en rapport avec l'activité du « lanceur d'alerte ».

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 (ci-après la directive (UE) 2019/1937), correspondant à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi, précise que doivent être protégés, non seulement le signalement d'activités illégales, mais aussi celui d'abus de droit, à savoir des « actes ou omissions relevant du champ d'application du droit de l'Union qui ne se présentent pas en tant que tels comme illégaux mais qui nuisent aux objectifs ou aux finalités poursuivies par les règles applicables ».

Il est important de noter que le gouvernement a fait le choix d'étendre la protection accordée aux lanceurs d'alerte aux signalements de l'ensemble des violations au droit national et du droit européen applicable, ce bien que la directive (UE) 2019/1937 ne prévoit qu'un champ d'application matériel limité aux violations du droit européen dans certaines matières, telles que définies dans l'Annexe aux parties I et II de la directive.

Ce choix est dicté par la volonté du gouvernement de profiter pleinement des effets bénéfiques à attendre d'une législation protégeant efficacement les lanceurs d'alerte. Il est communément admis que les signalements des lanceurs d'alerte contribuent à consolider les fondements sur lesquels repose l'État de droit et à renforcer la confiance des citoyens dans nos valeurs démocratiques. Il est également reconnu que « le champ des divulgations ouvrant droit à protection doit être aisément appréhendable pour les lanceurs d'alerte potentiels »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la restriction du champ d'application aurait pour conséquence d'introduire des régimes de protection distincts. Ainsi, les domaines non couverts par la directive, continueraient de relever uniquement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, essentiellement dégagée dans les arrêts *HEINISCH* et *GUJA*.

Il convient de noter que l'approche retenue en matière de champ d'application s'inscrit dès lors dans la continuité du champ d'application de la jurisprudence actuelle, qui s'applique elle-même à l'ensemble du droit national. Il ne s'agit donc pas tant d'opérer une extension, mais plutôt de mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs. L'accès à des canaux de signalement interne et externe permettra ainsi d'offrir aux lanceurs d'alerte des modes de signalement plus appropriés, de sorte que la divulgation au public ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement.

Certains actes de l'Union, en particulier dans le domaine des services financiers, tels que le règlement (UE) no 596/2014 du Parlement européen et du Conseil et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission, adoptée sur la base de ce règlement, et les directives 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE)2016/97, contiennent déjà des règles détaillées sur la protection des lanceurs d'alerte. Le paragraphe 6 dispose dès lors que les dispositions de protection contenues dans les lois spéciales, pour autant qu'elles offrent des garanties similaires, priment sur les dispositions générales de la présente loi qui les complètent dans les domaines non couverts à suffisance par les lois sectorielles. Les dispositions de la directive (UE) 2019/1937 s'ajoutent donc (sans s'y substituer) aux initiatives de l'Union européenne déjà ancrées dans les législations nationales et qui font l'objet d'une pratique administrative solide et éprouvée qui garantit l'effectivité de la directive.

<sup>1</sup> Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 8 septembre 2015, A/70/361, 3 paragraphe 33.

Le paragraphe 2 exclut du champ d'application matériel les faits, informations ou documents classifiés, conformément à l'article 346<sup>2</sup> du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après TFUE).

Le paragraphe 3 exclut du champ d'application les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, conformément à l'article 458 du Code pénal. Ces restrictions sont sans préjudice de dispositions légales dérogatoires, par exemple en cas de témoignage en justice.

Sont également exclues les règles de procédures pénales relatives au secret de l'instruction ou des délibérations à huis clos par exemple et les informations couvertes par l'article 11 du statut général des fonctionnaires<sup>3</sup>.

Le paragraphe 4 prévoit la non-responsabilité pénale du lanceur d'alerte pour les cas où il aurait effectué un signalement en violation à un des secrets énumérés au paragraphe 3. Le signalement doit cependant être proportionné et nécessaire à l'intérêt général. Une telle disposition est essentielle à l'efficacité de la protection accordée aux lanceurs d'alerte. Par ailleurs, elle ne fait qu'ajouter à des dispositions d'atténuation du secret professionnel existantes, comme par exemple l'inopposabilité de ce dernier à la CSSF en matière de surveillance prudentielle ou en cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le paragraphe 5 précise que les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leurs droits syndicaux et de la protection qui leur est accordé dans ce cadre ne sont pas affectés par les dispositions de la présente loi. Il est également précisé que la présente loi est sans préjudice de l'autonomie des partenaires sociaux et de leur droit de conclure des conventions collectives.

#### *Ad article 2*

L'article 2 reprend le champ d'application personnel défini dans la directive.

La directive donne une définition très large des personnes pouvant bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte. Sont visées toutes les personnes travaillant dans le secteur privé, les salariés donc, et dans le secteur public, c'est-à-dire les fonctionnaires et les employés de l'État.

Dans le considérant 37 de la directive, il est souligné que la protection doit être : « déterminée en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes et non simplement de la nature de la relation, de manière à couvrir l'ensemble des personnes liées au sens large à l'organisation au sein de laquelle la violation s'est produite ».

Cette définition générale inclut notamment les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup> 4 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, y compris les

---

#### 2 Art. 346 TFUE

1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après :

- a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,
- b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.

2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, point b), s'appliquent.

#### 3 Art. 11.

1. Il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le ministre du ressort. Ces dispositions s'appliquent également au fonctionnaire qui a cessé ses fonctions.

2. Tout détournement, toute communication contraire aux lois et règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont interdits

#### 4 Article 45 TFUE

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

fonctionnaires et les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49<sup>5</sup> du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette dernière catégorie de personnes, qui comprend les indépendants qui fournissent des services, les collaborateurs indépendants, les contractants, les sous-traitants, qui font généralement l'objet de représailles pouvant prendre la forme par exemple de résiliation anticipée ou d'annulation de contrat de services, de licence, de perte d'activité, de perte de revenus, de coercition, d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur une liste noire, de boycottage d'affaires ou d'atteinte à leur réputation.

Sont cependant également protégés, les catégories de personnes sans lien contractuel ou statutaire comme les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles, les sous-traitants et les fournisseurs. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité des produits, les fournisseurs sont beaucoup plus proches de la source d'information au sujet d'éventuelles pratiques déloyales et illicites dans la fabrication, l'importation ou la distribution de produits dangereux. Les actionnaires et les membres des organes de direction peuvent également subir des représailles, par exemple sur le plan financier ou sous la forme d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur une liste noire ou d'atteinte à leur réputation.

Le paragraphe 2 inclut également les auteurs de signalement, même dans les cas où leur relation de travail a pris fin et les auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé, par exemple lorsque des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou lors de négociations précontractuelles. Ces personnes pourraient faire l'objet de représailles sous forme d'attestation de travail négative, de mise sur une liste noire ou de boycottage.

Les mesures de protection des auteurs de signalement peuvent encore s'appliquer à des facilitateurs, c'est-à-dire des personnes qui apportent une aide à l'auteur, des tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches, des représentants de syndicats ou d'associations, des journalistes en cas de divulgation publique et des entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

La mise en œuvre effective du cadre normatif requiert en effet que la protection soit accordée au plus large éventail possible de catégories de personnes qui, indépendamment du fait qu'elles soient des citoyens de l'Union ou des ressortissants de pays tiers, en raison de leurs activités professionnelles, indépendamment de la nature de ces activités et du fait qu'elles soient rémunérées ou non, ont un accès privilégié à des informations sur des violations qu'il serait dans l'intérêt public de signaler et qui peuvent faire l'objet de représailles si elles les signalent.

### *Ad article 3*

Cet article vise à transposer l'article 5 de la directive. Etant donné que les définitions de la directive sont explicites et que l'article sous examen les reprend fidèlement, de plus amples commentaires ne sont pas nécessaires.

Il est renvoyé au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> quant à l'étendue des violations tombant dans le champ d'application de la présente.

Il est entendu que la définition du point 1<sup>o</sup> couvre non seulement les dispositions législatives et réglementaires nationales et européennes proprement dites, mais également les instruments juridiques internationaux approuvés et ratifiés par le Luxembourg et qui font partie de l'ordonnancement juridique au Luxembourg.

Concernant la désignation des autorités compétentes, il est renvoyé au commentaire de l'article 18.

<sup>5</sup> Article 49

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.



*Ad article 4*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise que pour bénéficier de la protection prévue par la présente loi, les auteurs d'un signalement doivent avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques. Cette exigence est une garantie essentielle contre des signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle empêche que les personnes qui signalent délibérément et sciemment des informations qu'elles savent erronées ou trompeuses ne se voient accorder une protection. En même temps, cette exigence garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations qui se sont révélées être inexactes par la suite.

Dans la même logique, l'article établit une hiérarchie entre les différents modes de signalement. Ainsi, il est laissé au choix du lanceur d'alerte de s'adresser directement à un canal interne ou à un canal externe. Cependant, le lanceur d'alerte devra avoir épuisé le recours à un des deux canaux interne et/ou externe avant de pouvoir divulguer publiquement une violation. En effet, l'article 24 prévoit que la protection n'est accordée que si l'auteur a d'abord effectué un signalement interne et/ou a effectué directement un signalement externe et qu'aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans les délais prévus, à savoir au maximum 6 mois après réception du signalement.

La protection est également accordée lorsque la personne effectue une divulgation publique à condition cependant qu'elle ait des motifs raisonnables de croire que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ou lorsqu'en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

Ce système par paliers est prévu pour éviter que des signalements abusifs ou malveillants soient directement portés à l'attention du public, produisant un dommage difficilement réversible, même s'il est établi par la suite que les violations dénoncées étaient en fait sans fondement.

Le deuxième paragraphe étend la protection aux personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles.

Le paragraphe 3 garantit la protection des personnes qui signalent des violations auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union compétents dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe. Par exemple, au cas où un lanceur d'alerte signalerait un mécanisme de fraude systématique à la TVA au bureau du Procureur européen.

*Ad article 5*

L'article 5 précise que les lanceurs d'alerte devraient privilégier les signalements en interne, sauf au cas où il existerait des éléments de contrariété, comme par exemple un risque de représailles ou l'absence de chances que soit remédié aux violations signalées.

Les entités juridiques sont en effet la plupart du temps les mieux à même de remédier efficacement aux violations signalées, de sorte qu'un signalement en interne est à encourager.

*Ad article 6*

L'article 6 transpose l'article 8 de la directive imposant aux entités juridiques de droit privé et de droit public d'une certaine taille, l'obligation de mettre en place un canal de signalement interne. Il s'agit d'une des dispositions essentielles de la directive.

Un auteur de signalement se sent en effet généralement plus à l'aise pour effectuer un signalement en interne. Des études empiriques<sup>6</sup> montrent que les lanceurs d'alerte, dans leur majorité, ont tendance à effectuer un signalement au sein de l'organisation dans laquelle ils travaillent. Le signalement en interne est aussi le meilleur moyen de faire en sorte que l'information parvienne aux personnes qui peuvent contribuer à la résolution rapide et efficace des risques pour l'intérêt public.

<sup>6</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT – IMPACT ASSESSMENT – Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, Brussels, 23.4.2018.

Par principe, les auteurs de signalement devraient dès lors être encouragés à utiliser en premier lieu les canaux de signalement interne et à effectuer un signalement auprès de leur employeur, si ces canaux leur sont accessibles et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils fonctionnent.

Ce principe devrait par ailleurs contribuer à favoriser au sein des organisations une culture de la bonne communication et de responsabilité sociale de l'entreprise, les auteurs de signalement étant alors considérés comme des personnes contribuant de manière importante à l'autocorrection et à l'excellence au sein de l'organisation.

Le paragraphe 2 précise que les entités juridiques de droit privé visées sont celles comptant 50 salariés ou plus. La computation du nombre de salariés étant calculée conformément aux dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Ainsi, les salariés ayant rejoint une entreprise par l'effet d'un transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'entreprise ou d'établissement au sens du Livre Ier, Titre II, Chapitre VII du Code du travail sont censés faire partie de cette entreprise depuis la date de leur entrée en service auprès de l'employeur initial. Tous les salariés de l'entreprise engagés dans les liens d'un contrat de travail, à l'exception de ceux tombant sous le régime d'un contrat d'apprentissage, entrent en ligne de compte pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise. Les salariés travaillant à temps partiel dont la durée de travail est égale ou supérieure à seize heures par semaine sont pris en compte intégralement pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise. Pour les salariés dont la durée de travail est inférieure au seuil visé à l'alinéa qui précède, l'effectif est calculé en divisant la masse totale des horaires inscrite dans leurs contrats de travail par la durée légale ou conventionnelle du travail. Les salariés sous contrat à durée déterminée et les salariés mis à la disposition par une autre entreprise sont exclus du décompte des effectifs, lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou un salarié dont le contrat de travail est suspendu.

Pour la computation du personnel occupé par l'entrepreneur de travail intérimaire, il est tenu compte, d'une part, des salariés permanents de cette entreprise et, d'autre part, des salariés qui ont été liés à elle par des contrats de mission pendant une durée totale d'au moins dix mois au cours de l'année qui précède la date de computation.

Ces dispositions sont en ligne avec l'article 5 de la recommandation 2003/361/CE<sup>7</sup>.

Le paragraphe 3 donne la possibilité aux entités du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs de partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les vérifications éventuelles à mener, à condition de garantir la confidentialité des lanceurs d'alerte, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

Le paragraphe 4 autorise la gestion en interne par un tiers, à condition que ce dernier présente toutes les garanties incombant aux traitements de signalements en interne, conformément aux dispositions de l'article 6 relatif aux procédures et au suivi (voir commentaire de l'article 6).

Le paragraphe 5 précise que sont également visés les entités juridiques du secteur public, à savoir les administrations de l'État, les établissements publics et les administrations des communes de plus de 10.000 habitants. L'article 8, paragraphe 9, de la directive parle de « toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités ». Il s'agit de notions floues, difficilement appréhendables en pratique. La directive semble dès lors offrir une certaine discrétion dans la mise en place des canaux internes au niveau des entités juridiques de service public déterminées plus haut.

#### 7 Article 5 – L'effectif

L'effectif correspond au nombre d'unités de travail par année (UTA), c'est-à-dire au nombre de personnes ayant travaillé dans l'entreprise considérée ou pour le compte de cette entreprise à temps plein pendant toute l'année considérée. Le travail des personnes n'ayant pas travaillé toute l'année, ou ayant travaillé à temps partiel, quelle que soit sa durée, ou le travail saisonnier, est compté comme fractions d'UTA. L'effectif est composé :

- a) des salariés ;
- b) des personnes travaillant pour cette entreprise, ayant un lien de subordination avec elle et assimilées à des salariés au regard du droit national ;
- c) des propriétaires exploitants ;
- d) des associés exerçant une activité régulière dans l'entreprise et bénéficiant d'avantages financiers de la part de l'entreprise.

Les apprentis ou étudiants en formation professionnelle bénéficiant d'un contrat d'apprentissage ou de formation professionnelle ne sont pas comptabilisés dans l'effectif. La durée des congés de maternité ou congés parentaux n'est pas comptabilisée.

Seules quelques communes luxembourgeoises comptent actuellement plus de 10.000 habitants. Il s'agit en l'occurrence de la ville de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette, de Differdange, de Dudelange, de Pétange, de Sanem, de Hesperange, de Bettembourg, de Schiffflange et de Käerjeng<sup>8</sup>. Les communes de Mamer, Strassen et Mersch devraient dépasser sous peu ce seuil.

Le paragraphe 6 donne la possibilité à des entités de taille inférieure de mettre en place des canaux internes. Dans ce cas, les dispositions de la présente loi s'appliquent.

Le paragraphe 7, à l'instar du paragraphe 6 de l'article 1<sup>er</sup>, précise que les dispositions spéciales en matière d'établissement de canaux internes, prévues dans la partie II de l'annexe de la directive, notamment en ce qui concerne le seuil minimal, priment sur les dispositions générales de la présente loi.

Le paragraphe 8 donne aux autorités compétentes le pouvoir de vérifier et de contrôler que les obligations d'établissement de canaux internes sont respectées par les entités juridiques visées.

#### *Ad article 7*

L'article 7 détermine les conditions minimales auxquelles doivent répondre la réception et le suivi des signalements effectués en interne. Il impose encore à l'entité d'informer le lanceur d'alerte dans un délai raisonnable du suivi effectué.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise qu'il appartient aux entités de désigner parmi leur personnel une personne chargée de la réception et du suivi des signalements en interne. Il peut s'agir, par exemple, d'un responsable de la conformité ou d'un chargé des ressources humaines, d'un responsable juridique ou d'un responsable de la protection de la vie privée, d'un directeur financier, d'un responsable de l'audit interne ou d'un membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'entité. Ce choix est évidemment tributaire de la structure et de la taille de l'entité. La directive n'impose dès lors pas de qualités ou qualifications particulières pour l'exercice de ces fonctions, mais exige que soient prises des mesures pour garantir l'impartialité de la personne ou du service désigné. Par ailleurs, les canaux de réception doivent être conçus, établis et gérés de manière sécurisée afin de garantir la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement.

Le paragraphe 2 prévoit la possibilité pour l'auteur d'effectuer un signalement par écrit ou oralement ou les deux. Il est cependant spécifié que le signalement doit se faire dans l'une des trois langues officielles du pays ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique.

A noter que le paragraphe 3 prévoit que les entités juridiques de droit privé peuvent se voir infliger une sanction administrative en cas de non-conformité aux dispositions de l'article 6 et 7. L'amende peut s'élever à 250.000 euros.

#### *Ad article 8*

L'article 8 prévoit la création d'un « office des signalements » sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

#### *Ad article 9*

L'office a pour mission d'informer et d'aider dans leurs démarches les lanceurs d'alerte, ce notamment en leur expliquant quelles sont les procédures applicables à suivre pour effectuer un signalement.

L'office est également chargé de sensibiliser le public à la législation existante en matière de protection des lanceurs d'alerte et d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la législation.

Par ailleurs, l'office peut prévenir les autorités compétentes lorsqu'il a connaissance d'un manquement à l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne.

#### *Ad article 10*

L'article 10 transpose l'article 27 de la directive, imposant aux Etats membres d'établir des statistiques sur le nombre de signalements effectués, le nombre d'enquêtes subséquentes et le préjudice financier estimé, ainsi que les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liées aux

<sup>8</sup> Chiffres datant d'août 2020.

violations signalées. Ainsi l'office doit-il publier annuellement un rapport sur ses activités, dont il adresse une copie à la Commission européenne.

*Ad article 11*

L'office est doté d'un chargé de direction nommé par le Grand-Duc sur proposition du gouvernement, pour une période de 5 ans renouvelable.

Le chargé de direction est recruté en qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat du groupe de traitement ou d'indemnité A1.

*Ad article 12*

Le paragraphe 1 définit les incompatibilités auxquelles est soumis le chargé de direction dans l'exercice de ses fonctions.

Le chargé de direction peut également être démis de ses fonctions en cas d'incapacité ou de manquements aux obligations qui lui incombent.

*Ad article 13*

La mission principale du chargé de direction est de surveiller le respect des dispositions légales de la présente loi.

*Ad article 14*

L'article 14 précise les droits et conditions auxquels doit répondre le chargé de direction. L'article définit par ailleurs les conditions de qualification et d'expérience professionnelle à l'exercice de la fonction de chargé de direction.

*Ad article 15*

Le présent article prévoit un cadre personnel assistant le chargé de direction dans ses tâches.

*Ad article 16*

L'article 16 reprend le principe qu'un signalement peut être directement effectué en interne ou par le biais d'une autorité compétente.

*Ad article 17*

L'article 17 précise la conception des canaux de signalement externe. Ces derniers doivent être indépendants et autonomes.

Dès lors, ils doivent permettre un signalement confidentiel des informations et limiter l'accès à ces informations au personnel autorisé.

Le paragraphe 3 prévoit que les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oral et ce dans une des trois langues officielles ou alors dans toute autre langue admise par l'autorité compétente. A côté du Luxembourgeois, du Français et de l'Allemand, l'Anglais est une langue de communication usuelle d'un grand nombre d'autorités luxembourgeoises.

*Ad article 18*

L'article 11 de la directive prévoit que les États membres désignent les autorités compétentes pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements, tout en mettant à disposition des autorités compétentes les ressources suffisantes, aussi bien financières qu'humaines.

Au vu du champ d'application matériel retenu pour la présente loi, il est proposé de recourir aux autorités en place dans un grand nombre de domaines, couvrant ainsi les signalements de violations pouvant porter sur la surveillance prudentielle (CSSF), la législation du travail (ITM) ou la législation environnementale (Administration de la nature et des forêts, Administration de la gestion de l'Eau) pour ne nommer que ces dernières.

Les autorités désignées pourront demander de se voir communiquer les informations nécessaires de l'entité visé par le signalement aux fins de traitement de ce dernier.

Les autorités pourront également demander des informations sur le respect des entités aux obligations auxquelles elles sont soumises conformément aux articles 6 (obligation de mettre en place des canaux de signalement interne) et 7 (procédures pour le traitement des signalements).

Le paragraphe 3 de l'article 18 prévoit par ailleurs un pouvoir de sanction à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé exercé par les autorités compétentes dans plusieurs cas. D'abord en cas d'entrave ou de tentative d'entraver un signalement. Lorsque l'entité refuse de communiquer les informations susmentionnées. Au cas où il a été porté volontairement atteinte à la confidentialité de l'auteur de signalement et en cas de refus de l'entité de remédier à la violation constatée.

L'amende pourra s'élever à 250.000 euros et pourra être doublée en cas de récidive endéans une période de 5 ans.

#### *Ad article 19*

A l'instar des conditions minimales auxquelles doivent répondre la réception et le suivi des signalements effectués en interne en vertu de l'article 7, l'article 19 précise les procédures à suivre par les autorités désignées en cas de signalements externes.

Les conditions sont sensiblement les mêmes, excepté le délai de réponse qui peut être porté à six au lieu de trois mois dans des cas dûment justifiés.

Est cependant à relever la possibilité octroyée aux autorités compétentes de ne pas procéder au suivi et au traitement d'un signalement si ce dernier est identique à un signalement antérieur ou alors si l'autorité compétente est d'avis qu'il s'agit d'une violation manifestement mineure. Une telle décision doit cependant être motivée et l'auteur du signalement dont question en est informé.

Il est important de noter que même sans s'y référer explicitement, les paragraphes 4 et 5 précisent la définition donnée aux « violations » que couvre la directive. Ces dispositions permettent aux autorités compétentes, après avoir dûment examiné la question, de décider qu'un signalement est répétitif ou alors mineur et ne nécessite de ce fait pas de suivi. Cette précision est importante étant donné qu'elle limite les signalements à des cas de violations entraînant des conséquences qui dépassent celles d'un simple litige entre parties.

Le paragraphe 8 permet également aux autorités compétentes de traiter en priorité les signalements de violations graves ou afférentes à des dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente loi, au cas où l'autorité dont question serait confrontée à un nombre important de signalements.

Le paragraphe 9 précise par ailleurs que les autorités compétentes coopèrent entre elles et se prêtent mutuellement assistance.

#### *Ad article 20*

L'article 20 qui transpose l'article 13 de la directive énumère les informations concernant la réception des signalements et leur suivi, que les autorités compétentes doivent mettre à disposition des potentiels auteurs de signalement.

#### *Ad article 21*

L'article 21 prévoit un réexamen tous les trois ans des procédures de réception des signalements et de leur suivi par les autorités désignées.

#### *Ad article 22*

L'article 22 introduit un certain nombre de dispositions tendant à garantir la confidentialité de l'auteur du signalement.

Préserver la confidentialité de l'auteur d'un signalement durant la procédure de signalement et les enquêtes déclenchées par le signalement constitue une mesure *ex ante* essentielle pour éviter des représailles.

L'identité de l'auteur d'un signalement ne doit en effet pouvoir être divulguée que si cela constitue une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national et européen dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense des personnes concernées.

La protection de la confidentialité ne s'applique évidemment pas aux cas dans lesquels l'auteur de signalement a intentionnellement révélé son identité.

Le paragraphe 4 précise encore que les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

*Ad article 23*

L'article 23 renvoie à la législation pertinente en matière de protection des données personnelles qui s'applique à la collecte, au suivi et à la conservation des informations relatives aux signalements.

Les signalements de violations doivent être correctement archivés, de façon à ce que chaque signalement soit récupérable et à ce que les informations reçues par le biais des signalements puissent être utilisées comme éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi, le cas échéant.

*Ad article 24*

L'article 24 transpose l'article 15 de la directive portant établissement de certaines conditions préalables avant de pouvoir divulguer publiquement des violations au droit national. Il est renvoyé aux commentaires de l'article 4 pour de plus amples explications.

*Ad article 25*

L'article 25 reproduit fidèlement les interdictions de représailles susceptibles d'être prises à l'encontre d'un auteur de signalements. Il est renvoyé au commentaire de l'article 2 pour de plus amples explications.

A noter que la liste des interdictions, sans être exhaustive, constitue cependant une énumération *a minima* qui doit figurer dans le dispositif normatif de transposition de la directive.

*Ad articles 26*

L'articles 26 transpose les exigences de l'article 21 de la directive en introduisant notamment à l'instar de la procédure en matière de licenciement abusif, une procédure de redressement des représailles les plus préjudiciables. Il s'agit en l'occurrence de remédier à :

- 1° la suspension, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire ou des mesures équivalentes ;
- 1° la rétrogradation ou le refus de promotion ;
- 1° le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ;
- 4° la suspension de la formation ;
- 5° les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 6° la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le travailleur pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent.
- 9° l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ;
- 12° la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;
- 13° l'annulation d'une licence ou d'un permis ;

Tout en étendant le bénéfice de cette protection à de nouvelles mesures de représailles, la procédure envisagée est inspirée de celle mise en place dans le cadre de la loi du 13 février 2011 sur la lutte contre la corruption.

La loi sanctionne ainsi de nullité de plein droit non seulement des mesures prises unilatéralement, mais aussi des stipulations contractuelles sanctionnant des représailles sous le couvert d'accord ou tendant à limiter préventivement la protection de la loi.

La personne dispose par ailleurs d'une action pour le maintien ou le cas échéant pour la réintégration dans l'entité.

Outre l'action en nullité, la personne conserve également le droit d'exercer une action en réparation.

La protection instaurée par les dispositions précédentes serait limitée dans son efficacité si le lanceur d'alerte avait la charge de rapporter la preuve qu'il a fait l'objet de représailles. Il est donc proposé d'introduire au paragraphe 4 le renversement de la charge de la preuve, à condition que l'auteur de signalement soit de bonne foi et ait respecté les procédures de signalement pertinentes.

Il est probable que des représailles soient présentées comme étant justifiées par des motifs autres que le signalement et il peut être très difficile pour les auteurs de signalement de prouver le lien entre le signalement et les représailles, alors que les auteurs de représailles peuvent avoir plus de pouvoir et de ressources pour documenter les mesures prises et le raisonnement adopté. Par conséquent, une fois que l'auteur d'un signalement démontre à première vue qu'il a signalé des violations ou fait une divulgation publique conformément à la présente loi et qu'il a subi un préjudice, la charge de la preuve est transférée à la personne qui a pris la mesure préjudiciable et c'est elle qui est alors tenue de démontrer que la mesure prise n'était en rien liée au signalement ou à la divulgation publique.

En cas d'action judiciaire en réparation de la résiliation abusive du contrat de travail, le code du travail prévoit également un renversement complet de la charge de la preuve en faveur du salarié.

La protection des lanceurs d'alerte s'applique également aux fonctionnaires de l'État, dont le statut protège déjà les agents qui dénoncent des comportements fautifs.

La Constitution luxembourgeoise prévoit certaines garanties concernant la protection des fonctionnaires. Ainsi l'article 31 précise que les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.

L'article 4, paragraphe 5, du statut général des fonctionnaires prévoit : « Les changements d'affectation, de fonction et d'administration opérés d'office ne peuvent comporter l'attribution au fonctionnaire concerné d'un emploi inférieur en rang ou en traitement ; avant toute mesure, le fonctionnaire concerné doit être entendu en ses observations. »

L'article 44bis du statut général prévoit que :

« 1. Le fonctionnaire ne peut pas faire l'objet de représailles ni en raison des protestations ou refus opposés à un acte ou comportement contraire au principe de l'égalité de traitement défini par « les articles 1bis et 1ter » de la présente loi, ni en réaction à une plainte formulée ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

2. De même aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de représailles pour avoir témoigné des agissements définis « aux articles 1bis et 1ter » de la présente loi ou pour les avoir relatés.

3. Toute disposition ou tout acte contraire aux deux paragraphes qui précèdent, et notamment toute sanction disciplinaire en violation de ces dispositions, est nul de plein droit. »

L'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale prévoit par ailleurs :

« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

L'article 9, paragraphe 4, du statut général du fonctionnaire, oblige ce dernier à faire connaître son opinion au supérieur dont un ordre émane, lorsqu'il estime que l'ordre reçu est entaché d'irrégularité, ou que son exécution peut entraîner des inconvénients graves. Si celui-ci confirme l'ordre par écrit, le fonctionnaire doit s'y conformer, à moins que l'exécution de cet ordre ne soit pénalement répressible. Si les circonstances l'exigent, la contestation et le maintien de l'ordre peuvent se faire verbalement. Chacune des parties doit confirmer sa position sans délai par écrit.

L'application de sanctions disciplinaires envers un fonctionnaire est strictement encadrée par le statut général.

Au vu de toutes ces dispositions, la liste n'étant qu'indicative et non exhaustive, la protection légale actuellement accordée aux agents de l'État est suffisamment étoffée et ne nécessite pas de dispositions complémentaires.

#### *Ad article 27*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise que l'auteur de signalement ne sera protégé contre des représailles qu'à condition d'avoir eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation de telles informations était nécessaire pour révéler une violation tombant sous le champ d'application de la

présente loi. Le paragraphe 1<sup>er</sup> exempt également les lanceurs d'alerte de leur responsabilité pour avoir enfreint une restriction au signalement d'informations, telle une clause de confidentialité, lorsque les personnes concernées ont des motifs raisonnables de croire que ces révélations sont nécessaires.

Le deuxième et le troisième paragraphe conditionnent la légitimité de l'obtention de certaines informations à la nécessité de s'abstenir de toute infraction pénale autonome, c'est-à-dire qui n'est pas en lien avec l'obtention des informations.

Lorsque les auteurs de signalement obtiennent les informations sur les violations ou les documents contenant ces informations, ou y ont accès, de façon licite, ils devraient bénéficier d'une immunité de responsabilité. Il devrait en être ainsi tant dans les cas où les auteurs de signalement révèlent le contenu de documents auxquels ils ont accès de façon licite que dans les cas où ils font des copies de tels documents ou les emportent hors des locaux de l'organisation dans laquelle ils sont employés, en violation de clauses contractuelles ou d'autres clauses prévoyant que les documents concernés appartiennent à l'organisation.

Les auteurs de signalement bénéficient d'une immunité de responsabilité dans les cas où l'obtention des informations ou des documents concernés ou l'accès à ces informations ou documents soulève une question de responsabilité en droit civil, en droit administratif ou en droit du travail. Il peut s'agir, par exemple, des cas où les auteurs de signalement ont obtenu les informations en consultant les courriers électroniques d'un collègue ou des dossiers qu'ils n'utilisent normalement pas dans le cadre de leur travail, en photographiant les locaux de l'organisation ou en accédant à des lieux auxquels ils n'ont normalement pas accès.

Le considérant 91 de la directive précise en effet que : « Les obligations légales ou contractuelles des individus, telles que les clauses de fidélité dans les contrats ou les accords de confidentialité et de non-divulgence, ne devraient pas pouvoir être invoquées pour empêcher d'effectuer des signalements, refuser d'assurer la protection ou pénaliser les auteurs de signalement pour avoir signalé des informations sur des violations ou fait une divulgation publique lorsqu'il était nécessaire, pour révéler la violation, de fournir les informations relevant du champ d'application de ces clauses et accords. Si ces conditions sont remplies, les auteurs de signalement ne devraient encourir aucune forme de responsabilité, qu'elle soit civile, pénale, administrative ou liée à l'emploi. Il convient de prévoir l'exonération de responsabilité pour le signalement ou la divulgation publique, en vertu de la présente directive, d'informations à l'égard desquelles l'auteur de signalement avait des motifs raisonnables de croire que leur signalement ou leur divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente directive. Cette protection ne devrait pas s'étendre aux informations superflues que la personne a révélées sans avoir de tels motifs raisonnables. »

Le paragraphe 4 introduit une protection légale pour les auteurs de signalement, qui en raison de leur signalement, sont abusivement poursuivis en justice en guise de mesure de représailles.

Le paragraphe 5 souligne que l'auteur d'un signalement malveillant ou qu'il savait être erroné engage sa responsabilité pour le préjudice causé du fait du signalement à l'entité concernée. L'auteur s'expose dès lors à une peine d'emprisonnement jusqu'à 3 mois et à une amende entre 1.500 et 50.000 euros.

#### *Ad article 28*

L'article 28 met en œuvre le délai de transition dont peuvent profiter les États membres pour l'introduction de l'obligation de petites et moyennes entreprises de moins de 250 effectifs de mettre en place des canaux de signalement interne. Une période transitoire de deux années est prévue, de sorte que cette obligation n'entrera en vigueur que le 17 décembre 2023.

D'après une note du STATEC<sup>9</sup>, Le Luxembourg compte quelques 150 entités juridiques du secteur privé qui comptent plus de 250 effectifs. Ces dernières ne pourront dès lors pas profiter de délai de transition, ce conformément aux dispositions de la directive.

\*

<sup>9</sup> STATEC – Les principaux employeurs au Luxembourg d'après l'effectif – Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (édition juillet 2020).



**TABLEAU DE CONCORDANCE<sup>1</sup>**

| <i>Articles de la directive<br/>(UE) 2019/1937</i> | <i>Articles du<br/>projet de loi</i> |
|--|--------------------------------------|
| Article 1er  | Article 1                            |
| Article 2  | Article 1                            |
| Article 3  | Article 1                            |
| Article 4  | Article 2                            |
| Article 5  | Article 3                            |
| Article 6  | Article 4                            |
| Article 7  | Article 5                            |
| Article 8  | Article 6                            |
| Article 9  | Article 7                            |
| Article 10   | Article 16                           |
| Article 11   | Articles 18 et 19                    |
| Article 12   | Article 17                           |
| Article 13   | Article 20                           |
| Article 14   | Article 21                           |
| Article 15   | Article 24                           |
| Article 16   | Article 22                           |
| Article 17   | Article 23                           |
| Article 18   | Article 23                           |
| Article 19   | Article 25                           |
| Article 20   | Articles 7, 9 et 20                  |
| Article 21   | Article 27                           |
| Article 22   | Articles 22 et 23                    |
| Article 23   | Article 18                           |
| Article 24   | /                                    |
| Article 25   | /                                    |
| Article 26   | Article 28                           |
| Article 27   | Article 10                           |
| Article 28   | /                                    |

\*

<sup>1</sup> A noter que certains articles de la directive ne nécessitent pas de transposition, leurs dispositions ou principes étant déjà ancrés dans le droit national luxembourgeois. D'autres portent sur des obligations propres à la Commission européenne.

**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**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16, son article 43, paragraphe 2, son article 50, son article 53, paragraphe 1, ses articles 91, 100 et 114, son article 168, paragraphe 4, son article 169, son article 192, paragraphe 1, et son article 325, paragraphe 4, et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 31,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social européen <sup>(2)</sup>,

après consultation du Comité des régions,

vu l'avis du 30 novembre 2018 du groupe d'experts visé à l'article 31 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire <sup>(3)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Les personnes qui travaillent pour une organisation publique ou privée ou qui sont en contact avec une telle organisation dans le cadre de leurs activités professionnelles sont souvent les premières informées des menaces ou des atteintes à l'intérêt public qui surviennent dans ce contexte. En signalant des violations du droit de l'Union qui portent atteinte à l'intérêt public, ces personnes agissent en tant que « lanceurs d'alerte » et jouent ainsi un rôle clé dans la révélation et la prévention de ces violations et dans la préservation du bien-être de la société. Cependant, les lanceurs d'alerte potentiels sont souvent dissuadés de signaler leurs inquiétudes ou leurs soupçons par crainte de représailles. Dans ce contexte, l'importance d'assurer une protection équilibrée et efficace des lanceurs d'alerte est de plus en plus reconnue tant au niveau de l'Union qu'au niveau international.
- (2) Au niveau de l'Union, les signalements et les divulgations publiques des lanceurs d'alerte constituent une composante en amont de l'application du droit et des politiques de l'Union. Ils alimentent en informations les systèmes d'application de la loi en place au niveau national et au niveau de l'Union, ce qui conduit à une détection efficace des violations du droit de l'Union ainsi qu'à des enquêtes et à des poursuites efficaces en la matière, renforçant ainsi la transparence et l'obligation de rendre des comptes.
- (3) Dans certains domaines d'action, les violations du droit de l'Union, indépendamment de leur classification en droit national en tant que violations de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public, en ce qu'elles engendrent des risques importants pour le bien-être de la société. Lorsque des faiblesses ont été décelées dans l'application de la loi dans ces domaines, les lanceurs d'alerte se trouvant habituellement dans une position privilégiée pour révéler des violations, il est nécessaire de renforcer l'application de la loi en mettant en place de canaux de signalement efficaces, confidentiels et sécurisés et en garantissant aux lanceurs d'alerte une protection efficace contre les représailles.
- (4) La protection des lanceurs d'alerte telle qu'elle se présente actuellement dans l'Union est fragmentée entre les États membres et inégale d'un domaine d'action à l'autre. Les conséquences des violations du droit de l'Union ayant une dimension transfrontière signalées par les lanceurs d'alerte illustrent la manière dont une protection insuffisante dans un État membre produit des effets négatifs sur le fonctionnement des politiques de l'Union non seulement dans cet État membre, mais également dans d'autres États membres et dans l'Union dans son ensemble.
- (5) Des normes minimales communes garantissant une protection efficace des lanceurs d'alerte devraient s'appliquer en ce qui concerne les actes et les domaines d'action où il est nécessaire de renforcer l'application de la loi, le sous-signalement des violations par les lanceurs d'alerte est un facteur clé affectant l'application de la loi, et des violations du droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public. Les États membres devraient décider d'étendre l'application de dispositions nationales à d'autres domaines en vue de garantir un cadre complet et cohérent de protection des lanceurs d'alerte au niveau national.

<sup>(1)</sup> JO C 405 du 9.11.2018, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 62 du 15.2.2019, p. 155.

<sup>(3)</sup> Position du Parlement européen du 16 avril 2019 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 7 octobre 2019.

- (6) La protection des lanceurs d'alerte est nécessaire pour renforcer l'application du droit de l'Union en matière de marchés publics. Il est nécessaire non seulement de prévenir et de détecter la fraude et la corruption dans le cadre de l'exécution du budget de l'Union, mais également de s'attaquer à l'application insuffisante des règles relatives aux marchés publics par les pouvoirs adjudicateurs nationaux et les entités adjudicatrices en ce qui concerne l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services. Les violations de ces règles engendrent des distorsions de concurrence, augmentent les coûts d'exploitation, portent atteinte aux intérêts des investisseurs et des actionnaires et, de manière générale, réduisent l'attrait pour l'investissement et créent des conditions de concurrence inégales pour toutes les entreprises dans l'Union, ce qui nuit au bon fonctionnement du marché intérieur.
- (7) Dans le domaine des services financiers, la valeur ajoutée de la protection des lanceurs d'alerte a déjà été reconnue par le législateur de l'Union. À la suite de la crise financière, qui a révélé de graves lacunes dans l'application des règles pertinentes, des mesures de protection des lanceurs d'alerte, notamment des canaux de signalement interne et externe ainsi qu'une interdiction explicite des représailles, ont été introduites dans un nombre important d'actes législatifs dans le domaine des services financiers comme l'a indiqué la Commission dans sa communication du 8 décembre 2010 intitulée «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers». En particulier, dans le contexte du cadre prudentiel applicable aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil <sup>(4)</sup> prévoit une protection des lanceurs d'alerte qui s'applique dans le cadre du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil <sup>(5)</sup>.
- (8) En ce qui concerne la sécurité des produits mis sur le marché intérieur, les entreprises qui participent à la chaîne de fabrication et de distribution sont la principale source d'éléments de preuve, ce qui donne une valeur ajoutée aux signalements des lanceurs d'alerte dans ces entreprises, ceux-ci étant beaucoup plus proches des informations concernant d'éventuelles pratiques déloyales et illicites de fabrication, d'importation ou de distribution concernant des produits dangereux. Il est, dès lors, nécessaire d'introduire une protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les exigences de sécurité applicables aux produits régis par la législation harmonisée de l'Union figurant aux annexes I et II du règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil <sup>(6)</sup>, et en ce qui concerne les exigences générales en matière de sécurité des produits figurant dans la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil <sup>(7)</sup>. La protection des lanceurs d'alerte prévue dans la présente directive contribuerait également à éviter le détournement d'armes à feu, de leurs pièces, composants et munitions, ainsi que de produits liés à la défense, dès lors qu'elle encouragerait le signalement de violations du droit de l'Union telles que la fraude documentaire, la modification du marquage et l'acquisition frauduleuse d'armes à feu au sein de l'Union où les violations consistent souvent en un détournement du marché légal vers le marché illégal. La protection des lanceurs d'alerte prévue dans la présente directive aiderait également à prévenir la fabrication illicite d'explosifs artisanaux en contribuant à l'application correcte des restrictions et des contrôles concernant les précurseurs d'explosifs.
- (9) L'importance de la protection des lanceurs d'alerte en ce qu'elle prévient et décourage les violations des règles de l'Union en matière de sécurité des transports, qui sont susceptibles de mettre en danger des vies humaines, a déjà été reconnue dans les actes sectoriels de l'Union sur la sécurité aérienne, à savoir dans le règlement (UE) n° 376/2014 du Parlement européen et du Conseil <sup>(8)</sup>, et la sécurité du transport maritime, à savoir dans les directives 2013/54/UE <sup>(9)</sup> et 2009/16/CE <sup>(10)</sup> du Parlement européen et du Conseil, qui prévoient des mesures de

<sup>(4)</sup> Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

<sup>(5)</sup> Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

<sup>(6)</sup> Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance des marchés et la conformité des produits et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011 (JO L 169 du 25.6.2019, p. 1).

<sup>(7)</sup> Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits (JO L 11 du 15.1.2002, p. 4).

<sup>(8)</sup> Règlement (UE) n° 376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n° 1321/2007 et (CE) n° 1330/2007 (JO L 122 du 24.4.2014, p. 18).

<sup>(9)</sup> Directive 2013/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la convention du travail maritime, 2006 (JO L 329 du 10.12.2013, p. 1).

<sup>(10)</sup> Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port (JO L 131 du 28.5.2009, p. 57).

protection adaptées des lanceurs d'alerte ainsi que des canaux de signalement spécifiques. Ces actes prévoient également la protection contre les représailles des travailleurs signalant leurs propres erreurs commises de bonne foi («culture de l'équité»). Il est nécessaire de compléter les éléments de protection des lanceurs d'alerte qui existent dans ces deux secteurs, et d'assurer une protection dans d'autres modes de transport, à savoir les transports par les voies navigables intérieures, par la route et par le rail, pour renforcer l'application des normes de sécurité en ce qui concerne ces modes de transport.

- (10) En ce qui concerne le domaine de la protection de l'environnement, la collecte d'éléments de preuve, la prévention, la détection et le traitement des infractions en matière environnementale et des comportements illicites en la matière restent difficiles et les actions à cet égard doivent être renforcées, comme le reconnaît la Commission dans sa communication du 18 janvier 2018 intitulée «Actions de l'Union européenne destinées à améliorer le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale». Étant donné qu'avant l'entrée en vigueur de la présente directive, les seules règles existantes en matière de protection des lanceurs d'alerte liées à la protection de l'environnement sont prévues dans un seul acte sectoriel, à savoir la directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil <sup>(11)</sup>, l'introduction d'une telle protection est nécessaire pour assurer l'application effective de l'acquis de l'Union en matière d'environnement, dont les violations peuvent porter atteinte à l'intérêt public avec des retombées possibles au-delà des frontières nationales. L'introduction d'une telle protection est également pertinente dans les cas où des produits dangereux peuvent causer des dommages environnementaux.
- (11) Renforcer la protection des lanceurs d'alerte permettrait également de prévenir et décourager les violations des règles de la Communauté européenne de l'énergie atomique en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et de gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs. Cela renforcerait aussi l'application des dispositions pertinentes de la directive 2009/71/Euratom du Conseil <sup>(12)</sup> concernant la promotion et le renforcement d'une culture efficace en matière de sûreté nucléaire et, en particulier, l'article 8 *ter*, paragraphe 2, point a), de cette directive qui exige notamment que l'autorité de régulation compétente mette en place des systèmes de gestion qui accordent la priorité requise à la sûreté nucléaire et qui favorisent, à tous les niveaux du personnel et de l'encadrement, la capacité de s'interroger sur l'application effective des principes et des pratiques de sûreté pertinents et de rendre compte en temps utile sur les questions de sûreté.
- (12) La mise en place d'un cadre de protection des lanceurs d'alerte contribuerait également à renforcer l'exécution des dispositions existantes dans le domaine de la chaîne alimentaire, et à prévenir les violations des règles de l'Union dans ce domaine et, notamment, en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ainsi que de santé, de protection et de bien-être des animaux. Les différentes règles de l'Union prévues dans ces domaines sont étroitement liées. Le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil <sup>(13)</sup> définit les principes généraux et les exigences générales qui sous-tendent toutes les mesures de l'Union et nationales relatives aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux, en mettant l'accent sur la sécurité alimentaire, afin de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et des intérêts des consommateurs en matière de denrées alimentaires, ainsi que le fonctionnement efficace du marché intérieur. Ledit règlement dispose, entre autres, que les exploitants du secteur de l'alimentation humaine et animale ne peuvent pas décourager leurs employés et d'autres personnes de coopérer avec les autorités compétentes lorsqu'une telle coopération pourrait permettre de prévenir, de réduire ou d'éliminer un risque provoqué par une denrée alimentaire. Le législateur de l'Union a adopté une approche analogue dans le domaine de la santé animale dans le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil <sup>(14)</sup> établissant les règles de prévention et de contrôle des maladies animales transmissibles aux animaux ou aux êtres humains et dans le domaine de la protection et du bien-être des animaux dans les élevages, des animaux utilisés à des fins scientifiques, des animaux pendant le transport et des animaux au moment de leur mise à mort, dans la directive 98/58/CE du Conseil <sup>(15)</sup> et la directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil <sup>(16)</sup>, ainsi que dans les règlements (CE) n° 1/2005 <sup>(17)</sup> et (CE) n° 1099/2009 <sup>(18)</sup> du Conseil, respectivement.

<sup>(11)</sup> Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE (JO L 178 du 28.6.2013, p. 66).

<sup>(12)</sup> Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires (JO L 172 du 2.7.2009, p. 18).

<sup>(13)</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

<sup>(14)</sup> Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale («législation sur la santé animale») (JO L 84 du 31.3.2016, p. 1).

<sup>(15)</sup> Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages (JO L 221 du 8.8.1998, p. 23).

<sup>(16)</sup> Directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques (JO L 276 du 20.10.2010, p. 33).

<sup>(17)</sup> Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97 (JO L 3 du 5.1.2005, p. 1).

<sup>(18)</sup> Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (JO L 303 du 18.11.2009, p. 1).

- (13) Les signalements de violations effectués par les lanceurs d'alerte peuvent être essentiels pour détecter et prévenir, réduire ou éliminer les risques pour la santé publique et la protection des consommateurs résultant de violations des règles de l'Union, qui pourraient autrement rester cachées. En particulier, la protection du consommateur est aussi étroitement liée aux cas où des produits dangereux peuvent causer un préjudice considérable aux consommateurs.
- (14) Le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel, qui sont consacrés en tant que droits fondamentaux par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Charte»), sont d'autres domaines dans lesquels les lanceurs d'alerte peuvent contribuer à révéler des violations du droit de l'Union susceptibles de porter atteinte à l'intérêt public. Les lanceurs d'alerte peuvent également aider à révéler des violations de la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil <sup>(19)</sup> sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, qui introduit une exigence de notification des incidents, y compris ceux qui ne compromettent pas les données à caractère personnel, et des exigences de sécurité pour les entités fournissant des services essentiels dans de nombreux secteurs, par exemple l'énergie, la santé, les transports et les banques, pour les fournisseurs de services numériques clés, par exemple, les services en nuage, et pour les fournisseurs de services de base, tels que l'eau, l'électricité et le gaz. Les signalements des lanceurs d'alerte dans ce domaine sont particulièrement utiles pour prévenir les incidents de sécurité susceptibles d'affecter des activités économiques et sociales clés et des services numériques largement utilisés ainsi que pour prévenir toute violation des règles de l'Union en matière de protection des données. De tels signalements contribuent à assurer la continuité des services qui sont essentiels au fonctionnement du marché intérieur et au bien-être de la société.
- (15) En outre, la protection des intérêts financiers de l'Union, qui est liée à la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale affectant les dépenses de l'Union, la perception des recettes et des fonds de l'Union ou des actifs de l'Union, est un domaine essentiel dans lequel l'application du droit de l'Union doit être renforcée. Le renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union est également pertinent pour l'exécution du budget de l'Union concernant les dépenses encourues sur la base du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité Euratom). L'absence d'une application effective des règles dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union, y compris en matière de prévention de la fraude et de la corruption au niveau national, entraîne une diminution des recettes de l'Union et une utilisation abusive des fonds de l'Union, ce qui peut fausser les investissements publics, entraver la croissance et saper la confiance des citoyens dans l'action de l'Union. L'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exige de l'Union et des États membres qu'ils combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Les mesures de l'Union pertinentes à cet égard incluent, en particulier, le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil <sup>(20)</sup> et le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil <sup>(21)</sup>. Le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 est complété, pour les types les plus graves d'agissements liés à la fraude, par la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil <sup>(22)</sup> et par la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995 <sup>(23)</sup>, y compris ses protocoles du 27 septembre 1996 <sup>(24)</sup>, du 29 novembre 1996 <sup>(25)</sup> et du 19 juin 1997 <sup>(26)</sup>. Cette convention et ces protocoles restent en vigueur pour les États membres qui ne sont pas liés par la directive (UE) 2017/1371.
- (16) Des normes communes minimales applicables à la protection des lanceurs d'alerte devraient aussi être fixées en ce qui concerne les violations relatives au marché intérieur visé à l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En outre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée «Cour»), des mesures de l'Union destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur ont pour objet de contribuer à l'élimination des obstacles existants ou naissants à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation des services, et de contribuer à l'élimination des distorsions de concurrence.
- (17) Plus précisément, une protection des lanceurs d'alerte renforçant l'application du droit de la concurrence de l'Union, y compris concernant les aides d'État, permettrait de protéger le fonctionnement efficace des marchés dans l'Union, de garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises et d'offrir des avantages aux consommateurs. En ce qui concerne les règles de concurrence applicables aux entreprises, l'importance des signalements d'initiés dans la détection des infractions au droit de la concurrence a déjà été reconnue dans la

<sup>(19)</sup> Directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union (JO L 194 du 19.7.2016, p. 1).

<sup>(20)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1).

<sup>(21)</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

<sup>(22)</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

<sup>(23)</sup> JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

<sup>(24)</sup> JO C 313 du 23.10.1996, p. 2.

<sup>(25)</sup> JO C 151 du 20.5.1997, p. 2.

<sup>(26)</sup> JO C 221 du 19.7.1997, p. 2.

politique de clémence poursuivie par la Commission en vertu de l'article 4 bis du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission <sup>(27)</sup> ainsi qu'avec la mise en place récente d'un outil de lancement d'alertes anonyme par la Commission. Les violations en matière de droit de la concurrence et les violations des règles en matière d'aides d'État concernent les articles 101, 102, 106, 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les règles de droit dérivé adoptées pour leur application.

- (18) Les violations de la législation en matière d'impôt sur les sociétés et les dispositifs visant à obtenir un avantage fiscal et à éluder des obligations légales, allant de ce fait à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés, nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur. De tels violations et dispositifs peuvent donner lieu à une concurrence fiscale déloyale et à une évasion fiscale généralisée, faussant les règles du jeu pour les entreprises et entraînant une perte de recettes fiscales pour les États membres et pour le budget de l'Union dans son ensemble. La présente directive devrait prévoir une protection, contre les représailles, des personnes qui signalent des dispositifs abusifs et/ou tendant à l'évasion qui pourraient autrement passer inaperçus, en vue de renforcer la capacité des autorités compétentes à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur et à supprimer les distorsions du commerce ou obstacles au commerce qui nuisent à la compétitivité des entreprises sur le marché intérieur, et qui sont directement liés aux règles sur la libre circulation et sont également pertinents pour l'application des règles en matière d'aides d'État. La protection des lanceurs d'alerte prévue dans la présente directive s'ajouterait aux récentes initiatives de la Commission visant à améliorer la transparence et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité et à créer un environnement fiscal plus équitable pour les entreprises au sein de l'Union, en vue d'accroître l'efficacité des États membres dans l'identification des dispositifs abusifs et/ou tendant à l'évasion, et contribuerait à prévenir de tels dispositifs. Cependant, la présente directive n'harmonise pas les dispositions en matière de fiscalité, que ce soit sur le fond ou en matière de procédure, et ne cherche pas à renforcer l'application des règles en matière d'impôt sur les sociétés au niveau national, sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'utiliser à cette fin des informations signalées.
- (19) L'article 2, paragraphe 1, point a), définit le champ d'application matériel de la présente directive au moyen d'une référence à une liste d'actes de l'Union énumérés dans l'annexe. Il en découle que, lorsque ces actes de l'Union définissent, à leur tour, leur champ d'application matériel par référence à des actes de l'Union énumérés dans leurs annexes, ces derniers actes font aussi partie du champ d'application matériel de la présente directive. En outre, le renvoi aux actes figurant en annexe devrait être entendu comme comprenant toutes les mesures d'exécution ou de délégation adoptées au niveau national ou de l'Union en application de ces actes. De plus, la référence aux actes de l'Union figurant en annexe doit s'entendre comme une référence dynamique, conformément au système de référence standard pour les actes juridiques de l'Union. Dès lors, si un acte de l'Union figurant en annexe a été modifié ou est modifié, la référence est faite à l'acte modifié; si un acte de l'Union figurant en annexe a été remplacé ou est remplacé, la référence est faite au nouvel acte.
- (20) Certains actes de l'Union, en particulier dans le domaine des services financiers, tels que le règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil <sup>(28)</sup> et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission <sup>(29)</sup>, adoptée sur la base de ce règlement, contiennent déjà des règles détaillées sur la protection des lanceurs d'alerte. Les règles spécifiques à cet égard prévues dans une telle législation existante de l'Union, y compris les actes de l'Union énumérés dans la partie II de l'annexe de la présente directive, qui sont adaptées aux secteurs concernés, devraient être maintenues. Cela est particulièrement important pour déterminer quelles entités juridiques dans le domaine des services financiers, de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont actuellement obligées d'établir des canaux de signalement interne. Parallèlement, afin d'assurer la cohérence et de garantir la sécurité juridique dans tous les États membres, la présente directive devrait être applicable à l'égard de toutes les matières non régies par des actes sectoriels et devrait ainsi compléter de tels actes afin qu'ils soient totalement alignés sur les normes minimales. En particulier, la présente directive devrait préciser plus en détail la conception des canaux de signalement interne et externe, les obligations des autorités compétentes et les formes spécifiques de protection à assurer au niveau national contre les représailles. À cet égard, en vertu de l'article 28, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil <sup>(30)</sup>, les États membres peuvent prévoir un canal de signalement interne dans le domaine régi par ledit règlement. Par souci de cohérence avec les normes minimales prévues par la présente directive, l'obligation d'établir des canaux de signalement interne prévue par la présente directive devrait aussi s'appliquer à l'égard du règlement (UE) n° 1286/2014.

<sup>(27)</sup> Règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004 relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE (JO L 123 du 27.4.2004, p. 18).

<sup>(28)</sup> Règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission (JO L 173 du 12.6.2014, p. 1).

<sup>(29)</sup> Directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission du 17 décembre 2015 relative au règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le signalement aux autorités compétentes des violations potentielles ou réelles dudit règlement (JO L 332 du 18.12.2015, p. 126).

<sup>(30)</sup> Règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (JO L 352 du 9.12.2014, p. 1).

- (21) La présente directive ne devrait pas porter atteinte à la protection accordée aux travailleurs lorsqu'ils signalent des violations du droit du travail de l'Union. En particulier, dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, l'article 11 de la directive 89/391/CEE du Conseil <sup>(31)</sup> impose déjà aux États membres de veiller à ce que les travailleurs ou leurs représentants ne subissent pas de préjudice parce qu'ils formulent des demandes à l'égard de l'employeur ou lui font des propositions sur les mesures appropriées à prendre pour atténuer les risques pour les travailleurs et/ou éliminer les sources de danger. En vertu de ladite directive, les travailleurs et leurs représentants ont le droit de faire appel à l'autorité compétente s'ils estiment que les mesures prises et les moyens engagés par l'employeur ne sont pas suffisants pour garantir la sécurité et la santé.
- (22) Les États membres pourraient décider de prévoir que les signalements de griefs interpersonnels affectant exclusivement l'auteur de signalement, en d'autres termes les griefs concernant des conflits interpersonnels entre l'auteur de signalement et un autre travailleur, peuvent être communiqués via d'autres procédures.
- (23) La présente directive devrait être sans préjudice de la protection accordée par les procédures mises en place pour le signalement d'activités illégales éventuelles, notamment une fraude ou une corruption, qui sont préjudiciables aux intérêts de l'Union, ou pour le signalement d'une conduite en rapport avec l'exercice de fonctions professionnelles qui pourrait constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne établies en vertu des articles 22 *bis*, 22 *ter* et 22 *quater* du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union, fixés dans le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil <sup>(32)</sup>. La présente directive devrait s'appliquer lorsque des fonctionnaires et autres agents de l'Union signalent des violations qui ont lieu dans un contexte professionnel en dehors de leur relation de travail avec les institutions, organes ou organismes de l'Union.
- (24) La sécurité nationale continue de relever de la seule responsabilité de chacun des États membres. La présente directive ne devrait pas s'appliquer aux signalements de violations en matière de marchés publics comportant des aspects touchant à la défense ou à la sécurité si ceux-ci relèvent de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément à la jurisprudence de la Cour. Si des États membres décident d'étendre la protection prévue par la présente directive à d'autres domaines ou actes, qui ne relèvent pas du champ d'application matériel de celle-ci, il devrait leur être possible d'adopter des dispositions spécifiques visant à protéger des intérêts essentiels de sécurité nationale à cet égard.
- (25) La présente directive ne devrait pas non plus porter atteinte à la protection des informations classifiées qui, en vertu du droit de l'Union ou des dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur dans l'État membre concerné, doivent être protégées, pour des raisons de sécurité, contre tout accès non autorisé. En outre, la présente directive ne devrait pas affecter les obligations découlant de la décision 2013/488/UE du Conseil <sup>(33)</sup> ou de la décision (UE, Euratom) 2015/444 de la Commission <sup>(34)</sup>.
- (26) La présente directive ne devrait pas porter atteinte à la protection de la confidentialité des communications entre les avocats et leurs clients («secret professionnel des avocats») telle qu'elle est prévue par le droit national et, le cas échéant, le droit de l'Union, conformément à la jurisprudence de la Cour. En outre, la présente directive ne devrait pas porter atteinte à l'obligation de préserver la nature confidentielle des communications entre les prestataires de soins de santé, y compris les thérapeutes, et leurs patients ainsi que la confidentialité des dossiers médicaux («secret médical»), telle qu'elle est prévue par le droit national et le droit de l'Union.
- (27) Les membres de professions autres que les avocats et les prestataires de soin de santé devraient pouvoir prétendre à la protection prévue par la présente directive lorsqu'ils signalent des informations protégées par les règles professionnelles applicables, à condition que signaler ces informations soit nécessaire pour révéler une violation relevant du champ d'application de la présente directive.
- (28) Bien que la présente directive prévoit, sous certaines conditions, une exonération limitée de la responsabilité, y compris de la responsabilité pénale, en cas de violation de la confidentialité, elle ne devrait pas porter atteinte aux règles nationales en matière de procédure pénale, en particulier celles visant à préserver l'intégrité des enquêtes et des procédures ou les droits de la défense des personnes concernées. Cela devrait être sans préjudice de l'introduction de mesures de protection dans d'autres types de droit procédural national, en particulier le renversement de la charge de la preuve dans les procédures nationales en matière administrative, civile, ou de travail.
- (29) La présente directive ne devrait pas porter atteinte aux règles nationales relatives à l'exercice des droits d'information, de consultation et de participation aux négociations collectives dont bénéficient les représentants des travailleurs, ni à leurs droits en matière de défense des travailleurs. Cela devrait être sans préjudice du niveau de protection octroyé au titre de la présente directive.

<sup>(31)</sup> Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183 du 29.6.1989, p. 1).

<sup>(32)</sup> JO L 56 du 4.3.1968, p. 1.

<sup>(33)</sup> Décision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (JO L 274 du 15.10.2013, p. 1).

<sup>(34)</sup> Décision (UE, Euratom) 2015/444 de la Commission du 13 mars 2015 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (JO L 72 du 17.3.2015, p. 53).

- (30) La présente directive ne devrait pas s'appliquer aux cas dans lesquels des personnes qui, après avoir donné leur consentement éclairé, ont été identifiées comme informateurs ou enregistrées comme tels dans des bases de données gérées par des autorités désignées au niveau national, telles que les autorités douanières, et signalent des violations aux services répressifs en échange d'une récompense ou d'une indemnisation. Ces signalements sont effectués conformément à des procédures spécifiques qui visent à garantir l'anonymat de ces personnes afin de protéger leur intégrité physique et qui sont distinctes des canaux de signalement prévus par la présente directive.
- (31) Les personnes qui signalent des informations sur des menaces ou des atteintes à l'intérêt public, obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles, exercent leur droit à la liberté d'expression. Le droit à la liberté d'expression et d'information, consacré à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, englobe le droit de recevoir et de communiquer des informations ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. En conséquence, la présente directive s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) relative au droit à la liberté d'expression et des principes développés sur cette base par le Conseil de l'Europe dans sa recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte adoptée par son Comité des ministres le 30 avril 2014.
- (32) Pour bénéficier de la protection prévue par la présente directive, les auteurs de signalement devraient avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques. Cette exigence est une garantie essentielle contre les signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle garantit que les personnes qui, au moment du signalement, ont signalé délibérément et sciemment des informations erronées ou trompeuses ne se voient pas accorder de protection. En même temps, cette exigence garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations inexacts sur des violations. De la même manière, les auteurs de signalement devraient avoir droit à la protection prévue par la présente directive s'ils ont des motifs raisonnables de croire que les informations signalées relèvent du champ d'application de la présente directive. Les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection.
- (33) Un auteur de signalement se sent généralement plus à l'aise d'effectuer un signalement en interne, sauf s'il a des raisons de le faire à l'extérieur. Des études empiriques montrent que les lanceurs d'alerte, dans leur majorité, ont tendance à effectuer un signalement en interne, au sein de l'organisation dans laquelle ils travaillent. Le signalement en interne est aussi le meilleur moyen de faire en sorte que l'information parvienne aux personnes qui peuvent contribuer à la résolution rapide et efficace des risques pour l'intérêt public. Dans le même temps, l'auteur de signalement devrait pouvoir choisir le canal de signalement le plus approprié en fonction des circonstances particulières de l'affaire. De plus, il est nécessaire de protéger les divulgations publiques en tenant compte des principes démocratiques, tels que la transparence et l'obligation de rendre des comptes, et des droits fondamentaux, comme la liberté d'expression et la liberté et le pluralisme des médias, tout en mettant en balance, d'une part, l'intérêt des employeurs à gérer leurs organisations et à protéger leurs intérêts et, d'autre part, l'intérêt du public à être protégé contre tout préjudice, conformément aux critères élaborés par la jurisprudence de la CEDH.
- (34) Sans préjudice d'obligations existantes imposant de prévoir le signalement anonyme en vertu du droit de l'Union, il devrait être possible pour les États membres de décider si les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes doivent ou non accepter des signalements anonymes de violations qui relèvent du champ d'application de la présente directive et y donner suite. Cependant, les personnes qui effectuent un signalement de manière anonyme ou procèdent à des divulgations publiques de manière anonyme dans le cadre du champ d'application de la présente directive et qui répondent aux conditions de celle-ci devraient bénéficier de la protection prévue par la présente directive si elles sont ultérieurement identifiées et font l'objet de représailles.
- (35) La présente directive devrait prévoir qu'une protection est accordée lorsque des personnes effectuent, en application de la législation de l'Union, un signalement auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union, par exemple dans le cadre d'une fraude concernant le budget de l'Union.
- (36) Il est nécessaire d'offrir une protection juridique spécifique aux personnes lorsqu'elles obtiennent les informations qu'elles signalent dans le cadre de leurs activités professionnelles et s'exposent dès lors à un risque de représailles liées au travail, par exemple, pour violation du devoir de confidentialité ou de loyauté. La raison sous-jacente pour accorder une protection à ces personnes est leur position de vulnérabilité économique vis-à-vis de la personne dont elles dépendent de facto dans leur travail. En l'absence de déséquilibre de pouvoir inhérent à la relation de travail, par exemple, dans le cas de plaignants ordinaires ou de citoyens observateurs, il est inutile de prévoir une protection contre les représailles.
- (37) La mise en œuvre effective du droit de l'Union requiert que la protection soit accordée au plus large éventail possible de catégories de personnes qui, indépendamment du fait qu'elles soient des citoyens de l'Union ou des ressortissants de pays tiers, en raison de leurs activités professionnelles, indépendamment de la nature de ces activités et du fait qu'elles soient rémunérées ou non, ont un accès privilégié à des informations sur des violations qu'il serait dans l'intérêt public de signaler et qui peuvent faire l'objet de représailles si elles les signalent. Les États membres devraient veiller à ce que le besoin de protection soit déterminé en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes et non simplement de la nature de la relation, de manière à couvrir l'ensemble des personnes liées au sens large à l'organisation au sein de laquelle la violation s'est produite.



- (38) La protection devrait, en premier lieu, être offerte aux personnes ayant le statut de «travailleurs», au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel qu'il est interprété par la Cour, à savoir les personnes qui accomplissent, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elles touchent une rémunération. La protection devrait donc également être accordée aux travailleurs ayant des relations de travail atypiques, y compris les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à durée déterminée, ainsi qu'aux personnes ayant un contrat de travail ou une relation de travail avec une agence intérimaire, qui sont des types précaires de relations où les formes de protection standard contre un traitement injuste sont souvent difficiles à appliquer. La notion de «travailleur» s'étend aussi aux fonctionnaires, aux employés des services publics, ainsi qu'à toute autre personne travaillant dans le secteur public.
- (39) La protection devrait également s'étendre à des catégories de personnes physiques qui, sans être des «travailleurs» au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, peuvent jouer un rôle clé en révélant des violations du droit de l'Union et peuvent se trouver dans une situation de vulnérabilité économique dans le contexte de leurs activités professionnelles. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité des produits, les fournisseurs sont beaucoup plus proches de la source d'informations au sujet d'éventuelles pratiques déloyales et illicites dans la fabrication, l'importation ou la distribution de produits dangereux; et en ce qui concerne la mise en œuvre des fonds de l'Union, les consultants, dans le cadre de leurs prestations, se trouvent dans une position privilégiée pour attirer l'attention sur les violations dont ils sont témoins. Ces catégories de personnes, qui comprennent les personnes indépendantes qui fournissent des services, les collaborateurs indépendants, les contractants, les sous-traitants et les fournisseurs, font généralement l'objet de représailles, qui peuvent prendre la forme, par exemple, de résiliation anticipée ou d'annulation de contrat de services, de licence ou de permis, de perte d'activité, de perte des revenus, de coercition, d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur liste noire, de boycottage d'affaires ou d'atteinte à leur réputation. Les actionnaires et les membres des organes de direction peuvent également subir des représailles, par exemple sur le plan financier ou sous la forme d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur liste noire ou d'atteinte à leur réputation. La protection devrait également être accordée aux personnes dont la relation de travail a pris fin et aux candidats à un emploi ou aux personnes cherchant à fournir des services, qui obtiennent des informations sur des violations lors du processus de recrutement ou d'une autre phase de négociation précontractuelle, et qui pourraient faire l'objet de représailles, par exemple sous la forme d'une attestation de travail négative, de mise sur liste noire ou de boycottage d'affaires.
- (40) Une protection efficace des lanceurs d'alerte suppose de protéger aussi des catégories de personnes qui, même si elles ne dépendent pas de leurs activités professionnelles d'un point de vue économique, peuvent néanmoins subir des représailles pour avoir signalé des violations. Les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non pourraient subir des représailles dans le fait qu'on cesse d'utiliser leurs services ou sous la forme d'une attestation de travail négative ou de toute autre atteinte à leur réputation ou à leurs perspectives de carrière.
- (41) La protection devrait être assurée contre les mesures de représailles prises non seulement directement à l'encontre des auteurs de signalement eux-mêmes, mais aussi contre celles qui peuvent être prises indirectement, y compris à l'encontre des facilitateurs, des collègues ou des proches de l'auteur de signalement qui sont également en lien dans un contexte professionnel avec l'employeur, le client ou le destinataire des services de l'auteur de signalement. Sans préjudice de la protection dont ils bénéficient en leur qualité de représentants en vertu d'autres règles de l'Union et règles nationales, les représentants syndicaux ou les représentants des travailleurs devraient bénéficier de la protection prévue par la présente directive, tant lorsqu'ils effectuent un signalement en tant que travailleurs que lorsqu'ils ont fourni des conseils et une aide à l'auteur de signalement. Les représailles indirectes peuvent également comprendre des mesures prises à l'encontre de l'entité juridique appartenant à l'auteur de signalement ou pour laquelle il travaille, ou encore avec laquelle il est en lien dans un contexte professionnel, comme le refus de fournir des services, la mise sur liste noire ou le boycottage d'affaires.
- (42) Pour détecter et prévenir efficacement les atteintes graves à l'intérêt public, il est nécessaire que la notion de violation comprenne également les pratiques abusives, telles qu'elles sont déterminées par la jurisprudence de la Cour, à savoir les actes ou omissions qui ne paraissent pas illicites sur le plan formel mais qui vont à l'encontre de l'objet ou la finalité de la loi.
- (43) Pour prévenir efficacement les violations du droit de l'Union, il est nécessaire que la protection soit accordée aux personnes qui fournissent des informations nécessaires pour révéler des violations qui ont déjà eu lieu, des violations qui ne se sont pas encore matérialisées mais qui vont très probablement avoir lieu, des actes ou des omissions que l'auteur de signalement a des motifs raisonnables de considérer comme des violations, ainsi que des tentatives de dissimulation de violations. Pour les mêmes raisons, la protection se justifie également pour les personnes qui ne fournissent pas d'éléments de preuve positifs mais qui font part de préoccupations ou de soupçons raisonnables. Dans le même temps, la protection ne devrait pas s'appliquer aux personnes qui signalent des informations qui sont déjà entièrement disponibles dans le domaine public ou des rumeurs ou oui-dire non fondés.

- (44) Il devrait y avoir un lien étroit entre le signalement et le traitement défavorable subi, directement ou indirectement, par l'auteur de signalement, pour que le traitement défavorable soit considéré comme des représailles et par conséquent pour que l'auteur de signalement puisse bénéficier d'une protection juridique à cet égard. Une protection efficace des auteurs de signalement en tant que moyen de renforcer l'application du droit de l'Union exige une définition large du terme «représailles», englobant tout acte ou omission intervenant dans un contexte professionnel et causant un préjudice aux auteurs de signalement. La présente directive ne devrait cependant pas empêcher les employeurs de prendre des décisions en matière d'emploi qui ne sont pas suscitées par le signalement ou la divulgation publique.
- (45) La protection contre les représailles comme moyen de protéger la liberté d'expression et la liberté et le pluralisme des médias devrait être garantie à la fois aux personnes qui signalent des informations sur des actes ou des omissions au sein d'une organisation (signalement interne) ou à une autorité externe (signalement externe) et aux personnes qui mettent ces informations à disposition dans la sphère publique, par exemple, directement à la disposition du public via des plateformes en ligne ou les médias sociaux, ou aux médias, aux représentants élus, aux organisations de la société civile, aux syndicats, ou aux organisations professionnelles et commerciales.
- (46) Les lanceurs d'alerte sont, en particulier, des sources importantes pour les journalistes d'investigation. Le fait d'offrir une protection efficace des lanceurs d'alerte contre les représailles accroît la sécurité juridique pour les lanceurs d'alerte potentiels et encourage ainsi le lancement d'alertes via les médias. À cet égard, la protection des lanceurs d'alerte en tant que sources journalistiques est cruciale pour préserver le rôle de «sentinelle» du journalisme d'investigation dans les sociétés démocratiques.
- (47) Pour une détection et une prévention efficaces des violations du droit de l'Union, il est essentiel que les informations pertinentes parviennent rapidement à ceux qui sont les plus proches de la source du problème, les plus aptes à enquêter et qui disposent des pouvoirs nécessaires pour y remédier, si possible. Par principe, les auteurs de signalement devraient, dès lors, être encouragés à utiliser en premier lieu les canaux de signalement interne et à effectuer un signalement auprès de leur employeur, si ces canaux leur sont accessibles et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils fonctionnent. C'est, en particulier, le cas lorsque les auteurs de signalement estiment qu'il est possible de remédier véritablement à la violation au sein de l'organisation concernée et qu'il n'y a aucun risque de représailles. En conséquence, les entités juridiques des secteurs privé et public devraient établir des procédures internes appropriées pour la réception et le suivi des signalements. Cet encouragement vaut aussi pour les cas dans lesquels ces canaux ont été établis sans que le droit de l'Union ou le droit national ne l'ait imposé. Ce principe devrait contribuer à favoriser au sein des organisations une culture de la bonne communication et de la responsabilité sociale de l'entreprise, les auteurs de signalement étant alors considérés comme des personnes contribuant de manière importante à l'autocorrection et à l'excellence au sein de l'organisation.
- (48) Pour les entités juridiques du secteur privé, l'obligation d'établir des canaux de signalement interne devrait être proportionnelle à leur taille et au niveau de risque que leurs activités présentent pour l'intérêt public. Toutes les entreprises de 50 travailleurs ou plus devraient être soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne, quelle que soit la nature de leurs activités, en fonction de leur obligation de percevoir la TVA. À la suite d'une évaluation des risques appropriée, les États membres pourraient aussi exiger des autres entreprises qu'elles établissent des canaux de signalement interne dans des cas spécifiques, par exemple en raison des risques importants pouvant résulter de leurs activités.
- (49) La présente directive devrait s'entendre sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'encourager les entités juridiques du secteur privé de moins de 50 travailleurs à établir des canaux internes pour les signalements et leur suivi, notamment en fixant pour ces canaux des exigences moins contraignantes que celles prévues par la présente directive, à condition que ces exigences garantissent la confidentialité et un suivi diligent.
- (50) L'exemption des petites et microentreprises de l'obligation d'établir des canaux de signalement interne ne devrait pas s'appliquer aux entreprises privées qui sont tenues d'établir des canaux de signalement interne en vertu d'actes de l'Union visés dans les parties I.B et II de l'annexe.
- (51) Il devrait être clair que, dans le cas d'entités juridiques du secteur privé qui ne mettent pas de canaux de signalement interne à disposition, les auteurs de signalement devraient pouvoir effectuer des signalements externes auprès des autorités compétentes et que ces personnes devraient bénéficier de la protection contre les représailles prévue par la présente directive.
- (52) Afin de garantir en particulier le respect des règles de passation des marchés publics dans le secteur public, l'obligation d'établir des canaux de signalement interne devrait s'appliquer à tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, au niveau local, régional et national, tout en étant proportionnelle à leur taille.
- (53) Pour autant que la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement soit garantie, il appartient à chaque entité juridique du secteur privé et du secteur public de définir le type de canaux de signalement à établir. Plus précisément, les canaux de signalement devraient permettre aux personnes d'effectuer des signalements par écrit et de transmettre les signalements par courrier, via une ou des boîtes à suggestions physiques ou via une plateforme en ligne, qu'il s'agisse d'une plateforme intranet ou internet, ou d'effectuer des signalements oralement, via une permanence téléphonique ou un autre système de messagerie vocale, ou les deux. À la demande de l'auteur de signalement, ces canaux devraient aussi permettre d'effectuer des signalements par le biais de rencontres en personne, dans un délai raisonnable.

- (54) Des tiers pourraient également être autorisés à recevoir des signalements de violations pour le compte d'entités juridiques des secteurs privé et public, à condition qu'ils offrent des garanties appropriées de respect de l'indépendance, de la confidentialité, de la protection des données et du secret. Ces tiers pourraient être des fournisseurs de plateformes de signalement externe, des conseils externes, des auditeurs, des représentants syndicaux ou des représentants des travailleurs.
- (55) Les procédures de signalement interne devraient permettre aux entités juridiques du secteur privé de recevoir des signalements et d'enquêter, en toute confidentialité, sur les signalements effectués par des travailleurs de l'entité, de ses filiales ou de sociétés affiliées (ci-après dénommées «groupe»), mais aussi, dans la mesure du possible, par des agents et des fournisseurs du groupe et par toutes les personnes qui obtiennent des informations dans le cadre de leurs activités professionnelles avec l'entité et le groupe.
- (56) Le choix des personnes ou des services les plus appropriés au sein d'une entité juridique du secteur privé pour être désignés comme étant compétents pour recevoir les signalements et en assurer le suivi dépend de la structure de l'entité, mais leur fonction devrait, en tout état de cause, être telle qu'elle garantisse l'indépendance et l'absence de conflit d'intérêts. Dans les plus petites entités, cette fonction pourrait être une double fonction assumée par un dirigeant d'entreprise bien placé pour rendre compte directement au chef de l'organisation. Il peut s'agir, par exemple, d'un responsable de la conformité ou des ressources humaines, d'un responsable de l'intégrité, d'un responsable juridique ou d'un responsable de la protection de la vie privée, d'un directeur financier, d'un responsable de l'audit interne ou d'un membre du conseil.
- (57) Dans le contexte des signalements internes, il est essentiel de fournir à l'auteur de signalement, dans la mesure de ce qui est juridiquement possible et de la manière la plus complète possible, des informations sur le suivi du signalement afin d'instaurer la confiance dans l'efficacité du système général de protection des lanceurs d'alerte et de réduire la probabilité de signalements ou de divulgations publiques additionnelles inutiles. L'auteur de signalement devrait être informé dans un délai raisonnable de la mesure envisagée ou prise à titre de suivi du signalement ainsi que des motifs du choix de ce suivi. Un suivi pourrait comprendre, par exemple, le renvoi vers d'autres canaux ou procédures en cas de signalements affectant exclusivement les droits individuels de l'auteur de signalement, la clôture de la procédure en raison de preuves insuffisantes ou d'autres motifs, l'ouverture d'une enquête interne et, éventuellement, les conclusions de ladite enquête et toute mesure prise pour résoudre le problème soulevé, le renvoi à une autorité compétente pour complément d'enquête, dans la mesure où ces informations ne porteraient pas préjudice à l'enquête interne ou à l'enquête ou ne porteraient pas atteinte aux droits de la personne concernée. En tout état de cause, l'auteur de signalement devrait être informé des progrès et des résultats de l'enquête. Il devrait être possible de demander à l'auteur de signalement de fournir d'autres informations au cours de l'enquête, sans toutefois qu'il n'y ait une obligation de fournir ces informations.
- (58) Un délai raisonnable pour fournir des informations à l'auteur de signalement ne devrait pas dépasser trois mois. Lorsque le suivi approprié reste à déterminer, l'auteur de signalement devrait être informé de ce fait et de tout autre retour d'informations auquel il pourrait s'attendre.
- (59) Les personnes qui envisagent de signaler des violations du droit de l'Union devraient être en mesure de prendre une décision éclairée quant à l'opportunité, à la façon et au moment de le faire. Les entités juridiques des secteurs privé et public qui disposent de procédures de signalement interne devraient avoir l'obligation de fournir des informations sur ces procédures ainsi que sur les procédures de signalement externe auprès des autorités compétentes concernées. Il est essentiel que ces informations soient claires et facilement accessibles, y compris également, dans la mesure du possible, à des personnes autres que les travailleurs, qui entrent en contact avec l'entité dans le cadre de leurs activités professionnelles en tant que prestataires de services, distributeurs, fournisseurs et partenaires d'affaires. Par exemple, ces informations pourraient être affichées dans un endroit visible accessible à toutes ces personnes et sur le site internet de l'entité, et pourraient également être intégrées aux cours et aux séminaires de formations sur l'éthique et l'intégrité.
- (60) La détection et la prévention efficaces des violations du droit de l'Union nécessitent que les lanceurs d'alerte potentiels puissent facilement et en toute confidentialité porter l'information qu'ils possèdent à la connaissance des autorités compétentes concernées qui sont en mesure d'enquêter et de remédier au problème, lorsque cela est possible.
- (61) Il peut arriver qu'il n'existe pas de canaux internes ou que ces canaux aient été utilisés mais qu'ils n'aient pas fonctionné correctement, par exemple parce que le signalement n'a pas été traité avec diligence ou dans un délai raisonnable, ou parce qu'aucune mesure appropriée n'a été prise pour remédier à la violation en dépit des résultats de l'enquête interne y afférente confirmant l'existence d'une violation.
- (62) Dans d'autres cas, on ne peut raisonnablement pas s'attendre à ce que les canaux internes fonctionnent correctement. C'est particulièrement le cas lorsque les auteurs de signalement ont des raisons valables de croire qu'ils subiraient des représailles liées au signalement, notamment en raison d'une violation de la confidentialité, ou que des autorités compétentes seraient plus à même de prendre des mesures efficaces pour remédier à la violation. Les autorités compétentes seraient mieux placées, par exemple lorsque le titulaire ultime de la responsabilité dans le

contexte professionnel est impliqué dans la violation, ou qu'il existe un risque que la violation ou les éléments de preuve y afférents puissent être dissimulés ou détruits; ou, plus généralement, l'efficacité des mesures d'enquête prises par les autorités compétentes risquerait autrement d'être compromise, comme dans le cas de signalements d'ententes et d'autres violations des règles de la concurrence; ou la violation appelle des mesures urgentes pour, par exemple, préserver la santé et la sécurité des personnes ou protéger l'environnement. Dans tous les cas, les personnes qui effectuent un signalement externe auprès des autorités compétentes et, le cas échéant, auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union devraient être protégées. La présente directive devrait également accorder une protection lorsque le droit de l'Union ou le droit national exige que les auteurs de signalement effectuent un signalement auprès des autorités nationales compétentes, par exemple parce que cela relève de leurs responsabilités et devoirs professionnels ou parce que la violation constitue une infraction pénale.

- (63) Le manque de confiance dans l'efficacité du signalement est l'un des principaux facteurs qui découragent les lanceurs d'alerte potentiels. En conséquence, il est nécessaire que les autorités compétentes soient clairement tenues d'établir des canaux de signalement externe appropriés, d'assurer avec diligence le suivi des signalements reçus et de fournir aux auteurs de signalement, un retour d'informations, dans un délai raisonnable.
- (64) Il devrait appartenir aux États membres de désigner les autorités compétentes pour recevoir les informations sur des violations relevant du champ d'application de la présente directive et assurer un suivi approprié des signalements. Ces autorités compétentes pourraient être des autorités judiciaires, des organismes de réglementation ou de surveillance compétents dans les domaines spécifiques concernés, ou des autorités dotées de compétences plus générales à un niveau central au sein d'un État membre, des services répressifs, des organismes de lutte contre la corruption ou des médiateurs.
- (65) En tant que destinataires des signalements, les autorités désignées comme étant compétentes devraient avoir les moyens et les pouvoirs nécessaires pour assurer un suivi approprié, ce qui comprend l'évaluation de l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et le traitement des violations signalées, en ouvrant une enquête interne ou une enquête, en lançant des poursuites ou une action en recouvrement de fonds ou en adoptant toute autre mesure corrective appropriée, conformément à leur mandat. Ou bien, ces autorités devraient avoir les pouvoirs nécessaires pour saisir du signalement une autre autorité qui devrait enquêter sur la violation signalée, tout en veillant à ce qu'il y ait un suivi approprié de la part de cette autorité. En particulier, lorsque des États membres souhaitent établir des canaux de signalement externe à un niveau central, par exemple dans le domaine des aides d'État, il convient qu'ils mettent en place des garanties suffisantes pour que les exigences d'indépendance et d'autonomie fixées dans la présente directive soient respectées. L'établissement de ces canaux de signalement externe ne devrait pas porter atteinte aux pouvoirs des États membres ou de la Commission en matière de contrôle dans le domaine des aides d'État, et la présente directive ne devrait pas non plus porter atteinte au pouvoir exclusif de la Commission en ce qui concerne la déclaration de compatibilité des mesures d'aides d'État, en particulier en vertu de l'article 107, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Concernant les violations des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres devraient désigner en tant qu'autorités compétentes celles visées à l'article 35 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil <sup>(35)</sup> sans préjudice des pouvoirs de la Commission dans ce domaine.
- (66) Les autorités compétentes devraient aussi fournir aux auteurs de signalement un retour d'informations sur les mesures envisagées ou prises à titre de suivi, par exemple le renvoi à une autre autorité, la clôture de la procédure en raison de preuves insuffisantes ou d'autres motifs, ou l'ouverture d'une enquête et éventuellement les conclusions de ladite enquête et toute mesure prise pour résoudre le problème soulevé, ainsi que sur les motifs du choix de ce suivi. Les communications sur le résultat final des enquêtes ne devraient pas porter atteinte aux règles de l'Union applicables, ce qui inclut d'éventuelles restrictions à la publication de décisions dans le domaine de la réglementation financière. Il devrait en aller de même, mutatis mutandis, en matière de fiscalité des entreprises, si des restrictions similaires sont prévues par la législation nationale applicable.
- (67) Le suivi et le retour d'informations devraient intervenir dans un délai raisonnable, étant donné la nécessité de traiter rapidement le problème faisant l'objet du signalement ainsi que la nécessité d'éviter des divulgations publiques inutiles. Ce délai ne devrait pas dépasser trois mois, mais pourrait être porté à six mois si nécessaire en raison des circonstances particulières de l'affaire, notamment la nature et la complexité de l'objet du signalement, qui pourrait nécessiter une longue enquête.
- (68) Le droit de l'Union dans des domaines spécifiques, tels que les abus de marché, à savoir le règlement (UE) n° 596/2014 et la directive d'exécution (UE) 2015/2392, l'aviation civile, à savoir le règlement (UE) n° 376/2014, ou la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, à savoir la directive 2013/30/UE, prévoit déjà l'établissement de canaux de signalement interne et externe. Les obligations relatives à l'établissement de tels canaux fixées par la présente directive devraient s'appuyer autant que possible sur les canaux existants prévus par des actes de l'Union spécifiques.

<sup>(35)</sup> Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1).

- (69) La Commission ainsi que certains organes et organismes de l'Union, tels que l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Agence européenne des médicaments (EMA), disposent de canaux et de procédures de signalement externe pour la réception de signalements de violations relevant du champ d'application de la présente directive, qui prévoient principalement la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement. La présente directive ne devrait pas porter atteinte à ces canaux et procédures de signalement externe, lorsqu'ils existent, mais devrait garantir que les personnes qui effectuent un signalement auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union bénéficient de normes minimales communes de protection dans toute l'Union.
- (70) Afin d'assurer l'efficacité des procédures de suivi des signalements et de traitement des violations des règles de l'Union concernées, les États membres devraient avoir la possibilité de prendre des mesures visant à réduire la charge que représentent pour les autorités compétentes des signalements de violations mineures de dispositions relevant du champ d'application de la présente directive, des signalements répétitifs ou des signalements de violations de dispositions accessoires, par exemple des dispositions relatives à l'obligation de produire des documents ou à l'obligation de procéder à des notifications. De telles mesures pourraient consister à autoriser les autorités compétentes, après avoir dûment évalué l'affaire, à décider qu'une violation signalée est clairement mineure et ne requiert pas d'autre suivi en vertu de la présente directive que la clôture de la procédure. Les États membres devraient aussi pouvoir autoriser les autorités compétentes à clore la procédure concernant des signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures pertinentes ont été closes, à moins que de nouvelles circonstances juridiques ou factuelles ne justifient une forme différente de suivi. De plus, les États membres devraient pouvoir autoriser les autorités compétentes à traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente directive en cas d'afflux important de signalements.
- (71) Lorsque les dispositions du droit de l'Union ou du droit national le prévoient, les autorités compétentes devraient renvoyer les cas ou les informations pertinentes sur des violations aux institutions, organes ou organismes de l'Union, y compris, aux fins de la présente directive, à l'OLAF et au Parquet européen, sans préjudice de la possibilité pour l'auteur de signalement de s'adresser directement à ces organes ou organismes de l'Union.
- (72) Dans nombre de domaines d'action relevant du champ d'application matériel de la présente directive, il existe des mécanismes de coopération par lesquels les autorités nationales compétentes échangent des informations et mènent des activités de suivi en ce qui concerne des violations des règles de l'Union ayant une dimension transfrontière. Il en est ainsi, par exemple, du système d'assistance et de coopération administratives établi par la décision d'exécution (UE) 2015/1918 de la Commission<sup>(36)</sup>, dans les cas de violations transfrontières de la législation de l'Union relative à la filière agroalimentaire, et du réseau de lutte contre la fraude alimentaire au titre du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil<sup>(37)</sup>, du système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires dangereux établi par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil<sup>(38)</sup>, du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs au titre du règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil<sup>(39)</sup>, ou encore du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale institué par la décision de la Commission du 18 janvier 2018<sup>(40)</sup>, du réseau européen de la concurrence établi en vertu du règlement (CE) n° 1/2003, et de la coopération administrative dans le domaine fiscal au titre de la directive 2011/16/UE du Conseil<sup>(41)</sup>. Les autorités compétentes des États membres devraient faire pleinement usage de ces mécanismes de coopération existants lorsque cela s'avère pertinent dans le cadre de l'obligation qui leur incombe d'assurer le suivi des signalements de violations relevant du champ d'application de la présente directive. En outre, les autorités des États membres pourraient aussi coopérer au-delà des mécanismes de coopération existants en cas de violations ayant une dimension transfrontière dans des domaines où il n'existe pas de tels mécanismes de coopération.

<sup>(36)</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/1918 de la Commission du 22 octobre 2015 établissant le système d'assistance et de coopération administratives (ci-après «système AAC») en application du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 280 du 24.10.2015, p. 31).

<sup>(37)</sup> Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 165 du 30.4.2004, p. 1).

<sup>(38)</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

<sup>(39)</sup> Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs») (JO L 364 du 9.12.2004, p. 1).

<sup>(40)</sup> Décision de la Commission du 18 janvier 2018 relative à la création du groupe d'experts sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale (JO C 19 du 19.1.2018, p. 3).

<sup>(41)</sup> Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO L 64 du 11.3.2011, p. 1).

- (73) Afin de permettre une communication efficace avec les membres du personnel qui sont chargés du traitement des signalements, il est nécessaire que les autorités compétentes disposent de canaux conviviaux, sécurisés, qui assurent la confidentialité de la réception et du traitement des informations sur des violations fournies par l'auteur de signalement, et qui permettent le stockage durable d'informations afin de permettre de nouvelles enquêtes. À ces fins, il pourrait être nécessaire que ces canaux soient distincts des canaux généraux par lesquels les autorités compétentes communiquent avec le public, tels que les systèmes habituels de plaintes publiques ou les canaux utilisés par l'autorité compétente pour la communication interne et avec des tiers dans le cadre de ses activités habituelles.
- (74) Les membres du personnel des autorités compétentes qui sont chargés du traitement des signalements devraient être formés professionnellement, y compris en ce qui concerne les règles en matière de protection des données applicables, pour traiter les signalements et assurer la communication avec l'auteur de signalement, ainsi que pour assurer un suivi approprié des signalements.
- (75) Les personnes ayant l'intention d'effectuer un signalement devraient être en mesure de prendre une décision éclairée quant à l'opportunité, à la manière et au moment de le faire. Les autorités compétentes devraient donc fournir des informations claires et facilement accessibles sur les canaux de signalement disponibles auprès des autorités compétentes, sur les procédures applicables et sur les membres du personnel qui sont chargés du traitement des signalements au sein de ces autorités. Toutes les informations concernant les signalements devraient être transparentes, facilement compréhensibles et fiables afin de promouvoir les signalements et non pas les empêcher.
- (76) Les États membres devraient veiller à ce que les autorités compétentes disposent de procédures de protection adéquates pour le traitement des signalements et pour la protection des données à caractère personnel des personnes mentionnées dans le signalement. Ces procédures devraient garantir que l'identité de chaque auteur de signalement, de chaque personne concernée et des tiers mentionnés dans le signalement, par exemple des témoins ou des collègues, est protégée à tous les stades de la procédure.
- (77) Il est nécessaire que les membres du personnel de l'autorité compétente qui sont chargés du traitement des signalements et les membres du personnel de l'autorité compétente qui disposent du droit d'accès aux informations fournies par un auteur de signalement respectent le devoir de secret professionnel et de confidentialité lors de la transmission des données tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'autorité compétente, y compris lorsqu'une autorité compétente ouvre une enquête ou une enquête interne ou entame des activités d'application de la loi en rapport avec le signalement.
- (78) Le réexamen régulier des procédures des autorités compétentes et l'échange de bonnes pratiques entre elles devraient garantir que ces procédures sont adéquates et répondent donc à leur objectif.
- (79) Les personnes qui font une divulgation publique devraient bénéficier d'une protection dans les cas où, malgré le signalement interne et externe effectué, il n'est pas remédié à la violation, par exemple lorsque la violation n'a pas fait l'objet d'une évaluation ou d'une enquête appropriée ou lorsque aucune mesure corrective appropriée n'a été prise. Le caractère approprié du suivi devrait être évalué selon des critères objectifs, liés à l'obligation incombant aux autorités compétentes d'évaluer l'exactitude des allégations et de mettre un terme à toute violation éventuelle du droit de l'Union. Le caractère approprié du suivi dépendra donc des circonstances de chaque cas et de la nature des règles enfreintes. En particulier, une décision par laquelle les autorités considèrent qu'une violation était clairement mineure et ne requerrait pas d'autre suivi que la clôture de la procédure, pourrait constituer un suivi approprié au sens de la présente directive.
- (80) Les personnes qui font directement une divulgation publique devraient également bénéficier d'une protection dans les cas où elles ont des motifs raisonnables de croire qu'il existe un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, ou un risque de préjudice irréversible, notamment une atteinte à l'intégrité physique d'une personne.
- (81) Les personnes qui font directement une divulgation publique devraient également bénéficier d'une protection lorsqu'elles ont des motifs raisonnables de croire qu'en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme celles où des preuves pourraient être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité pourrait être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.
- (82) Préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement durant la procédure de signalement et les enquêtes déclenchées par le signalement constitue une mesure ex ante essentielle pour éviter des représailles. L'identité de l'auteur de signalement ne devrait pouvoir être divulguée que si cela constitue une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit de l'Union ou le droit national dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense des personnes concernées. Une telle obligation pourrait découler, en particulier, de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>(42)</sup>. La protection de la confidentialité ne devrait pas s'appliquer aux cas dans lesquels l'auteur de signalement a intentionnellement révélé son identité dans le cadre d'une divulgation publique.

<sup>(42)</sup> Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO L 142 du 1.6.2012, p. 1).

- (83) Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente directive, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, devrait être effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil <sup>(43)</sup> et à la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil <sup>(44)</sup>. Tout échange ou toute transmission d'informations par les institutions, organes ou organismes de l'Union devrait être effectué conformément au règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil <sup>(45)</sup>. Il convient, en particulier, de tenir compte des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel énoncés à l'article 5 du règlement (UE) 2016/679, à l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 et à l'article 4 du règlement (UE) 2018/1725, ainsi que du principe de la protection des données par conception et par défaut prévu à l'article 25 du règlement (UE) 2016/679, à l'article 20 de la directive (UE) 2016/680 et aux articles 27 et 85 du règlement (UE) 2018/1725.
- (84) Les procédures prévues dans la présente directive relatives au suivi des signalements de violations du droit de l'Union dans les domaines relevant du champ d'application de la présente directive servent un objectif important d'intérêt public général de l'Union et des États membres, au sens de l'article 23, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2016/679, étant donné qu'elles visent à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques où des violations peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public. La protection effective de la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement est nécessaire à la protection des droits et libertés d'autrui, en particulier ceux des auteurs de signalement, comme le prévoit l'article 23, paragraphe 1, point i), du règlement (UE) 2016/679. Il y a lieu que les États membres veillent à ce que la présente directive soit efficace, y compris, lorsque cela est nécessaire, en limitant, par des mesures législatives, l'exercice de certains droits liés à la protection des données des personnes concernées conformément à l'article 23, paragraphe 1, points e) et i), et à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679, dans la mesure et pour la durée nécessaires pour prévenir et déjouer les tentatives visant à entraver les signalements ou à faire obstacle au suivi de ces signalements, à contrecarrer ce suivi ou le ralentir, notamment pour ce qui est des enquêtes, ou les tentatives visant à découvrir l'identité des auteurs de signalement.
- (85) La protection effective de la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement est également nécessaire à la protection des droits et libertés d'autrui, en particulier ceux des auteurs de signalement, lorsque les signalements sont traités par des autorités au sens de l'article 3, point 7, de la directive (UE) 2016/680. Il y a lieu que les États membres veillent à ce que la présente directive soit efficace, y compris, lorsque cela est nécessaire, en limitant, par des mesures législatives, l'exercice de certains droits liés à la protection des données des personnes concernées conformément à l'article 13, paragraphe 3, points a) et e), à l'article 15, paragraphe 1, points a) et e), à l'article 16, paragraphe 4, points a) et e), et à l'article 31, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/680, dans la mesure et pour la durée nécessaires pour prévenir et déjouer les tentatives visant à entraver les signalements ou à faire obstacle au suivi de ces signalements, à contrecarrer ce suivi ou le ralentir, notamment pour ce qui est des enquêtes, ou les tentatives visant à découvrir l'identité des auteurs de signalement.
- (86) Les États membres devraient veiller à ce que tous les signalements de violations soient correctement archivés, à ce que chaque signalement soit récupérable et à ce que les informations reçues par le biais des signalements puissent être utilisées comme éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi, le cas échéant.
- (87) Les auteurs de signalement devraient être protégés contre toute forme de représailles, directes ou indirectes, qui seraient encouragées ou tolérées par leur employeur, leur client, ou le destinataire de leurs services et par des personnes travaillant pour ou au nom de ces derniers, y compris les collègues et les dirigeants de la même organisation ou d'organisations avec lesquelles l'auteur de signalement est en contact dans le cadre de ses activités professionnelles.
- (88) Lorsque des représailles sont exercées sans être découragées et restent impunies, elles ont un effet dissuasif sur les lanceurs d'alerte potentiels. Une interdiction légale claire des représailles aurait un effet dissuasif important, et serait encore renforcée par des dispositions sur la responsabilité personnelle et des sanctions pour les auteurs de représailles.

<sup>(43)</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

<sup>(44)</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

<sup>(45)</sup> Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

- (89) Les lanceurs d'alerte potentiels qui ne sont pas sûrs de la façon de signaler ou s'ils seront protégés in fine peuvent être découragés d'effectuer des signalements. Les États membres devraient veiller à ce que des informations pertinentes et précises soient fournies à ce sujet d'une manière claire et facilement accessible au grand public. Des conseils individuels, impartiaux, confidentiels et gratuits devraient être disponibles pour permettre de déterminer, par exemple, si les informations en question sont couvertes par les règles applicables en matière de protection des lanceurs d'alerte, quel canal de signalement pourrait être le plus approprié et quelles autres procédures existent dans les cas où les informations ne sont pas couvertes par les règles applicables («signalisation»). L'accès à de tels conseils peut aider à s'assurer que les signalements suivent les voies appropriées, de manière responsable, et que les violations sont détectées en temps opportun ou même évitées. Ces conseils et ces informations pourraient être délivrés par un centre d'information ou par une autorité administrative unique et indépendante. Les États membres pourraient choisir d'étendre ces conseils aux conseils juridiques. Lorsque de tels conseils sont donnés à des auteurs de signalement par des organisations de la société civile qui sont liées par une obligation de préserver la nature confidentielle des informations reçues, les États membres devraient veiller à ce que ces organisations ne fassent pas l'objet de représailles, par exemple sous forme de préjudice économique infligé par une limitation de leur accès au financement ou par une mise sur liste noire qui serait susceptible d'entraver le bon fonctionnement de l'organisation.
- (90) Les autorités compétentes devraient apporter aux auteurs de signalement le soutien qui leur est nécessaire pour avoir accès aux mesures de protection de manière effective. En particulier, elles devraient fournir des preuves ou d'autres documents requis pour confirmer auprès d'autres autorités ou juridictions qu'un signalement externe a été effectué. Dans certains cadres nationaux et dans certains cas, les auteurs de signalement peuvent bénéficier de formes de certification du fait qu'ils remplissent les conditions des règles applicables. Nonobstant ces possibilités, ils devraient avoir un accès effectif à un contrôle juridictionnel, en vertu duquel il appartient aux juridictions de décider, en fonction de toutes les circonstances particulières de l'affaire, s'ils remplissent les conditions des règles applicables.
- (91) Les obligations légales ou contractuelles des individus, telles que les clauses de fidélité dans les contrats ou les accords de confidentialité et de non-divulgence, ne devraient pas pouvoir être invoquées pour empêcher d'effectuer des signalements, refuser d'assurer la protection ou pénaliser les auteurs de signalement pour avoir signalé des informations sur des violations ou fait une divulgation publique lorsqu'il était nécessaire, pour révéler la violation, de fournir les informations relevant du champ d'application de ces clauses et accords. Si ces conditions sont remplies, les auteurs de signalement ne devraient encourir aucune forme de responsabilité, qu'elle soit civile, pénale, administrative ou liée à l'emploi. Il convient de prévoir l'exonération de responsabilité pour le signalement ou la divulgation publique, en vertu de la présente directive, d'informations à l'égard desquelles l'auteur de signalement avait des motifs raisonnables de croire que leur signalement ou leur divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente directive. Cette protection ne devrait pas s'étendre aux informations superflues que la personne a révélées sans avoir de tels motifs raisonnables.
- (92) Lorsque les auteurs de signalement obtiennent les informations sur les violations ou les documents contenant ces informations, ou y ont accès, de façon licite, ils devraient bénéficier d'une immunité de responsabilité. Il devrait en être ainsi tant dans les cas où les auteurs de signalement révèlent le contenu de documents auxquels ils ont accès de façon licite que dans les cas où ils font des copies de tels documents ou les emportent hors des locaux de l'organisation dans laquelle ils sont employés, en violation de clauses contractuelles ou d'autres clauses prévoyant que les documents concernés appartiennent à l'organisation. Les auteurs de signalement devraient aussi bénéficier d'une immunité de responsabilité dans les cas où l'obtention des informations ou des documents concernés ou l'accès à ces informations ou documents soulève une question de responsabilité en droit civil, en droit administratif ou en droit du travail. Il peut s'agir, par exemple, des cas où les auteurs de signalement ont obtenu les informations en consultant les courriers électroniques d'un collègue ou des dossiers qu'ils n'utilisent normalement pas dans le cadre de leur travail, en photographiant les locaux de l'organisation ou en accédant à des lieux auxquels ils n'ont normalement pas accès. Si les auteurs de signalement ont obtenu les informations ou documents concernés ou y ont eu accès en commettant une infraction pénale, telle qu'une atteinte physique aux droits de propriété ou un piratage informatique, leur responsabilité pénale devrait demeurer régie par le droit national applicable, sans préjudice de la protection accordée en vertu de l'article 21, paragraphe 7, de la présente directive. De même, toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation en vertu de la présente directive devrait demeurer régie par le droit de l'Union ou le droit national applicable. Dans ces cas, il devrait incomber aux juridictions nationales d'évaluer la responsabilité des auteurs de signalement à la lumière de toutes les informations factuelles pertinentes et en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire, y compris le caractère nécessaire et proportionnel de l'acte ou de l'omission par rapport au signalement ou à la divulgation publique.
- (93) Il est probable que des représailles soient présentées comme étant justifiées par des motifs autres que le signalement et il peut être très difficile pour les auteurs de signalement de prouver le lien entre le signalement et les représailles, alors que les auteurs de représailles peuvent avoir plus de pouvoir et de ressources pour documenter les mesures prises et le raisonnement adopté. Par conséquent, une fois que l'auteur de signalement démontre



à première vue qu'il a signalé des violations ou fait une divulgation publique conformément à la présente directive et qu'il a subi un préjudice, la charge de la preuve devrait être transférée à la personne qui a pris la mesure préjudiciable et c'est elle qui devrait alors être tenue de démontrer que la mesure prise n'était en rien liée au signalement ou à la divulgation publique.

- (94) Au-delà d'une interdiction explicite des représailles prévue par la loi, il est essentiel que les auteurs de signalement qui font l'objet de représailles aient accès à des voies de recours et à une indemnisation. Dans chaque cas, le recours approprié devrait être déterminé par le type de représailles subies, et le préjudice subi devrait être intégralement réparé conformément au droit national. Le recours approprié peut prendre la forme d'actions en réintégration, par exemple en cas de licenciement, de mutation ou de rétrogradation, de suspension de formation ou de refus de promotion, ou en rétablissement d'un permis, d'une licence ou d'un contrat annulés; d'un dédommagement des pertes financières actuelles et futures, par exemple pour les pertes de salaires antérieurs, mais aussi les pertes de revenus futurs, et des coûts liés à un changement de profession; et l'indemnisation d'autre préjudice économique, tels que les frais de justice et les frais médicaux, ainsi que du préjudice immatériel tel que douleur et souffrances.
- (95) Même si les types d'action en justice peuvent varier d'un système juridique à l'autre, ils devraient garantir une indemnisation ou une réparation réelle et efficace, d'une manière qui soit dissuasive et proportionnée au préjudice subi. Dans ce cadre, les principes du socle européen des droits sociaux sont pertinents, notamment le septième principe aux termes duquel «Avant tout licenciement, les travailleurs ont le droit d'être informés des motifs du licenciement et de bénéficier d'un délai raisonnable de préavis. Ils doivent avoir accès à des mécanismes de résolution de litiges efficaces et impartiaux et, en cas de licenciement injustifié, bénéficier d'un droit de recours ainsi que d'une indemnisation adéquate.». Les recours instaurés au niveau national ne devraient pas décourager les lanceurs d'alerte potentiels. Par exemple, l'octroi d'une indemnisation en tant qu'alternative à la réintégration en cas de licenciement pourrait donner lieu à une pratique systématique, en particulier de la part de grandes organisations, ce qui aurait un effet dissuasif sur les futurs lanceurs d'alerte.
- (96) Les mesures provisoires revêtent une importance particulière pour les auteurs de signalement, en attendant le règlement des procédures judiciaires qui peut prendre du temps. En particulier, des actions visant à obtenir des mesures provisoires, tel que le prévoit le droit national, devraient être aussi à la disposition des auteurs de signalement en vue de mettre un terme aux menaces, aux tentatives de représailles ou aux représailles continues, telles que le harcèlement, ou pour empêcher des formes de représailles telles que le licenciement, qui peuvent être difficiles à renverser une fois qu'une longue période de temps s'est écoulée et peuvent ruiner l'individu financièrement, une perspective qui peut décourager sérieusement les lanceurs d'alerte potentiels.
- (97) Les actions engagées contre les auteurs de signalement en dehors du contexte professionnel, par exemple au travers d'une action en diffamation, ou pour violation du droit d'auteur, de secrets d'affaires, de la confidentialité et de la protection des données à caractère personnel, peuvent également sérieusement dissuader de lancer des alertes. Dans le cadre de telles procédures, les auteurs de signalement devraient également pouvoir invoquer le fait d'avoir signalé des violations ou fait une divulgation publique conformément à la présente directive en tant que moyen de défense, pour autant que les informations signalées ou divulguées publiquement étaient nécessaires pour révéler la violation. En pareils cas, il devrait incomber à la personne qui engage la procédure de prouver que l'auteur de signalement ne satisfait pas aux conditions fixées dans la présente directive.
- (98) La directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil<sup>(46)</sup> prévoit des règles destinées à garantir qu'il y ait des possibilités de réparation au civil suffisantes et cohérentes en cas d'obtention, d'utilisation ou de divulgation illicite d'un secret d'affaires. Toutefois, elle prévoit également que l'obtention, l'utilisation ou la divulgation d'un secret d'affaires est considérée comme licite dans la mesure où elle est autorisée par le droit de l'Union. Les personnes qui divulguent des secrets d'affaires obtenus dans un contexte professionnel ne devraient bénéficier de la protection accordée par la présente directive, y compris en termes d'exonération de la responsabilité civile, que si elles remplissent les conditions fixées dans la présente directive, y compris celle tenant à la nécessité de la divulgation pour révéler une violation relevant du champ d'application matériel de la présente directive. Lorsque ces conditions sont remplies, les divulgations de secrets d'affaires doivent être considérées comme «autorisées» par le droit de l'Union au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/943. De plus, les deux directives devraient être considérées comme étant complémentaires et les mesures, procédures et réparations au civil ainsi que les dérogations prévues par la directive (UE) 2016/943 devraient rester applicables pour toutes les divulgations de secrets d'affaires ne relevant pas du champ d'application de la présente directive. Les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations comprenant des secrets d'affaires devraient veiller à ce qu'ils ne soient pas utilisés ou divulgués à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié des signalements.

<sup>(46)</sup> Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (JO L 157 du 15.6.2016, p. 1).

- (99) Les frais juridiques peuvent représenter un coût important pour les auteurs de signalement contestant les mesures de représailles prises à leur encontre dans le cadre d'une procédure judiciaire. Bien qu'ils pourraient recouvrer ces frais à la fin de la procédure, ils pourraient ne pas être en mesure de payer ces frais au début de la procédure, surtout s'ils sont au chômage et inscrits sur une liste noire. L'assistance dans les procédures pénales, en particulier lorsque les auteurs de signalement remplissent les conditions de la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil <sup>(47)</sup>, et, plus généralement, l'octroi d'une aide à ceux qui ont de sérieux besoins financiers pourraient être déterminants, dans certains cas, pour la mise en œuvre effective de leur droit à la protection.
- (100) Les droits de la personne concernée devraient être protégés afin d'éviter des atteintes à la réputation ou d'autres conséquences négatives. En outre, les droits de la défense et le droit d'accès à des voies de recours de la personne concernée devraient être pleinement respectés à chaque étape de la procédure qui suit le signalement, conformément aux articles 47 et 48 de la Charte. Les États membres devraient protéger la confidentialité de l'identité de la personne concernée et garantir les droits de la défense, notamment le droit d'accès au dossier, le droit d'être entendu et le droit à un recours effectif contre une décision concernant la personne concernée selon les procédures applicables prévues en droit national dans le cadre d'enquêtes ou de procédures judiciaires ultérieures.
- (101) Toute personne qui subit un préjudice, directement ou indirectement, du fait du signalement ou de la divulgation publique d'informations inexacts ou trompeuses devrait conserver la protection et les voies de recours dont elle dispose en vertu des règles de droit national commun. Lorsque de telles informations inexacts ou trompeuses ont été, délibérément et sciemment, signalées ou divulguées publiquement, les personnes concernées devraient avoir droit à une indemnisation conformément au droit national.
- (102) Des sanctions pénales, civiles ou administratives sont nécessaires pour assurer l'efficacité des règles sur la protection des lanceurs d'alerte. Les sanctions contre ceux qui prennent des mesures de représailles ou d'autres mesures défavorables contre les auteurs de signalement peuvent décourager d'autres actions de ce type. Afin de prévenir d'autres signalements malveillants et de préserver la crédibilité du système, il est également nécessaire de sanctionner les personnes qui signalent ou divulguent publiquement des informations erronées sur des violations lorsqu'il est établi qu'elles l'ont fait sciemment. La proportionnalité de ces sanctions devrait garantir qu'elles n'ont pas d'effet dissuasif sur les lanceurs d'alerte potentiels.
- (103) Toute décision prise par des autorités portant atteinte aux droits conférés par la présente directive, notamment les décisions par lesquelles les autorités compétentes décident de clore la procédure relative à une violation signalée, au motif que la violation est clairement mineure ou que le signalement est répétitif, ou décident qu'un signalement particulier ne mérite pas de traitement prioritaire, fait l'objet d'un contrôle juridictionnel conformément à l'article 47 de la Charte.
- (104) La présente directive introduit des normes minimales et les États membres devraient pouvoir adopter ou maintenir des dispositions qui sont plus favorables à l'égard de l'auteur de signalement, à condition que ces dispositions n'interfèrent pas avec les mesures de protection des personnes concernées. La transposition de la présente directive ne devrait, en aucun cas, constituer un motif pour abaisser le niveau de protection déjà accordé aux auteurs de signalement par le droit national dans les domaines auxquels elle s'applique.
- (105) Conformément à l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises et des services est assurée. Le marché intérieur devrait apporter aux citoyens de l'Union une valeur ajoutée en améliorant la qualité et la sécurité des biens et des services, en garantissant des normes élevées de santé publique et de protection de l'environnement ainsi que la libre circulation des données à caractère personnel. Ainsi, l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constitue la base juridique appropriée pour adopter les mesures nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur. Outre l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la présente directive devrait se fonder sur des bases juridiques spécifiques supplémentaires pour couvrir les domaines qui reposent sur l'article 16, l'article 43, paragraphe 2, l'article 50, l'article 53, paragraphe 1, les articles 91 et 100, l'article 168, paragraphe 4, l'article 169, l'article 192, paragraphe 1, et l'article 325, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et l'article 31 du traité Euratom pour l'adoption de mesures de l'Union.
- (106) Le champ d'application matériel de la présente directive repose sur l'identification des domaines dans lesquels la mise en place de la protection des lanceurs d'alerte semble justifiée et nécessaire sur la base des éléments de preuve actuellement disponibles. Ce champ d'application matériel pourrait être étendu à d'autres domaines ou actes de l'Union si cela s'avère nécessaire pour renforcer leur application à la lumière d'éléments de preuve qui pourraient apparaître à l'avenir, ou sur la base de l'évaluation de la manière dont la présente directive a été appliquée.
- (107) Lorsque des actes législatifs futurs pertinents pour les domaines d'action couverts par la présente directive sont adoptés, ils devraient préciser, le cas échéant, que la présente directive s'applique. Au besoin, il y a lieu d'adapter le champ d'application matériel de la présente directive et de modifier l'annexe en conséquence.

<sup>(47)</sup> Directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (JO L 297 du 4.11.2016, p. 1).

- (108) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir le renforcement, au moyen d'une protection efficace des lanceurs d'alerte, de l'application de la loi dans certains domaines d'action et en ce qui concerne des actes pour lesquels des violations du droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres agissant seuls ou de manière non coordonnée, mais peut l'être mieux au niveau de l'Union par l'établissement de normes minimales communes en matière de protection des lanceurs d'alerte et étant donné que seule une action de l'Union peut assurer la cohérence et harmoniser les règles sectorielles de l'Union sur la protection des lanceurs d'alerte existantes, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (109) La présente directive respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus, en particulier, par la Charte, notamment son article 11. En conséquence, il est essentiel que la présente directive soit mise en œuvre conformément à ces droits et principes, en garantissant le plein respect, entre autres, de la liberté d'expression et d'information, le droit à la protection des données à caractère personnel, la liberté d'entreprise, le droit à un niveau élevé de protection des consommateurs, le droit à un niveau élevé de protection de la santé humaine, le droit à un niveau élevé de protection de l'environnement, le droit à une bonne administration, le droit à un recours effectif et les droits de la défense.
- (110) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

#### CHAPITRE I

### CHAMP D'APPLICATION, DÉFINITIONS ET CONDITIONS DE PROTECTION

#### *Article premier*

#### **Objet**

La présente directive a pour objet de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union.

#### *Article 2*

#### **Champ d'application matériel**

1. La présente directive établit des normes minimales communes pour la protection des personnes signalant les violations suivantes du droit de l'Union:
- a) les violations relevant du champ d'application des actes de l'Union figurant en annexe qui concernent les domaines suivants:
    - i) marchés publics;
    - ii) services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;
    - iii) sécurité et conformité des produits;
    - iv) sécurité des transports;
    - v) protection de l'environnement;
    - vi) radioprotection et sûreté nucléaire;
    - vii) sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux;
    - viii) santé publique;
    - ix) protection des consommateurs;
    - x) protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information;

- b) les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union visés à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et précisés dans les mesures pertinentes de l'Union;
  - c) les violations relatives au marché intérieur visé à l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les violations des règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État, ainsi que les violations relatives au marché intérieur en ce qui concerne les actes qui violent les règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés ou les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés.
2. La présente directive est sans préjudice du pouvoir qu'ont les États membres d'étendre la protection au titre du droit national en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés au paragraphe 1.

### *Article 3*

#### **Lien avec d'autres actes de l'Union et dispositions nationales**

1. Lorsque des règles spécifiques concernant le signalement de violations sont prévues dans les actes sectoriels de l'Union énumérés dans la partie II de l'annexe, ces règles s'appliquent. Les dispositions de la présente directive sont applicables dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglementée par ces actes sectoriels de l'Union.
2. La présente directive n'affecte pas la responsabilité qu'ont les États membres d'assurer la sécurité nationale, ni leur pouvoir de protéger leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. En particulier, elle ne s'applique pas aux signalements de violations des règles relatives aux marchés publics comportant des aspects touchant à la défense ou à la sécurité, à moins que les actes pertinents de l'Union ne les régissent.
3. La présente directive n'affecte pas l'application du droit de l'Union ou du droit national concernant l'un ou l'autre des éléments suivants:
- a) la protection des informations classifiées;
  - b) la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical;
  - c) le secret des délibérations judiciaires;
  - d) les règles en matière de procédure pénale.
4. La présente directive n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives. Cela est sans préjudice du niveau de protection accordé par la présente directive.

### *Article 4*

#### **Champ d'application personnel**

1. La présente directive s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris au moins:
- a) les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires;
  - b) les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - c) les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés;
  - d) toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.
2. La présente directive s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis.

3. La présente directive s'applique également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

4. Les mesures de protection des auteurs de signalement énoncées au chapitre VI s'appliquent également, le cas échéant, aux:

- a) facilitateurs;
- b) tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement; et
- c) entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

#### *Article 5*

#### **Définitions**

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) «violations»: les actes ou omissions qui:
  - i) sont illicites et ont trait aux actes de l'Union et aux domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2; ou
  - ii) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de l'Union et les domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2;
- 2) «informations sur des violations»: des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou dans une autre organisation avec laquelle l'auteur de signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations;
- 3) «signalement» ou «signaler»: la communication orale ou écrite d'informations sur des violations;
- 4) «signalement interne»: la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public;
- 5) «signalement externe»: la communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux autorités compétentes;
- 6) «divulgaration publique» ou «divulguer publiquement»: la mise à disposition dans la sphère publique d'informations sur des violations;
- 7) «auteur de signalement»: une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles;
- 8) «facilitateur»: une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle;
- 9) «contexte professionnel»: les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations;
- 10) «personne concernée»: une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée;
- 11) «représailles»: tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement;

- 12) «suivi»: toute mesure prise par le destinataire du signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure;
- 13) «retour d'informations»: la communication à l'auteur de signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi;
- 14) «autorité compétente»: toute autorité nationale désignée pour recevoir des signalements conformément au chapitre III et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement, et/ou désignée pour exercer les fonctions prévues par la présente directive, notamment en ce qui concerne le suivi.

#### Article 6

### Conditions de protection des auteurs de signalement

1. Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente directive pour autant que:
  - a) ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application de la présente directive; et
  - b) ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 7, soit externe conformément à l'article 10, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 15.
2. Sans préjudice des obligations en vigueur visant à permettre les signalements anonymes en vertu du droit de l'Union, la présente directive n'affecte pas le pouvoir des États membres de décider si les entités juridiques du secteur privé ou public et les autorités compétentes sont tenues d'accepter les signalements anonymes de violations et d'en assurer le suivi.
3. Les personnes qui ont signalé ou divulgué publiquement des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue au chapitre VI, pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1.
4. Les personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union compétents des violations relevant du champ d'application de la présente directive bénéficient de la protection prévue par la présente directive dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe.

## CHAPITRE II

### SIGNALEMENTS INTERNES ET SUIVI

#### Article 7

### Signalements effectués par le biais de canaux de signalement interne

1. En règle générale, et sans préjudice des articles 10 et 15, les informations sur des violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédures de signalement interne prévus dans le présent chapitre.
2. Les États membres encouragent le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles.
3. Des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne visée au paragraphe 2 sont fournies dans le cadre des informations données par les entités juridiques des secteurs privé et public en vertu de l'article 9, paragraphe 1, point g), et par les autorités compétentes en vertu de l'article 12, paragraphe 4, point a), et de l'article 13.

#### Article 8

### Obligation d'établir des canaux de signalement interne

1. Les États membres veillent à ce que les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et pour le suivi, après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit.

2. Les canaux et procédures visés au paragraphe 1 du présent article permettent aux travailleurs de l'entité de signaler des informations sur des violations. Ils peuvent permettre à d'autres personnes, visées à l'article 4, paragraphe 1, points b), c) et d), et à l'article 4, paragraphe 2, qui sont en contact avec l'entité dans le cadre de leurs activités professionnelles, de signaler également des informations sur des violations.
3. Le paragraphe 1 s'applique aux entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 travailleurs ou plus.
4. Le seuil prévu au paragraphe 3 ne s'applique pas aux entités relevant du champ d'application des actes de l'Union visés dans les parties I.B et II de l'annexe.
5. Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article 9, paragraphe 1, s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement pour le compte d'une entité juridique du secteur privé.
6. Les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu de la présente directive de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations, et de remédier à la violation signalée.
7. À la suite d'une évaluation des risques appropriée tenant compte de la nature des activités des entités et du niveau de risque qui en découle, en particulier, pour l'environnement et la santé publique, les États membres peuvent imposer aux entités juridiques du secteur privé comptant moins de 50 travailleurs d'établir des canaux et procédures de signalement interne conformément au chapitre II.
8. Les États membres notifient à la Commission toute décision qu'ils prennent visant à imposer aux entités juridiques du secteur privé d'établir des canaux de signalement interne conformément au paragraphe 7. Cette notification comprend les motifs de la décision et les critères utilisés pour l'évaluation des risques visée au paragraphe 7. La Commission communique ladite décision aux autres États membres.
9. Le paragraphe 1 s'applique à toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités.

Les États membres peuvent exempter de l'obligation visée au paragraphe 1 les municipalités comptant moins de 10 000 habitants ou moins de 50 travailleurs, ou d'autres entités visées au premier alinéa du présent paragraphe comptant moins de 50 travailleurs.

Les États membres peuvent prévoir que les canaux de signalement interne peuvent être partagés entre municipalités ou exploités par des autorités municipales conjointes conformément au droit national, pour autant que les canaux de signalement interne partagés soient distincts et indépendants des canaux de signalement externe concernés.

#### *Article 9*

#### **Procédures de signalement interne et suivi**

1. Les procédures de signalement interne et de suivi visées à l'article 8 comprennent les éléments suivants:
  - a) des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisés;
  - b) un accusé de réception du signalement adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de cette réception;
  - c) la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations;
  - d) un suivi diligent par la personne ou le service désigné visé au point c);
  - e) un suivi diligent, lorsque le droit national le prévoit, en ce qui concerne les signalements anonymes;

- f) un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement;
  - g) la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement externe aux autorités compétentes en vertu de l'article 10 et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union.
2. Les canaux prévus au paragraphe 1, point a), permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement, ou les deux. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

### CHAPITRE III

#### SIGNALEMENTS EXTERNES ET SUIVI

##### Article 10

##### **Signalements effectués par le biais de canaux de signalement externe**

Sans préjudice de l'article 15, paragraphe 1, point b), les auteurs de signalement signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visés aux articles 11 et 12, après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.

##### Article 11

##### **Obligation d'établir des canaux de signalement externe et d'assurer un suivi des signalements**

1. Les États membres désignent les autorités compétentes pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements, et mettent des ressources suffisantes à la disposition desdites autorités.
2. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes:
  - a) établissent des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur des violations;
  - b) accusent réception des signalements rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, sauf demande contraire expresse de l'auteur de signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement;
  - c) assurent un suivi diligent des signalements;
  - d) fournissent à l'auteur de signalement un retour d'informations dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés.
  - e) communiquent à l'auteur de signalement le résultat final des enquêtes déclenchées par le signalement, conformément aux procédures prévues par le droit national;
  - f) transmettent en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union compétents, selon le cas, en vue d'un complément d'enquête, lorsque cela est prévu par le droit de l'Union ou le droit national.
3. Les États membres peuvent prévoir que les autorités compétentes, après avoir dûment examiné la question, peuvent décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi en vertu de la présente directive que la clôture de la procédure. Cela n'affecte pas d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée, ni la protection accordée par la présente directive en ce qui concerne les signalements internes ou externes. En pareil cas, les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs de cette décision.
4. Les États membres peuvent prévoir que les autorités compétentes peuvent décider de clore les procédures en ce qui concerne les signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent. En pareil cas, les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs de cette décision.



5. Les États membres peuvent prévoir que, en cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes peuvent traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente directive, sans préjudice du délai énoncé au paragraphe 2, point d).

6. Les États membres veillent à ce que toute autorité qui a reçu un signalement mais qui n'est pas compétente pour traiter la violation signalée transmette le signalement à l'autorité compétente, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, et que l'auteur de signalement soit informé, sans retard, de cette transmission.

#### Article 12

##### **Conception des canaux de signalement externe**

1. Les canaux de signalement externe sont considérés comme indépendants et autonomes s'ils répondent à tous les critères suivants:

- a) ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés;
- b) ils permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article 18 afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

2. Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

3. Les autorités compétentes veillent à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement visés aux paragraphes 1 et 2 ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalements.

4. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements, et en particulier de ce qui suit:

- a) la mise à la disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement;
- b) la réception et le suivi des signalements;
- c) le maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire.

5. Les membres du personnel visés au paragraphe 4 reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements.

#### Article 13

##### **Informations concernant la réception des signalements et leur suivi**

Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes publient, dans une section distincte, aisément identifiable et accessible de leur site internet, au moins les informations suivantes:

- a) les conditions pour bénéficier d'une protection au titre de la présente directive;
- b) les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe prévus à l'article 12, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non;
- c) les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur de signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu;
- d) le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article 17 de la présente directive, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679, à l'article 13 de la directive (UE) 2016/680 et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas;

- e) la nature du suivi à assurer en ce qui concerne les signalements;
- f) les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels;
- g) une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de l'autorité compétente ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 21, paragraphe 2; et
- h) les coordonnées du centre d'information ou de l'autorité administrative indépendante unique prévue à l'article 20, paragraphe 3, le cas échéant.

#### *Article 14*

### **Réexamen des procédures par les autorités compétentes**

Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les autorités compétentes tiennent compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et adaptent leurs procédures en conséquence.

#### CHAPITRE IV

### **DIVULGATIONS PUBLIQUES**

#### *Article 15*

### **Divulgations publiques**

1. Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par la présente directive si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie:
  - a) la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres II et III, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 9, paragraphe 1, point f), ou à l'article 11, paragraphe 2, point d); ou
  - b) la personne a des motifs raisonnables de croire que:
    - i) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible; ou
    - ii) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.
2. Le présent article ne s'applique pas aux cas dans lesquels une personne révèle directement des informations à la presse en vertu de dispositions nationales spécifiques établissant un système de protection relatif à la liberté d'expression et d'information.

#### CHAPITRE V

### **DISPOSITIONS APPLICABLES AUX SIGNALEMENTS INTERNES ET EXTERNES**

#### *Article 16*

### **Devoir de confidentialité**

1. Les États membres veillent 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. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur de signalement peut être directement ou indirectement déduite.
2. Par dérogation au paragraphe 1, l'identité de l'auteur de signalement et toute autre information visée au paragraphe 1 peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit de l'Union ou le droit national dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.

3. Les divulgations effectuées en vertu de la dérogation prévue au paragraphe 2 font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées en vertu des règles de l'Union et des règles nationales applicables. En particulier, les auteurs de signalement sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalement, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.

4. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

#### Article 17

##### Traitement des données à caractère personnel

Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente directive, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et à la directive (UE) 2016/680. Tout échange ou toute transmission d'informations par les institutions, organes ou organismes de l'Union s'effectue conformément au règlement (UE) 2018/1725.

Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.

#### Article 18

##### Archivage des signalements

1. Les États membres veillent à ce que les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus, dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 16. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la présente directive ou d'autres exigences imposées par le droit de l'Union ou le droit national.

2. Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour le signalement, avec le consentement de l'auteur de signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous l'une des formes suivantes:

- a) en effectuant un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable; ou
- b) par une transcription complète et précise de la conversation, établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature.

3. Lorsqu'une ligne téléphonique non enregistrée ou un autre système de messagerie vocale non enregistré est utilisé pour le signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établi par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la conversation par l'apposition de sa signature.

4. Lorsqu'une personne demande à rencontrer les membres du personnel des entités juridiques des secteurs privé et public ou des autorités compétentes aux fins d'un signalement en vertu de l'article 9, paragraphe 2, et de l'article 12, paragraphe 2, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes veillent, avec le consentement de l'auteur de signalement, à ce que des comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes:

- a) en effectuant un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable; ou
- b) par un procès-verbal précis de la rencontre établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature.

## CHAPITRE VI

**MESURES DE PROTECTION***Article 19***Interdiction de représailles**

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour interdire toute forme de représailles contre les personnes visées à l'article 4, y compris les menaces de représailles et tentatives de représailles, notamment sous les formes suivantes:

- a) suspension, mise à pied, licenciement ou mesures équivalentes;
- b) rétrogradation ou refus de promotion;
- c) transfert de fonctions, changement de lieu de travail, réduction de salaire, modification des horaires de travail;
- d) suspension de la formation;
- e) évaluation de performance ou attestation de travail négative;
- f) mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière;
- g) coercition, intimidation, harcèlement ou ostracisme;
- h) discrimination, traitement désavantageux ou injuste;
- i) non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le travailleur pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent;
- j) non-renouvellement ou résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire;
- k) préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu;
- l) mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité;
- m) résiliation anticipée ou annulation d'un contrat pour des biens ou des services;
- n) annulation d'une licence ou d'un permis;
- o) orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

*Article 20***Mesures de soutien**

1. Les États membres veillent à ce que les personnes visées à l'article 4 bénéficient, s'il y a lieu, de mesures de soutien et notamment des mesures suivantes:

- a) des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée;
- b) une assistance effective de la part des autorités compétentes devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par la présente directive; et
- c) une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales et civiles transfrontières conformément à la directive (UE) 2016/1919 et à la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>(48)</sup> et, conformément au droit national, une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique.

<sup>(48)</sup> Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale (JO L 136 du 24.5.2008, p. 3).

2. Les États membres peuvent prévoir une assistance financière et des mesures de soutien, notamment psychologique, pour les auteurs de signalement dans le cadre des procédures judiciaires.
3. Les mesures de soutien visées dans le présent article peuvent, le cas échéant, être apportées par un centre d'information ou une autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée.

#### *Article 21*

#### **Mesures de protection contre les représailles**

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les personnes visées à l'article 4 soient protégées contre les représailles. Ces mesures comprennent notamment celles visées aux paragraphes 2 à 8 du présent article.
2. Sans préjudice de l'article 3, paragraphes 2 et 3, lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément à la présente directive, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente directive.
3. Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national applicable.
4. Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation en vertu de la présente directive continue d'être régie par le droit de l'Union ou le droit national applicable.
5. Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. En pareil cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir que cette mesure était fondée sur des motifs dûment justifiés.
6. Les personnes visées à l'article 4 ont accès, lorsque cela est approprié, à des mesures correctives contre les représailles, y compris des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires, conformément au droit national.
7. Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 4 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente directive. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente directive.

Lorsqu'une personne signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations relevant du champ d'application de la présente directive, et que ces informations comportent des secrets d'affaires, et lorsque cette personne remplit les conditions de la présente directive, ce signalement ou cette divulgation publique est considéré comme licite dans les conditions énoncées à l'article 3, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/943.

8. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que des recours et une réparation intégrale soient accordés pour les dommages subis par les personnes visées à l'article 4 conformément au droit national.

#### *Article 22*

#### **Mesures de protection des personnes concernées**

1. Les États membres veillent à ce que, conformément à la Charte, les personnes concernées jouissent pleinement du droit à un recours effectif et à un procès équitable, ainsi que de la présomption d'innocence et des droits de la défense, y compris le droit d'être entendues et le droit d'accéder à leur dossier.
2. Les autorités compétentes veillent, conformément au droit national, à ce que l'identité des personnes concernées soit protégée aussi longtemps que les enquêtes déclenchées par le signalement ou la divulgation publique sont en cours.

3. Les règles prévues aux articles 12, 17 et 18 concernant la protection de l'identité des auteurs de signalement s'appliquent également à la protection de l'identité des personnes concernées.

#### Article 23

##### **Sanctions**

1. Les États membres prévoient des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables aux personnes physiques ou morales qui:

- a) entravent ou tentent d'entraver le signalement;
- b) exercent des représailles contre les personnes visées à l'article 4;
- c) intentent des procédures abusives contre les personnes visées à l'article 4;
- d) manquent à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement, telle qu'elle est visée à l'article 16.

2. Les États membres prévoient des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables aux auteurs de signalement lorsqu'il est établi qu'ils ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations. Les États membres prévoient également des mesures d'indemnisation pour les dommages résultant de ces signalements ou divulgations publiques conformément au droit national.

#### Article 24

##### **Absence de renonciation aux droits et recours**

Les États membres veillent à ce que les droits et recours prévus par la présente directive ne puissent faire l'objet d'une renonciation ni être limités par un quelconque accord ou une quelconque politique, forme d'emploi ou condition de travail, y compris une convention d'arbitrage.

### CHAPITRE VII

#### **DISPOSITIONS FINALES**

#### Article 25

##### **Traitement plus favorable et clause de non-régression**

1. Les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables aux droits des auteurs de signalement que celles prévues par la présente directive, sans préjudice de l'article 22 et de l'article 23, paragraphe 2.
2. La mise en œuvre de la présente directive ne peut, en aucun cas, constituer un motif pour réduire le niveau de protection déjà offert par les États membres dans les domaines régis par la présente directive.

#### Article 26

##### **Transposition et période transitoire**

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 17 décembre 2021.
2. Par dérogation au paragraphe 1, en ce qui concerne les entités juridiques du secteur privé comptant 50 à 249 travailleurs, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne en vertu de l'article 8, paragraphe 3, au plus tard le 17 décembre 2023.
3. Lorsque les États membres adoptent les dispositions visées aux paragraphes 1 et 2, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres. Les États membres communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

#### Article 27

##### **Rapports, évaluation et réexamen**

1. Les États membres communiquent à la Commission toutes les informations utiles concernant la mise en œuvre et l'application de la présente directive. Sur la base des informations communiquées, la Commission présente, au plus tard le 17 décembre 2023, un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en œuvre et l'application de la présente directive.

2. Sans préjudice des obligations en matière d'établissement de rapports prévues par d'autres actes juridiques de l'Union, les États membres transmettent chaque année à la Commission les statistiques suivantes sur les signalements visés au chapitre III, de préférence sous une forme agrégée, si elles sont disponibles au niveau central dans l'État membre concerné:

- a) le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes;
- b) le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat; et
- c) s'il est constaté, le préjudice financier estimé et les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées.

3. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 17 décembre 2025, compte tenu de son rapport présenté en application du paragraphe 1 et des statistiques transmises par les États membres en application du paragraphe 2, un rapport évaluant l'impact de la législation nationale transposant la présente directive. Ce rapport évalue le fonctionnement de la présente directive et examine la nécessité de mesures supplémentaires, y compris, le cas échéant, de modifications en vue d'étendre le champ d'application de la présente directive à d'autres actes ou domaines de l'Union, en particulier l'amélioration de l'environnement de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que leurs conditions de travail.

Outre l'évaluation visée au premier alinéa, le rapport évalue la manière dont les États membres ont utilisé les mécanismes de coopération existants dans le cadre des obligations qui leur incombent d'assurer le suivi des signalements de violations relevant du champ d'application de la présente directive et, plus généralement, la manière dont ils coopèrent dans les cas de violations revêtant une dimension transfrontière.

4. La Commission rend publics et facilement accessibles les rapports visés aux paragraphes 1 et 3.

#### Article 28

##### **Entrée en vigueur**

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

#### Article 29

##### **Destinataires**

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Strasbourg, le 23 octobre 2019.

*Par le Parlement européen*

*Le président*

D. M. SASSOLI

*Par le Conseil*

*La présidente*

T. TUPPURAINEN

## ANNEXE

**Partie I**

- A. Article 2, paragraphe 1, point a) i) — marchés publics:
1. Règles de procédure applicables à la passation de marchés publics et à l'attribution de concessions, à la passation de marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité, et à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ainsi qu'à tout autre contrat, figurant dans:
    - i) la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (JO L 94 du 28.3.2014, p. 1);
    - ii) la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65);
    - iii) la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 243);
    - iv) la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (JO L 216 du 20.8.2009, p. 76).
  2. Procédures d'examen réglementées par:
    - i) la directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 76 du 23.3.1992, p. 14);
    - ii) la directive 89/665/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO L 395 du 30.12.1989, p. 33).
- B. Article 2, paragraphe 1, point a) ii) — services, produits et marchés financiers, et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme:
- Règles établissant un cadre réglementaire de surveillance et de protection des consommateurs et des investisseurs dans les services financiers et les marchés de capitaux, les banques, les établissements de crédit, les investissements, l'assurance et la réassurance, les produits d'épargne-retraite professionnelle ou individuelle, les titres, les fonds d'investissement, les services de paiement et les activités de l'Union énumérées à l'annexe I de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338), figurant dans:
- i) la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE (JO L 267 du 10.10.2009, p. 7);
  - ii) la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010 (JO L 174 du 1.7.2011, p. 1);
  - iii) le règlement (UE) n° 236/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit (JO L 86 du 24.3.2012, p. 1);
  - iv) le règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens (JO L 115 du 25.4.2013, p. 1);



- v) le règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens (JO L 115 du 25.4.2013, p. 18);
- vi) la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 60 du 28.2.2014, p. 34);
- vii) le règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant les exigences spécifiques concernant le contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission (JO L 158 du 27.5.2014, p. 77);
- viii) le règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 84);
- ix) la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO L 337 du 23.12.2015, p. 35);
- x) la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition (JO L 142 du 30.4.2004, p. 12);
- xi) la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées (JO L 184 du 14.7.2007, p. 17);
- xii) la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE (JO L 390 du 31.12.2004, p. 38);
- xiii) le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1);
- xiv) le règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 (JO L 171 du 29.6.2016, p. 1);
- xv) la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1);
- xvi) la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190);
- xvii) la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, et modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 35 du 11.2.2003, p. 1);
- xviii) la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149);
- xix) la directive 97/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 mars 1997 relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs (JO L 84 du 26.3.1997, p. 22);
- xx) le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

- C. Article 2, paragraphe 1, point a) iii) — sécurité et conformité des produits:
1. Exigences de sécurité et de conformité des produits mis sur le marché de l'Union telles que définies et réglementées par:
    - i) la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits (JO L 11 du 15.1.2002, p. 4);
    - ii) la législation d'harmonisation de l'Union concernant les produits manufacturés, y compris les exigences d'étiquetage, autres que les denrées alimentaires, les aliments pour animaux, les médicaments à usage humain et vétérinaire, les végétaux et animaux vivants, les produits d'origine humaine et les végétaux et animaux directement liés à leur reproduction future tels qu'énumérés dans les annexes I et II du règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011 (JO L 169 du 25.6.2019, p. 1);
    - iii) la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) (JO L 263 du 9.10.2007, p. 1).
  2. Règles relatives à la commercialisation et à l'utilisation de produits sensibles et dangereux figurant dans:
    - i) la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté (JO L 146 du 10.6.2009, p. 1);
    - ii) la directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO L 256 du 13.9.1991, p. 51);
    - iii) le règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs (JO L 39 du 9.2.2013, p. 1).
- D. Article 2, paragraphe 1, point a) iv) — sécurité des transports:
1. Exigences de sécurité dans le secteur ferroviaire réglementées par la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (JO L 138 du 26.5.2016, p. 102).
  2. Exigences de sécurité dans le secteur de l'aviation civile réglementées par le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE (JO L 295 du 12.11.2010, p. 35).
  3. Exigences de sécurité dans le secteur routier réglementées par:
    - i) la directive 2008/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (JO L 319 du 29.11.2008, p. 59);
    - ii) la directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen (JO L 167 du 30.4.2004, p. 39);
    - iii) le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil (JO L 300 du 14.11.2009, p. 51).
  4. Exigences de sécurité dans le secteur maritime réglementées par:
    - i) le règlement (CE) n° 391/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (JO L 131 du 28.5.2009, p. 11);
    - ii) le règlement (CE) n° 392/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident (JO L 131 du 28.5.2009, p. 24);
    - iii) la directive 2014/90/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 relative aux équipements marins et abrogeant la directive 96/98/CE du Conseil (JO L 257 du 28.8.2014, p. 146);

- iv) la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 131 du 28.5.2009, p. 114);
  - v) la directive 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (JO L 323 du 3.12.2008, p. 33);
  - vi) la directive 98/41/CE du Conseil du 18 juin 1998 relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ des ports d'États membres de la Communauté (JO L 188 du 2.7.1998, p. 35);
  - vii) la directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement en toute sécurité des vraquiers (JO L 13 du 16.1.2002, p. 9).
5. Exigences de sécurité réglementées par la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (JO L 260 du 30.9.2008, p. 13).
- E. Article 2, paragraphe 1, point a) v) — protection de l'environnement:
- 1. Toute infraction pénale relevant de la protection de l'environnement réglementée par la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (JO L 328 du 6.12.2008, p. 28) ou tout comportement illicite enfreignant la législation figurant dans les annexes de la directive 2008/99/CE;
  - 2. Règles relatives à l'environnement et au climat figurant dans:
    - i) la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32);
    - ii) la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16.);
    - iii) la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (JO L 315 du 14.11.2012, p. 1.);
    - iv) le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE (JO L 165 du 18.6.2013, p. 13.);
    - v) la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).
  - 3. Règles relatives au développement durable et à la gestion des déchets figurant dans:
    - i) la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3.);
    - ii) le règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE (JO L 330 du 10.12.2013, p. 1);
    - iii) le règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 60).

## 4. Règles relatives aux pollutions marines, atmosphériques et sonores figurant dans:

- i) la directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO<sub>2</sub> à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves (JO L 12 du 18.1.2000, p. 16.);
- ii) la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO L 309 du 27.11.2001, p. 22.);
- iii) la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (JO L 189 du 18.7.2002, p. 12.);
- iv) le règlement (CE) n° 782/2003 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires (JO L 115 du 9.5.2003, p. 1.);
- v) la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56);
- vi) la directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions (JO L 255 du 30.9.2005, p. 11);
- vii) le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO L 33 du 4.2.2006, p. 1);
- viii) la directive 2009/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (JO L 120 du 15.5.2009, p. 5);
- ix) le règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers (JO L 140 du 5.6.2009, p. 1.);
- x) le règlement (CE) n° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (JO L 286 du 31.10.2009, p. 1.);
- xi) la directive 2009/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, lors du ravitaillement en carburant des véhicules à moteur dans les stations-service (JO L 285 du 31.10.2009, p. 36.);
- xii) le règlement (UE) n° 510/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de l'Union visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers (JO L 145 du 31.5.2011, p. 1);
- xiii) la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (JO L 307 du 28.10.2014, p. 1.);
- xiv) le règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif à la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE (JO L 123 du 19.5.2015, p. 55);
- xv) la directive (UE) 2015/2193 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes (JO L 313 du 28.11.2015, p. 1).

## 5. Règles relatives à la protection et à la gestion des eaux et du sol figurant dans:

- i) la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations (JO L 288 du 6.11.2007, p. 27.);
- ii) la directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE (JO L 348 du 24.12.2008, p. 84.);

- iii) la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 26 du 28.1.2012, p. 1).
6. Règles relatives à la protection de la nature et de la biodiversité figurant dans:
- i) le règlement (CE) n° 1936/2001 du Conseil du 27 septembre 2001 établissant certaines mesures de contrôle applicables aux activités de pêche de certains stocks de poissons grands migrateurs (JO L 263 du 3.10.2001, p. 1.);
  - ii) le règlement (CE) n° 812/2004 du Conseil du 26 avril 2004 établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries et modifiant le règlement (CE) n° 88/98 (JO L 150 du 30.4.2004, p. 12.);
  - iii) le règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque (JO L 286 du 31.10.2009, p. 36.);
  - iv) le règlement (CE) n° 734/2008 du Conseil du 15 juillet 2008 relatif à la protection des écosystèmes marins vulnérables de haute mer contre les effets néfastes de l'utilisation des engins de pêche de fond (JO L 201 du 30.7.2008, p. 8.);
  - v) la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7.);
  - vi) le règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (JO L 295 du 12.11.2010, p. 23);
  - vii) le règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (JO L 317 du 4.11.2014, p. 35.).
7. Règles relatives aux substances chimiques figurant dans le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L 396 du 30.12.2006, p. 1).
8. Règles relatives aux produits biologiques figurant dans le règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil (JO L 150 du 14.6.2018, p. 1).
- F. Article 2, paragraphe 1, point a) vi) — radioprotection et sûreté nucléaire
- Règles sur la sûreté nucléaire figurant dans:
- i) la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires (JO L 172 du 2.7.2009, p. 18);
  - ii) la directive 2013/51/Euratom du Conseil du 22 octobre 2013 établissant les exigences relatives à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine (JO L 296 du 7.11.2013, p. 12);
  - iii) la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom (JO L 13 du 17.1.2014, p. 1);
  - iv) la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs (JO L 199 du 2.8.2011, p. 48);
  - v) la directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (JO L 337 du 5.12.2006, p. 21);

- vi) le règlement (Euratom) 2016/52 du Conseil du 15 janvier 2016 fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique, et abrogeant le règlement (Euratom) n° 3954/87 et les règlements (Euratom) n° 944/89 et (Euratom) n° 770/90 de la Commission (JO L 13 du 20.1.2016, p. 2);
  - vii) le règlement (Euratom) n° 1493/93 du Conseil du 8 juin 1993 concernant les transferts de substances radioactives entre les États membres (JO L 148 du 19.6.1993, p. 1).
- G. Article 2, paragraphe 1, point a) vii) — sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et le bien-être des animaux:
1. Législation de l'Union sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux régie par les principes généraux et les prescriptions générales définis par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures à suivre en matière de sécurité alimentaire (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).
  2. Protection du bien-être des animaux, réglementée par:
    - i) le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale («législation sur la santé animale») (JO L 84 du 31.3.2016, p. 1);
    - ii) le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux) (JO L 300 du 14.11.2009, p. 1).
  3. Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE, ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels) (JO L 95 du 7.4.2017, p. 1).
  4. Règles et normes relatives à la protection et au bien-être des animaux, figurant dans:
    - i) la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages (JO L 221 du 8.8.1998, p. 23);
    - ii) le règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes, et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97 (JO L 3 du 5.1.2005, p. 1);
    - iii) le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (JO L 303 du 18.11.2009, p. 1);
    - iv) la directive 1999/22/CE du 29 mars 1999 relative à la détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique (JO L 94 du 9.4.1999, p. 24.);
    - v) la directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques (JO L 276 du 20.10.2010, p. 33).
- H. Article 2, paragraphe 1, point a) viii) — santé publique:
1. Mesures établissant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et des substances d'origine humaine, telles que réglementées par:
    - i) la directive 2002/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution du sang humain, et des composants sanguins, et modifiant la directive 2001/83/CE (JO L 33 du 8.2.2003, p. 30);

- ii) la directive 2004/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, la conservation, le stockage et la distribution des tissus et des cellules humains (JO L 102 du 7.4.2004, p. 48);
  - iii) la directive 2010/53/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 relative aux normes de qualité et de sécurité des organes humains destinés à la transplantation (JO L 207 du 6.8.2010, p. 14).
2. Mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des médicaments et des dispositifs à usage médical, régies par:
- i) le règlement (CE) n° 141/2000 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1999 concernant les médicaments orphelins (JO L 18 du 22.1.2000, p. 1);
  - ii) la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO L 311 du 28.11.2001, p. 67);
  - iii) le règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE (JO L 4 du 7.1.2019, p. 43);
  - iv) le règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO L 136 du 30.4.2004, p. 1);
  - v) le règlement (CE) n° 1901/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relatif aux médicaments à usage pédiatrique, modifiant le règlement (CEE) n° 1768/92, les directives 2001/20/CE et 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) n° 726/2004 (JO L 378 du 27.12.2006, p. 1);
  - vi) le règlement (CE) n° 1394/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) n° 726/2004 (JO L 324 du 10.12.2007, p. 121);
  - vii) le règlement (UE) n° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE (JO L 158 du 27.5.2014, p. 1).
3. Droits des patients, tels que régis par la directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (JO L 88 du 4.4.2011, p. 45).
4. Fabrication, présentation et vente de tabac et produits connexes, telles que réglementées par la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente de tabac et de produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO L 127 du 29.4.2014, p. 1).
- I. Article 2, paragraphe 1, point a) ix) — protection des consommateurs:
- Droits des consommateurs et protection des consommateurs tels que réglementés par:
- i) la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs (JO L 80 du 18.3.1998, p. 27);
  - ii) la directive (UE) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques (JO L 136 du 22.5.2019, p. 1);
  - iii) la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE (JO L 136 du 22.5.2019, p. 28);
  - iv) la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (JO L 171 du 7.7.1999, p. 12);

- v) la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, modifiant la directive 90/619/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE et 98/27/CE (JO L 271 du 9.10.2002, p. 16);
  - vi) la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil («directive sur les pratiques commerciales déloyales») (JO L 149 du 11.6.2005, p. 22);
  - vii) la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil (JO L 133 du 22.5.2008, p. 66);
  - viii) la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64);
  - ix) la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (JO L 257 du 28.8.2014, p. 214).
- J. Article 2, paragraphe 1, point a) x) — protection de la vie privée et des données personnelles, sécurité des réseaux et des systèmes d'information:
- i) la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive Vie privée et communications électroniques) (JO L 201 du 31.7.2002, p. 37);
  - ii) le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1);
  - iii) la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union (JO L 194 du 19.7.2016, p. 1).

## Partie II

L'article 3, paragraphe 1, se réfère à la législation de l'Union ci-après:

- A. Article 2, paragraphe 1, point a) ii) — services, produits et marchés financiers, et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme:
1. Services financiers:
- i) la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (JO L 302 du 17.11.2009, p. 32);
  - ii) la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) (JO L 354 du 23.12.2016, p. 37);
  - iii) la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil (JO L 157 du 9.6.2006, p. 87);
  - iv) le règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission (JO L 173 du 12.6.2014, p. 1);
  - v) la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338);



- vi) la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 349);
  - vii) le règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE et le règlement (UE) n° 236/2012 (JO L 257 du 28.8.2014, p. 1);
  - viii) le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement emballés de détail et fondés sur l'assurance (JO L 352 du 9.12.2014, p. 1);
  - ix) le règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement de titres et de la réutilisation, et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 337 du 23.12.2015, p. 1);
  - x) la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances (JO L 26 du 2.2.2016, p. 19);
  - xi) le règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE (JO L 168 du 30.6.2017, p. 12).
2. Prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme:
- i) la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73);
  - ii) le règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 (JO L 141 du 5.6.2015, p. 1).
- B. Article 2, paragraphe 1, point a) iv) — sécurité des transports:
- i) le règlement (UE) n° 376/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 sur les comptes rendus, l'analyse et le suivi des événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements (CE) n° 1321/2007 et (CE) n° 1330/2007 de la Commission (JO L 122 du 24.4.2014, p. 18);
  - ii) la directive 2013/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la convention du travail maritime, 2006 (JO L 329 du 10.12.2013, p. 1);
  - iii) la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port (JO L 131 du 28.5.2009, p. 57).
- C. Article 2, paragraphe 1, point a) v) — protection de l'environnement:
- i) la directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE (JO L 178 du 28.6.2013, p. 66).

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

|  |   |
|--|---|
| <b>Intitulé du projet :</b>  | <b>Projet de loi portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union</b> |
| <b>Ministère initiateur :</b>  | <b>Ministère de la Justice</b>  |
| <b>Auteur(s) :</b>   | <b>Gil Goebbels</b>   |
| <b>Téléphone :</b>   | <b>247-88545</b>  |
| <b>Courriel :</b>  | <b>gil.goebbels@mj.etat.lu</b>  |
| <b>Objectif(s) du projet :</b>                                       | <b>Le projet de loi a pour objet l'introduction d'un cadre légal de protection des lanceurs d'alerte.</b>   |
| <b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :</b> | <b>Ministère du Travail, Ministère de la Fonction publique, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et Ministère des Finances.</b>  |
| <b>Date :</b>  | <b>15/12/2021</b>   |

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles :  
 STOP CORRUPT, FEDIL, EUROPEAN BANKING FEDERATION, CHAMBRE DES SALARIES, WHISTLEBLOWING INTERNATIONAL NETWORK, UNI.LU  
 Remarques/Observations :
  
2. Destinataires du projet :
 

|                                       |   |                              |
|---------------------------------------|---|------------------------------|
| – Entreprises/Professions libérales : | Oui <input checked="" type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| – Citoyens :                          | Oui <input checked="" type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| – Administrations :                   | Oui <input checked="" type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
  
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
 Remarques/Observations :
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui  Non   
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui  Non   
 Remarques/Observations :
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui  Non   
 Remarques/Observations :  
 Non applicable

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non   
 Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)  
 Les administrations sont tenues de mettre en place des canaux de signalement interne, gérés par un membre du personnel administratif.
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.   
 Sinon, pourquoi ?  
 Bien que la directive ne vise que certains actes et domaines d'action, le gouvernement luxembourgeois a fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national. Ce choix est motivé par la volonté du gouvernement de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible.
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui  Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel ?  
Remarques/Observations :

### Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :  
L'objet de la loi est de permettre le signalement de violations au droit, dont celles à l'égalité de traitement entre hommes et femmes.
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez pourquoi : Il s'agit de dispositions légales qui s'appliquent de manière uniforme et sans distinction eu égard au sexe de la personne concernée.
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière :

### Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

## FICHE FINANCIERE

Le projet de loi sous examen comporte la création d'un office des signalements, sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Le directeur de l'office touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'Etat dont la fonction est classée dans le groupe de traitement A1 au grade 14, conformément à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Est prévu également un cadre personnel pouvant comprendre des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/01

N° 7945<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DU COLLEGE MEDICAL**

**DEPECHE DU PRESIDENT DU COLLEGE MEDICAL  
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(19.1.2022)

Madame la Ministre,

Le Collège médical a l'honneur de vous soumettre son avis au projet de loi sous objet, concernant la protection des lanceurs d'alerte.

Cette protection reposait auparavant sur les législations internes comme en témoigne le dispositif déjà mis en place par le législateur luxembourgeois suivant la Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification du Code du Travail aux fins d'encadrement de la protection du salarié lanceur d'alerte.

L'objectif du législateur européen au sens de la Directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 ci-après désigné par « *la Directive* », est de pallier la fragmentation des législations actuelles dont l'effet est la protection inégale des lanceurs d'alerte dans les Etats membres de l'Union Européenne.

Le Collège médical en commente quelques dispositions ci-dessous.

*Article 1 : Quant au champ d'application matériel* : Suivant les dispositions de la Directive protection est offerte au profit des dénonciateurs d'infractions au droit de l'Union européenne dans de nombreux domaines : passation de marchés publics, services, produits et marchés financiers, blanchiment d'argent, protection de la vie privée et des données à caractère personnel, protection de l'environnement, etc.

Au-delà de ces domaines, la Directive laisse une certaine latitude aux Etats membres d'étendre dans l'ordre juridique interne la protection desdits dénonciateurs dans des matières non couvertes par elle.

Le Collège médical constate que les auteurs du projet mettent à profit cette suggestion dès lors qu'ils projettent d'étendre la protection des dénonciateurs à l'intégralité du droit national indépendamment de la nature civile, commerciale, administrative ou pénale.

Cette protection couvrira également les instruments internationaux ratifiés entre le Luxembourg et d'autres Etats, même tiers.

Le Collège médical ne peut que souscrire à cette générosité du champ matériel.

*Article 2 : Quant au champ d'application personnel* : La Directive s'applique aux auteurs de signalement dits « lanceurs d'alerte » à savoir le statut qu'elle confère à toute personne ayant obtenu des informations sur les violations des droits de l'UE, indépendamment du secteur d'activité dans lequel elle exerce.

La notion de lanceur d'alerte vise donc le travailleur dans diverses situations ou conditions, allant des plus normales aux plus atypiques : stagiaire, bénévole rémunéré ou non, travailleur à temps plein



ou à temps partiel, intérimaire, indépendant, actionnaire, membre d'un organe de direction, d'administration ou de surveillance d'une entreprise, etc.

Or, d'après les dispositions actuellement en vigueur prévues aux articles L.271-1 et L.271-2 du Code du travail, sans préjudice des dispositions comparables du code de la fonction publique, le salarié ne peut être l'objet de représailles,

*« en raison de ses protestations ou refus opposés à un fait qu'il considère, de bonne foi, comme étant constitutif de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence que ce fait soit l'oeuvre i) de son employeur ou de tout autre supérieur hiérarchique, ii) de collègues de travail ou iii) de personnes extérieures en relation avec l'employeur ;*

*pour avoir signalé des faits de corruption, de trafic d'influence ou de prise illégale d'intérêts à son supérieur hiérarchique ou aux autorités compétentes ou pour avoir témoigné à ce sujet. »*

Il résulte de ce qui précède que la Directive comporte un champ matériel et personnel plus extensif que les dispositions internes de l'heure, limitant la protection des lanceurs uniquement aux salariés et aux fonctionnaires.

La proposition de loi étend en outre sa protection aux « facilitateurs », décrit à l'article 3 du projet comme « personnes physiques en lien avec la personne signalant » et aux « entités juridiques contrôlées ».

Le Collège médical regrette que la qualité de facilitateur ne s'applique point aux personnes morales, à l'exemple des associations et syndicats pouvant raisonnablement eu égard à leurs fonctions venir en aide aux lanceurs d'alerte.

Malgré cette réserve, le Collège médical constate que les auteurs du projet ont réalisé la nécessité d'une extension du champ d'application personnel des personnes protégées répondant aux exigences de la Directive.

Il est par ailleurs d'avis que les dispositions transposées soient accompagnées d'un livre vert, voire d'une information sur le droit d'alerte, en guise de sensibilisation de toutes les parties prenantes.

En effet, l'expérience liée à l'exercice des missions qui sont les siennes, permet au Collège médical d'observer que très souvent le personnel est le témoin clé de nombreuses infractions au Code de la santé. Or, par ignorance de la protection lui conférée le personnel hésite souvent à faire une dénonciation nonobstant l'importance du trouble causé à l'ordre de santé publique.

*Article 3 : quant aux définitions :* Suivant le commentaire précédent, il est proposé d'inclure les personnes morales dans la définition du facilitateur.

*Article 4 : quant aux conditions de protection du lanceur d'alerte :* Il ressort des dispositions que la protection conférée par le statut de lanceur d'alerte, est conditionnée par la définition légale qu'en donne la loi, respectivement par le respect de la procédure de signalement telle qu'elle est définie par celle-ci.

Les auteurs du projet n'anticipent toutefois pas à suffisance sur d'éventuels signalements abusifs notamment à l'occasion des relations de travail, de sorte qu'il conviendrait de prévoir une disposition afférente au Code de travail, afin d'éviter tout risque de dévoiement des garanties par des salariés qui pourraient être mal intentionnés.

Concernant la procédure d'alerte, les auteurs du projet gagneraient à donner davantage de clarté aux alternatives procédurales à disposition du lanceur d'alerte pour garantir sa protection en cas d'alerte émis, à savoir soit un signalement interne, si le informations du lanceur sont en lien avec son cadre professionnel, soit la voie interné dans le respect d'exigences légales, soit le signalement public.

*Articles 5 : sans commentaires*

*Articles 6 et 7 : quant au canal de signalement interne et la procédure de signalement :* Les auteurs du projet envisagent de soumettre la procédure de recueil et de traitement des signalements internes à certaines garanties : délais de réponse, confidentialité, impartialité, instauration d'un instrument de recueil des signalements, etc.

Si ces mesures ne suscitent pas de commentaires particuliers, le Collège médical note toutefois que l'obligation d'instaurer une procédure de recueil des signalements internes, n'est assortie d'aucune sanction en cas de défaillance des entités concernées.

*Articles 8 à 15 : sans commentaires*

*Articles 16 à 18 : quant au signalement externe et aux autorités compétentes* : La Directive impose la désignation d'autorités compétentes pour le recueil et le traitement des signalements externes dans la confidentialité et les délais impartis.

Dans cette perspective, les auteurs du projet ont établi une liste de 18 autorités compétentes dont le Collège médical.

Cependant le contingentement du champ des autorités externes, pourrait engendrer une restriction de la protection due au statut de lanceur d'alerte, s'il venait à émettre un signalement externe auprès d'une autorité non comprise dans l'énumération du projet d'article 18.

D'après le raisonnement du Collège médical, si d'autres autorités à l'instar des instances judiciaires ou les autorités non désignées *ès qualités*, sont récipiendaires des signalements, le lanceur d'alerte les saisissant d'une dénonciation perd le bénéfice de la protection faute de leur désignation d'autorité compétente, *expressis verbis*.

L'énumération des autorités compétentes, étant conséquemment loin d'être exhaustive, il conviendrait pour le collège médical de se référer à une définition générale de la qualité d'autorité compétente comme recouvrant les administrations et établissements publics de l'État, les autorités administratives ou publiques indépendantes, ainsi que toutes les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public.

Pour le surplus, le Collège médical estime que cette nouvelle compétence en matière de droit d'alerte devrait aussi figurer dans les missions prévues à l'article 2 de la Loi modifiée du 08 juin 1999 portant ses attributions, alors qu'elles entraînent à sa charge de nouvelles obligations.

Il en est de même du principe de la compétence de sanction administrative que le Collège médical sera amené à prononcer contre d'éventuelles entités qui compromettraient un signalement ou fourniraient des informations inexacts, sinon refuserait de les fournir.

*Articles 19 à 28 : sans commentaires*

*Conclusion* : Malgré les quelques observations du Collège médical, il constate que les dispositions du projet de loi répondent à l'exigence de transposition de la directive susvisée en ce qu'elles apportent des garanties renforcées et répond à l'objectif d'harmonisation voulu par le législateur européen.

Le Collège médical vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de sa parfaite considération,

*Pour le Collège médical,*

*Le Secrétaire,*  
Dr Roger HEFTRICH

*Le Président,*  
Dr Pit BUCHLER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/02

N° 7945<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

PROJET DE LOI

portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union

\* \* \*

AVIS DE L'ORDRE DES EXPERTS-COMPTABLES

(27.1.2022)

Le Projet a pour objet de transposer en droit interne la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 en introduisant un cadre légal de protection des lanceurs d'alerte.

L'OEC souscrit aux objectifs du Projet. Cependant, l'OEC n'entend pas commenter le contexte général et l'opportunité politique du Projet, mais limitera ses propos aux aspects ayant un intérêt particulier pour la profession d'expert-comptable.

Dans ce cadre, l'OEC présente l'observation suivante :

*Article 1<sup>er</sup>, paragraphe (3)*

Considérant que – sur base des dispositions de l'article 2 (1) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat – les justiciables ont notamment la possibilité de se faire représenter ou assister par un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises :

« (1) Les avocats seuls peuvent assister ou représenter les parties, postuler et plaider pour elles devant les juridictions de quelque nature qu'elles soient, recevoir leurs pièces et titres afin de les représenter aux juges, faire et signer les actes nécessaires pour la régularité de la procédure et mettre l'affaire en état de recevoir jugement.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne font pas obstacle à l'application de dispositions législatives spéciales et à la faculté:

[...]

- *des justiciables d'agir par eux-mêmes ou de se faire représenter ou assister par un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises, dûment autorisé à exercer sa profession, devant le tribunal administratif appelé à connaître d'un recours en matière de contributions directes;*

[...] ».

Dans ce contexte, l'OEC est d'avis que cette activité exercée par les experts-comptables ou les réviseurs d'entreprises doit être exclue des dispositions du présent Projet.

Il est proposé de modifier le texte de l'article 1<sup>er</sup> paragraphe (3) comme suit :

« (3) Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises et son client en matière de contentieux des contributions directes, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires. »

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/03

N° 7945<sup>3</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(9.2.2022)

Par lettre du 22 décembre 2021, Madame Sam Tanson, ministre de la Justice, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Le présent projet de loi a pour objet de transposer en droit national 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.

2. Le gouvernement semble vouloir adopter une loi générale qui viendrait à compléter les domaines non couverts à suffisance par les lois sectorielles.

**A cet égard, la CSL regrette que le présent projet de loi ne prévoit pas d'office une loi spéciale concernant la protection et les droits des salariés auteur de signalement.**

**En effet, le code du travail dispose déjà sous le livre II « Règlementation et conditions de travail » d'un Titre VII « Protection des salariés en matière de lutte contre la corruption, le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts ».**

**Il semblerait approprié d'insérer les nouvelles dispositions à la suite dudit Titre VII.**

**A cette fin la CSL a élaboré une proposition de loi qui vise à introduire un Titre VIII « La protection des auteurs de signalements » sous le livre II « Règlementation et conditions de travail » dans le Code du travail.**

**Ladite proposition de loi est annexée au présent avis.**

**Dispositions générales**

3. La future loi aura pour objet de protéger l'auteur d'un signalement de violations contre les représailles de la part d'un employeur ou d'une autre personne physique ou morale exerçant un certain pouvoir de contrainte en rapport avec l'activité du « lanceur d'alerte ».

4. Le gouvernement a fait le choix d'étendre la protection accordée aux lanceurs d'alerte aux signalements de l'ensemble des violations au droit national et du droit européen applicable, ce bien que la directive (UE) 2019/1937 ne prévoit qu'un champ d'application matériel limité aux violations du droit européen dans certaines matières, telles que définies dans l'Annexe aux parties I et II de la directive.

Néanmoins sont exclus du champ d'application matériel les faits, Informations ou documents classifiés, conformément à l'article 346 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après TFUE) et les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, conformément à l'article 458 du Code pénal. Ces restrictions s'appliquent sans préjudice de dispositions légales dérogoires, par exemple en cas de témoignage en justice.



En outre, il est précisé que les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leurs droits syndicaux et de la protection qui leur est accordé dans ce cadre ne sont pas affectés par les dispositions de la présente loi. Il est également précisé que la présente loi est sans préjudice de l'autonomie des partenaires sociaux et de leur droit de conclure des conventions collectives

**La Chambre des salariés (CSL) salue le choix du gouvernement d'étendre le champ d'application matériel à toutes les dispositions de droit national et européen. De plus la CSL apprécie la précision concernant l'exercice des droits syndicaux des salariés et l'autonomie des partenaires sociaux.**

5. Le projet de loi reprend intégralement le champ d'application personnel défini dans la directive, qui donne une définition très large des personnes pouvant bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte. Sont visées toutes les personnes travaillant dans le secteur privé, les salariés donc, et dans le secteur public, c'est-à-dire les fonctionnaires et les employés de l'État.

En effet, le projet fait référence au statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1er, du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et des fonctionnaires et les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du TFUE.

Cette dernière catégorie de personnes comprend les indépendants qui fournissent des services, les collaborateurs indépendants, les contractants, les sous-traitants, qui font généralement l'objet de représailles pouvant prendre la forme par exemple de résiliation anticipée ou d'annulation de contrat de services, de licence, de perte d'activité, de perte de revenus, de coercition, d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur une liste noire, de boycottage d'affaires ou d'atteinte à leur réputation.

Sont également protégés, les catégories de personnes sans lien contractuel ou statutaire comme les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles, les sous-traitants et les fournisseurs. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité des produits, les fournisseurs sont beaucoup plus proches de la source d'information au sujet d'éventuelles pratiques déloyales et illicites dans la fabrication, l'importation ou la distribution de produits dangereux. Les actionnaires et les membres des organes de direction peuvent également subir des représailles, par exemple sur le plan financier ou sous la forme d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur une liste noire ou d'atteinte à leur réputation.

Les auteurs de signalement sont aussi protégés dans les cas où leur relation de travail a pris fin et lorsque la relation de travail n'a pas encore commencé, par exemple lorsque des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou lors de négociations précontractuelles. Ces personnes pourraient faire l'objet de représailles sous forme d'attestation de travail négative, de mise sur une liste noire ou de boycottage. Les mesures de protection des auteurs de signalement peuvent encore s'appliquer à des facilitateurs, c'est-à-dire des personnes qui apportent une aide à l'auteur, des tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches, des représentants de syndicats ou d'associations, des journalistes en cas de divulgation publique et des entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

**La CSL salue le fait que la protection soit accordée au plus large éventail possible de catégories de personnes. Elle rappelle qu'elle demande que les règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les salariés ayant un statut de droit privé, les apprentis, les stagiaires, et les étudiants travaillant pendant les vacances scolaires, soient protégés spécifiquement par des règles à introduire en parallèle du présent projet de loi dans le Code du travail (voir la proposition de loi annexée). De plus, la CSL note que les cadres supérieurs tombent aussi sous le champ d'application personnel du projet d'avis sous rubrique.**

6. Les définitions de la directive ont été reproduites dans le projet de loi. De plus, le projet de loi précise dans son commentaire d'articles que la définition de « violations » couvre non seulement les dispositions législatives et réglementaires nationales et européennes proprement dites, mais également les instruments juridiques internationaux approuvés et ratifiés par le Luxembourg et qui font partie de l'ordonnancement juridique au Luxembourg.

7. Afin de bénéficier de la protection prévue par le projet de loi, les auteurs d'un signalement doivent avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils

disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques. Cette exigence est une garantie contre des signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle empêche que les personnes qui signalent délibérément et sciemment des informations qu'elles savent erronées ou trompeuses ne se voient accorder une protection. En même temps, cette exigence garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations qui se sont révélées être inexacts par la suite.

### Les signalements internes

8. Le projet de loi précise que les lanceurs d'alerte ont en premier lieu recours au signalement interne, sauf au cas où il existerait des éléments de contrariété, comme par exemple un risque de représailles ou l'absence de chances que soit remédié aux violations signalées.

Le commentaire d'article énonce que « les entités juridiques sont en effet la plupart du temps les mieux à même de remédier efficacement aux violations signalées, de sorte qu'un signalement en interne est à encourager ».

**La CSL estime que les signalements doivent pouvoir se faire par le biais de canaux de signalement interne, externe ou par la divulgation publique. Il est vrai que la directive encourage le signalement par le biais de la procédure interne, si possible, avant la procédure externe, néanmoins le choix final doit rester dans les mains de l'auteur de signalement. Le projet de loi en revanche semble imposer le signalement interne, ou du moins l'article 16 du projet de loi n'est pas formulé de manière suffisamment claire pour permettre d'affirmer que les auteurs du projet de loi entendent laisser le choix au lanceur d'alerte du canal interne ou externe pour sa dénonciation. Ce qui empêche l'auteur de signalement de pouvoir librement évaluer le degré de risque qu'il prend en signalant les violations.**

**Les entreprises ayant eu connaissance d'un signalement pourraient vite faire disparaître les preuves d'une violation et agir en représailles contre l'auteur du signalement, qui aurait alors des difficultés à prouver ses dires.**

9. Le projet de loi impose aux entités juridiques de droit privé et de droit public d'une certaine taille, l'obligation de mettre en place un canal de signalement interne.

Les entités juridiques de droit privé visées sont celles comptant 50 salariés ou plus. La computation du nombre de salariés étant calculée conformément aux dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Ainsi, les salariés ayant rejoint une entreprise par l'effet d'un transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'entreprise ou d'établissement au sens du Livre Ier, Titre II, Chapitre VII du Code du travail sont censés faire partie de cette entreprise depuis la date de leur entrée en service auprès de l'employeur initial.

Tous les salariés de l'entreprise engagés dans les liens d'un contrat de travail, à l'exception de ceux tombant sous le régime d'un contrat d'apprentissage, entrent en ligne de compte pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise. Les salariés travaillant à temps partiel dont la durée de travail est égale ou supérieure à seize heures par semaine sont pris en compte intégralement pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise. Pour les salariés dont la durée de travail est inférieure au seuil visé à l'alinéa qui précède, l'effectif est calculé en divisant la masse totale des horaires inscrite dans leurs contrats de travail par la durée légale ou conventionnelle du travail. Les salariés sous contrat à durée déterminée et les salariés mis à la disposition par une autre entreprise sont exclus du décompte des effectifs, lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou un salarié dont le contrat de travail est suspendu.

Pour la computation du personnel occupé par l'entrepreneur de travail intérimaire, il est tenu compte, d'une part, des salariés permanents de cette entreprise et, d'autre part, des salariés qui ont été liés à elle par des contrats de mission pendant une durée totale d'au moins dix mois au cours de l'année qui précède la date de computation.

10. Il est donné la possibilité aux entités du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs de partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les vérifications éventuelles à mener, à condition de garantir la confidentialité des lanceurs d'alerte, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

11. Sont également visés les entités juridiques du secteur public, à savoir les administrations de l'État, les établissements publics et les administrations des communes de plus de 10.000 habitants, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités.

A cet égard le commentaire des articles indique que peu de commune luxembourgeoise comptent plus de 10000 habitants. Néanmoins, les communes de taille inférieures gardent la possibilité de mettre en place des canaux de signalement internes.

Il faut noter que les dispositions spéciales en matière d'établissement de canaux internes, prévues dans la partie II de l'annexe de la directive, notamment en ce qui concerne le seuil minimal, priment sur les dispositions générales de la présente loi.

**En ce qui concerne les entités juridiques du secteur privé, l'obligation d'établir des canaux de signalement interne devrait être proportionnelle à leur taille et au niveau de risque que leurs activités présentent pour l'intérêt public. Or, le projet de loi ainsi que la directive prévoient un seuil de 50 salariés à partir duquel des canaux de signalement internes doivent être mis en place.**

**La CSL estime que les entreprises de 15 salariés ou plus devraient être soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne, quelle que soit la nature de leurs activités.**

**Le niveau du seuil établi par le projet de loi doit être modifié afin de l'adapter à la situation nationale en vigueur.**

En effet, le Luxembourg compte une grande partie de PME qui n'atteignent pas le seuil des 50 salariés prévu par la directive et le projet de loi, c'est pourquoi la CSL estime que le seuil de 15 salariés est plus approprié. De plus, il s'agit du même seuil imposé par l'article L. 411-1 du Code du travail, à partir duquel les entreprises doivent mettre en place une délégation du personnel. Notons aussi que le projet de loi se réfère aux L.411-1 et L.411-2 du Code du travail en ce qui concerne la computation du personnel.

**Cette variation par rapport à la directive est permise du fait qu'il s'agit d'une modification favorable aux auteurs de signalement, puisque plus d'entreprises seront visés par la mise en place de canaux de signalement interne et que la consultation de la délégation du personnel est requise.**

12. Le projet de loi détermine les conditions minimales auxquelles doivent répondre la réception et le suivi des signalements effectués en interne. Il impose encore à l'entité d'informer le lanceur d'alerte dans un délai raisonnable du suivi effectué. Il appartient aux entités de désigner parmi leur personnel une personne chargée de la réception et du suivi des signalements en interne. Ce choix est évidemment tributaire de la structure et de la taille de l'entité. La directive n'impose dès lors pas de qualités ou qualifications particulières pour l'exercice de ces fonctions, mais exige que soient prises des mesures pour garantir l'impartialité de la personne ou du service désigné. Par ailleurs, les canaux de réception doivent être conçus, établis et gérés de manière sécurisée afin de garantir la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement. Il est également prévu que l'auteur puisse effectuer un signalement par écrit ou oralement ou les deux.

En revanche, il est spécifié que le signalement doit se faire dans l'une des trois langues officielles du pays ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique.

En outre, une amende pouvant aller jusqu'à 250.000 euros est prévu pour les entités juridiques de droit privé en cas de non-conformité aux dispositions mentionnées ci-dessus.

**La CSL salue le fait que des entités juridiques occupant des travailleurs ayant des statuts différents, notamment des salariés de droit privé et des fonctionnaires ou employés d'Etat, ayant un statut de droit public et travaillant pour une même entité, ne doivent pas passer par des règles de signalement ou des canaux de signalement différentes.**

**En revanche, la CSL estime que des traductions doivent être mises en place pour des personnes ne parlant pas une des trois langues administratives.**

13. La création d'un « office des signalements » sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions est prévue. Cet office a pour mission d'informer et d'aider dans leurs démarches les lanceurs d'alerte, ce notamment en leur expliquant quelles sont les procédures applicables à suivre pour effectuer un signalement. L'office est également chargé de sensibiliser le public à la législation existante en matière de protection des lanceurs d'alerte et d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la législation. Par ailleurs, l'office peut prévenir les autorités compétentes

lorsqu'il a connaissance d'un manquement à l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne.

L'office doit également publier annuellement un rapport sur ses activités, dont il adresse une copie à la Commission européenne. Ce rapport reprend le nombre de signalements effectués, le nombre d'enquêtes subséquentes et le préjudice financier estimé, ainsi que les montants recouverts à la suite d'enquêtes et de procédures liées aux violations signalées.

**La CSL souligne l'importance d'un travail d'information du public concernant les types de signalements possibles, ceci afin d'assurer la bonne compréhension des conséquences que les signalements engendrent. Notamment, il est important d'expliquer les règles relatives à la confidentialité des signalements internes et externes par rapport à la divulgation publique.**

### Les signalements externes

14. Le projet de loi reprend le principe qu'un signalement peut être directement effectué en interne ou par le biais d'une autorité compétente.

En outre, le projet de loi précise la conception des canaux de signalement externe. Ces derniers doivent être indépendants et autonomes. Dès lors, ils doivent permettre un signalement confidentiel des informations et limiter l'accès à ces informations au personnel autorisé.

Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oral et ce dans une des trois langues officielles ou alors dans toute autre langue admise par l'autorité compétente. A côté du Luxembourgeois, du Français et de l'Allemand, l'Anglais est une langue de communication usuelle d'un grand nombre d'autorités luxembourgeoises.

**La CSL estime que des traductions doivent être mises en place pour des personnes ne parlant pas une des trois langues admises par l'autorité compétente.**

15. Il est proposé de recourir aux autorités en place dans un grand nombre de domaines, couvrant ainsi les signalements de violations pouvant porter sur la surveillance prudentielle (CSSF), la législation du travail (ITM) ou la législation environnementale (Administration de la nature et des forêts, Administration de la gestion de l'Eau) pour ne nommer que ces dernières.

**A cet égard, la CSL estime qu'un nouveau « Centre de traitement des signalements des lanceurs d'alerte » devrait être créé par une loi nationale afin de répondre aux conditions d'indépendance et d'autonomie de la directive, à l'image de la Commission nationale pour la protection des données ou du Centre pour l'égalité de traitement. La loi spéciale qui créera cette nouvelle autorité doit en fixer les missions, les attributions et la doter des moyens nécessaires.**

16. Le projet de loi précise les procédures à suivre par les autorités désignées en cas de signalements externes. Les conditions sont sensiblement les mêmes que pour les signalements internes, excepté le délai de réponse qui peut être porté à six au lieu de trois mois dans des cas dûment justifiés. Est cependant à relever la possibilité octroyée aux autorités compétentes de ne pas procéder au suivi et au traitement d'un signalement si ce dernier est identique à un signalement antérieur ou alors si l'autorité compétente est d'avis qu'il s'agit d'une violation manifestement mineure. Une telle décision doit cependant être motivée et l'auteur du signalement en est informé.

Après avoir dûment examiné la question, les autorités compétentes peuvent décider qu'un signalement est répétitif ou alors mineur et ne nécessite de ce fait pas de suivi.

De plus, il est permis aux autorités compétentes de traiter en priorité les signalements de violations graves ou afférentes à des dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente loi, au cas où l'autorité dont question serait confrontée à un nombre important de signalements. Les autorités compétentes coopèrent entre elles et se prêtent mutuellement assistance. Le projet énumère les informations concernant la réception des signalements et leur suivi, que les autorités compétentes doivent mettre à disposition des potentiels auteurs de signalement.

Un réexamen tous les trois ans des procédures de réception des signalements et de leur suivi par les autorités désignées doit avoir lieu.

La confidentialité de l'auteur du signalement doit être garantie durant la procédure de signalement et les enquêtes déclenchées par le signalement.

L'identité de l'auteur d'un signalement ne doit en effet pouvoir être divulguée que si cela constitue une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national et européen dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense des personnes concernées. La protection de la confidentialité ne s'applique évidemment pas aux cas dans lesquels l'auteur de signalement a intentionnellement révélé son identité. De plus, les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

Les signalements de violations doivent être correctement archivés, de façon à ce que chaque signalement soit récupérable et à ce que les informations reçues par le biais des signalements puissent être utilisées comme éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi, le cas échéant.

### La divulgation publique

17. Le projet de loi prévoit qu'une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par la future loi si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- 1° la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conforme aux règles établies par le projet de loi mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé par le projet de loi ;
- 2° la personne a des motifs raisonnables de croire que :
  - a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ;
  - b) ou b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

### Les mesures de protection

18. Le projet prévoit une interdiction de représailles susceptibles d'être prises à l'encontre d'un auteur de signalements. Le projet prévoit une liste de représailles interdites, qui n'est pas exhaustive.

La loi sanctionne ainsi de nullité de plein droit non seulement des mesures prises unilatéralement, mais aussi des stipulations contractuelles sanctionnant des représailles sous le couvert d'accord ou tendant à limiter préventivement la protection de la loi.

La personne dispose par ailleurs d'une action pour le maintien ou le cas échéant pour la réintégration dans l'entité.

Outre l'action en nullité, la personne conserve également le droit d'exercer une action en réparation. En outre, le projet prévoit le renversement de la charge de la preuve, à condition que l'auteur de signalement soit de bonne foi et ait respecté les procédures de signalement pertinentes.

De même, en cas d'action judiciaire en réparation de la résiliation abusive du contrat de travail, le code du travail prévoit également un renversement complet de la charge de la preuve en faveur du salarié. De plus, la protection des lanceurs d'alerte s'applique également aux fonctionnaires de l'État, dont le statut protège déjà les agents qui dénoncent des comportements fautifs.

**La CSL salue les dispositions prévoyant l'action en nullité, néanmoins elle propose d'y ajouter, en ce qui concerne les salariés (rappelons que la CSL propose d'insérer les règles issues de cette législation en ce qui concerne les salariés, apprentis, stagiaires et étudiants travaillant pendant leurs vacances scolaires, dans le Code du travail), la procédure en ce qui concerne les actions en nullité des licenciements abusifs et la cessation de la violation.**

**La liste des représailles devrait aussi inclure les menaces d'actions en justice pour non-respect des clauses de confidentialité ou de secret des affaires.**

**La CSL remarque que les mesures de soutien prévu à l'article 20 de la directive n'ont pas été mises en œuvre à travers ce projet de loi. La CSL estime que les autorités compétentes doivent apporter aux auteurs de signalement le soutien qui leur est nécessaire pour avoir accès aux mesures de protection de manière effective. En particulier, elles doivent fournir des preuves ou**

**d'autres documents requis pour confirmer auprès d'autres autorités ou juridictions qu'un signalement externe a été effectué.**

**Les auteurs de signalement peuvent bénéficier de formes de certification du fait qu'ils remplissent les conditions des règles applicables au signalement.**

19. Le projet de loi précise que l'auteur de signalement ne sera protégé contre des représailles qu'à condition d'avoir eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation de telles informations était nécessaire pour révéler une violation.

Les lanceurs d'alerte sont exemptés de leur responsabilité pour avoir enfreint une restriction au signalement d'informations, telle une clause de confidentialité, lorsque les personnes concernées ont des motifs raisonnables de croire que ces révélations sont nécessaires.

Lorsque les auteurs de signalement obtiennent les informations sur les violations ou les documents contenant ces informations, ou y ont accès, de façon licite, ils devraient bénéficier d'une immunité de responsabilité. Il devrait en être ainsi tant dans les cas où les auteurs de signalement révèlent le contenu de documents auxquels ils ont accès de façon licite que dans les cas où ils font des copies de tels documents ou les emportent hors des locaux de l'organisation dans laquelle ils sont employés, en violation de clauses contractuelles ou d'autres clauses prévoyant que les documents concernés appartiennent à l'organisation.

De plus, les auteurs de signalement bénéficient d'une immunité de responsabilité dans les cas où l'obtention des informations ou des documents concernés ou l'accès à ces informations ou documents soulève une question de responsabilité en droit civil, en droit administratif ou en droit du travail.

En revanche, l'auteur d'un signalement malveillant ou qu'il savait être erroné engage sa responsabilité pour le préjudice causé du fait du signalement à l'entité concernée. L'auteur s'expose dès lors à une peine d'emprisonnement jusqu'à 3 mois et à une amende entre 1.500 et 50.000 euros.

\*

**20. La CSL marque son accord au présent projet de loi, sous condition qu'il soit tenu compte de ses remarques, notamment qu'il soit tenu compte de sa demande d'introduction dans le Code du travail des règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les salariés, apprentis, stagiaires et étudiants travaillant pendant les vacances scolaires, en parallèle et en complément du présent projet de loi.**

**Annexe: Proposition de loi de la CSL portant introduction dans le Code du travail sous le livre II « Réglementation et conditions de travail », d'un Titre VIII – « La protection des auteurs de signalements »**

\*

## **PROPOSITION DE LOI**

**transposant la directive 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**

### **I. Exposé des motifs**

La présente proposition de loi s'inscrit dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. En effet, la transposition de la directive (UE) 2019/1937 en droit national doit être avenue au plus tard le 17 décembre 2021.

La directive en question vise à établir une protection plus étendue pour les lanceurs d'alerte, c'est-à-dire les personnes qui signalent des informations obtenues dans un contexte professionnel au sujet d'un abus de droit.

En effet, des activités illicites et des abus de droit peuvent survenir dans n'importe quelle entreprise qu'elle soit privée ou publique, grande ou petite. Ces abus peuvent revêtir des formes très diverses,

telles que la corruption ou la fraude, la faute professionnelle ou la négligence et peuvent causer un préjudice grave.

Les personnes qui travaillent pour une entreprise ou qui sont en contact avec elle dans le cadre de leurs activités professionnelles sont souvent les premières à être informées de ces événements et se trouvent donc dans une position privilégiée pour informer ceux qui peuvent résoudre le problème. Ainsi, les lanceurs d’alerte aident à prévenir les effets néfastes et à détecter les menaces ou les atteintes à l’intérêt public qui, à défaut, pourraient rester cachées.

Néanmoins, les éventuels lanceurs d’alerte sont souvent découragés de signaler leurs préoccupations par crainte de représailles. Il est donc essentiel d’assurer une protection adéquate et efficace des lanceurs d’alerte en général, mais aussi en tant que sources d’information pour les journalistes afin de permettre au journalisme d’investigation de remplir son rôle de sentinelle.

Lorsque les lanceurs d’alerte potentiels ne se sentent pas libres de communiquer les informations qu’ils possèdent en toute sécurité, cela se traduit par un faible taux de signalement.

Il y a lieu de noter que la présente proposition de loi se limite uniquement à la protection des personnes physiques dans le cadre des activités professionnelles dépendantes visées de manière générale par le Code du travail. La transposition de la directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l’Union nécessite qu’une loi soit prise en parallèle de la présente proposition pour assurer les aspects de la directive qui dépassent ce cadre.

## II. Texte de la proposition de loi

**Il est proposé d’introduire dans le Code du travail sous le livre II « Règlementation et conditions de travail », un Titre VIII – « La protection des auteurs de signalements »**

### **Chapitre premier. – Le champ d’application, définitions et conditions de protection des auteurs de signalement**

#### **Section 1.– Le champ d’application matériel et personnel**

**Art. L. 271-3** « (1) *L’auteur de signalement ne peut faire l’objet de représailles en raison de la dénonciation d’un fait qu’il considère, de bonne foi, comme étant constitutif d’une violation de droit national, de droit européen et/ou de droit international, que ce fait soit l’œuvre de son employeur ou de tout autre supérieur hiérarchique, de collègues de travail ou de personnes extérieures en relation avec l’employeur.*

(2) *Le présent titre s’applique aux auteurs de signalement œuvrant dans le cadre d’une activité professionnelle dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris :*

- *les salariés employés par des employeurs relevant du secteur privé ou public,;*
- *les bénévoles, les stagiaires rémunérés ou non rémunérés, les apprentis et les étudiants travaillant pendant les vacances scolaires ;*
- *toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.*

*Les mesures de protection des auteurs de signalement énoncées au présent titre s’appliquent également aux:*

- *facilitateurs;*
- *tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l’objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ;*

(3) *Les dispositions suivantes s’appliquent également aux auteurs de signalement lorsqu’ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d’une relation de travail qui a pris fin depuis.*

*De même, les dispositions du présent titre s’appliquent également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n’a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d’autres négociations précontractuelles.*

*(4) Conformément à l'article 3 de la directive (UE) 2019/1937, les dispositions du présent titre s'appliquent sans préjudices d'autres dispositions, notamment concernant la protection des informations classifiées, la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical, le secret des délibérations judiciaires et les règles en matière de procédure pénale.*

*De même, les dispositions suivantes n'affectent pas les dispositions relatives à l'exercice par les salariés de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives. »*

**Commentaire :**

**Cet article vise la transposition des articles 2, 3 et 4 de la directive.**

**D'après cet article, les salariés du secteur privé et public, les bénévoles, les stagiaires et les apprentis sont susceptibles d'être des auteurs de signalement.**

**L'article 2 de la directive définit le champ d'application matériel de cette dernière et son paragraphe 2 énonce la possibilité d'étendre la protection des auteurs de signalements à des actes non visés par son paragraphe 1<sup>er</sup>.**

**En effet, la CSL estime qu'il est nécessaire d'élargir ce champ d'application à toutes les dispositions de droit national, européen et international en tenant compte de l'article 3 de la directive (UE)2019/1397 et sans préjudice des dispositions déjà en vigueur en matière de protection des informations classifiées, de protection du secret professionnel des avocats et du secret médical, du secret des délibérations judiciaires et des règles en matière de procédure pénale.**

**De plus, ne doivent pas être affectées par les nouvelles dispositions, le droit des salariés de consulter leurs représentants ou leurs syndicats et leur droit à la protection contre toute conséquence négative d'une telle consultation, ainsi que l'autonomie des partenaires sociaux et leur droit de conclure des conventions collectives.**

**Section 2.– Définitions**

**Art. L.271-4** « Aux fins du présent titre, on entend par :

- 1) « violations » : les actes ou omissions qui :
  - i. sont illicites et ont trait aux actes de droit national, de droit européen et/ou de droit international, ou
  - ii. vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de droit national, droit européen ou/et de droit international ;
- 2) « informations sur des violations » : des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou dans une autre organisation avec laquelle l'auteur de signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations;
- 3) « signalement » ou « signaler » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations;
- 4) « signalement interne » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public;
- 5) « signalement externe » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux autorités compétentes;
- 6) « divulgation publique » ou « divulguer publiquement » : la mise à disposition dans la sphère publique d'informations sur des violations;
- 7) « auteur de signalement » : une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles, tel :
  - un salarié employé par un employeur relevant du secteur privé ou public,
  - un bénévole, un stagiaire rémunéré ou non rémunéré, les apprentis et les étudiants travaillant pendant les vacances scolaires ;



- toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs ;
- 8) « facilitateur » : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle;
- 9) « activité professionnelle » : les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations;
- 10) « personne concernée » : une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée;
- 11) « représailles » : tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice Injustifié à l'auteur de signalement; »

**Commentaire :**

**Cet article transpose l'article 5 de la directive et reprend toutes les définitions nécessaires à la bonne mise en œuvre du texte.**

**La CSL propose d'ajouter à la définition des « auteurs de signalement », la qualité des personnes qui peuvent être qualifiées d'auteur de signalement dans le contexte du droit du travail.**

**Section 3. Conditions de protection des auteurs de signalement**

**Art. L. 271-5** « (1) *Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par le présent titre pour autant que :*

- a) ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement ; et*
- b) ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article L.271-6, soit externe conformément à l'article L.271-8, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article L.271-11.*

*(2) Les signalements anonymes sont traités et suivis au même titre que les signalements par le biais de canaux de signalement interne, externe ou par le biais de la divulgation publique.*

*(3) Les personnes qui ont signalé ou divulgué publiquement des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue sous le présent titre, pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1.*

*(4) Les personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes compétents des violations bénéficient de la protection dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe. »*

**Commentaire :**

**Afin de pouvoir bénéficier d'une protection, les auteurs de signalement doivent avoir des motifs raisonnables de croire de bonne foi, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent correspondent à la vérité.**

**D'une part, cette exigence sert de garantie contre les signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle garantit que les personnes qui, au moment du signalement, ont signalé délibérément et sciemment des informations erronées ou trompeuses ne se voient pas accorder de protection. D'autre part, cette exigence garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations inexactes sur des violations.**

**Afin d'améliorer les effets de la directive en ce qui concerne le signalement des abus de droit, qui peuvent être constatée dans une entreprise quelconque, la CSL estime qu'aucune différence**

**de traitement doit exister entre un signalement par le biais de canaux de signalement interne, externe ou par le biais de la divulgation publique et un signalement anonyme.**

## **Chapitre II. Signalements internes et suivi**

**Art. L. 271-6** « (1) *Les informations sur des violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédures de signalement interne, sans préjudices des articles L.271-8 et suivants et l'article L.271-11.*

*Le signalement par le biais de canaux de signalement interne est encouragé avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles.*

*(2) Des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne sont fournies dans le cadre des informations données par les entités juridiques des secteurs privé et public en vertu de l'article L.271-7, paragraphe 1, point g), et par les autorités compétentes en vertu de l'article L.271-9, paragraphe 4, point a), et de l'article L.271-10.*

*(3) En ce qui concerne les entreprises du secteur privé qui comptent au moins 15 salariés, les canaux et les procédures pour le signalement interne et leurs suivis sont mis en place après consultation de la délégation du personnel, sans préjudice des règles spécifiques des actes sectoriels de l'Union visés dans les parties I.B et II de l'annexe de la directive (UE) 2019/1937.*

*Dans les entreprises du secteur privé occupant, pendant les douze mois précédant le premier jour du mois de l'affichage annonçant les élections pour la délégation du personnel au moins 150 salariés, les canaux et les procédures pour le signalement interne et leurs suivis doivent être mis en place d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel conformément aux dispositions des articles L.414-9 et suivants du Code du travail.*

*(4) Les canaux et procédures visés au paragraphe 1 du présent article permettent aux personnes protégées au sens du présent titre, de signaler des informations sur des violations.*

*(5) Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article L.271-7, paragraphe 1, s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement pour le compte d'une entité juridique du secteur privé.*

*(6) Les entités juridiques du secteur privé qui comptent 15 à 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener, sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations, et de remédier à la violation signalée.*

*(7) Les entités juridiques du secteur privé comptant moins de 15 travailleurs peuvent être obligé d'établir des canaux et procédures de signalement interne conformément aux dispositions en vigueur. À la suite d'une évaluation des risques appropriée tenant compte de la nature des activités des entités et du niveau de risque qui en découle, en particulier, pour l'environnement et la santé publique. Toute décision d'obligation d'établir des canaux et procédures de signalement interne, y compris les motifs de la décision et les critères utilisés, seront notifiés à la Commission.*

*(8) Les canaux de signalement interne peuvent être partagés entre municipalités ou exploités par des autorités municipales conjointes, pour autant que les canaux de signalement interne partagés soient distincts et indépendants des canaux de signalement externe concernés. »*

### **Commentaire :**

**Cet article transpose l'article 8 de la directive.**

**En règle générale, les signalements doivent se faire par le biais de canaux de signalement interne, externe ou par la divulgation publique.**

**La directive encourage le signalement par le biais de la procédure interne, si possible, avant la procédure externe.**

En ce qui concerne les entités juridiques du secteur privé l'obligation d'établir des canaux de signalement interne devrait être proportionnelle à leur taille et au niveau de risque que leurs activités présentent pour l'intérêt public.

Ainsi, les entreprises de 15 salariés ou plus sont soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne, quelle que soit la nature de leurs activités.

En revanche, les entreprises comptant moins de 15 salariés peuvent être obligées d'établir des canaux de signalement interne à la suite d'une évaluation des risques appropriée et dans des cas spécifiques, par exemple en raison des risques importants pouvant résulter de leurs activités.

Il est important de noter que l'exemption de l'obligation d'établir des canaux de signalement interne n'inclut pas les petites et microentreprises de moins de 15 salariés relevant du champ d'application des services, produits et marchés financiers, et de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, ainsi que les entités relevant du champ d'application de la sécurité des transports et de la protection de l'environnement.

De même, la consultation de la délégation du personnel est nécessaire afin de procéder à la mise en place des canaux de signalement pour les entreprises relevant du secteur privé comptant plus de 15 salariés, à l'exception des entreprises relevant du champ d'application des services, produits et marchés financiers, et de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, ainsi que les entités relevant du champ d'application de la sécurité des transports.

Dans les entreprises de secteur privé occupant au moins 150 salariés, la mise en place des canaux de signalement doit se faire d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel.

Il y a lieu de noter que les entités juridiques du secteur privé comptant 15 à 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener, tout en respectant les conditions de confidentialité.

En ce qui concerne les entités d'ordre public, les canaux de signalement interne peuvent être partagés entre municipalités ou exploités par des autorités municipales conjointes conformément au droit national, pour autant que les canaux de signalement interne partagés soient distincts et indépendants des canaux de signalement externe concernés.

Dans le contexte de la transposition de cette directive, le niveau du seuil établi par la directive a été modifié afin de l'adapter à la situation nationale en vigueur.

En effet, le Luxembourg compte une grande partie de PME qui n'atteignent pas le seuil des 50 salariés prévu par la directive, c'est pourquoi la CSL estime que le seuil de 15 salariés est plus approprié. De plus, il s'agit du même seuil imposé par l'article L. 411-1 du Code du travail, à partir duquel les entreprises doivent mettre en place une délégation du personnel.

Cette variation par rapport à la directive est permise du fait qu'il s'agit d'une modification favorable aux auteurs de signalement, puisque plus d'entreprises seront visés par la mise en place de canaux de signalement interne et que la consultation de la délégation du personnel est requise.

En outre, le seuil de 150 salariés a été introduit en ce qui concerne la mise en place des canaux de signalement d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel, conformément à l'article L.414-9 du Code du travail.

*Art L.271-7 (1) Les procédures de signalement interne et de suivi visées à l'article L-271-6 comprennent les éléments suivants :*

- a) des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisés;*
- b) un accusé de réception du signalement adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de cette réception;*
- c) la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations ;*

- d) un suivi diligent par la personne ou le service désigné visé au point c);
- e) un suivi diligent, en ce qui concerne les signalements anonymes ;
- f) un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement ;
- g) la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement externe aux autorités compétentes en vertu de l'article L. 271-8 et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union.

(2) Les canaux prévus au paragraphe 1, point a), permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement, ou les deux. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable. »

#### Commentaire :

Cet article a été intégralement repris de l'article 9 de la directive.

Il s'agit de mettre en place les canaux pour la réception des signalement interne qui garantissent la confidentialité quant à l'identité du lanceur d'alerte.

Un accusé de réception doit être transmis au lanceur d'alerte dans un délai de 7 jours à partir de son signalement.

En outre, il est essentiel de désigner une personne ou un service compétent pour assurer un suivi diligent du signalement en question. Un suivi diligent doit aussi être prévu pour les signalements anonymes.

Une obligation de retour d'information endéans les 3 mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou à partir de la réception envoyée à l'auteur de signalement est prévue afin d'établir un délai raisonnable.

De plus, des informations accessibles et claires concernant les procédures de signalement mises en place doivent être mises à disposition.

Les signalements peuvent se faire par écrit ou oralement ou les deux conjointement par téléphone ou par d'autres systèmes de messagerie vocale. Il est aussi possible d'organiser une rencontre à la demande du lanceur d'alerte afin de procéder au signalement. Cette rencontre doit alors être organisé dans un délai raisonnable.

### Chapitre III. Signalements externes et suivi

**Art. L. 271-8.** « (1) Les auteurs de signalement signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visés aux paragraphes suivants et à l'article L. 271-9, après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe, sans préjudice de l'article L.271-11. »

(2) Le Centre de traitement des signalements des lanceurs d'alerte, ci-après aussi « l'autorité compétente », est compétent pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements. Les missions lui incombant sont notamment :

- a) établir des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur des violations ;
- b) accuser réception des signalements rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, sauf demande contraire expresse de l'auteur de signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement ;
- c) assurer un suivi diligent des signalements ;
- d) fournir à l'auteur de signalement un retour d'informations dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés ;
- e) communiquer à l'auteur de signalement le résultat final des enquêtes déclenchées par le signalement

f) transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union compétents, selon le cas, en vue d'un complément d'enquête,

(3) Le Centre de traitement des signalements des lanceurs d'alerte peut après avoir dûment examiné la question, décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure. Cela n'affecte pas d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée, ni la protection accordée en ce qui concerne les signalements internes ou externes. En pareil cas, les autorités compétentes notifient dans un délai raisonnable à l'auteur de signalement leur décision et les motifs de cette décision.

A moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent, le centre de traitement (des signalements des lanceurs d'alerte) peut décider de clore les procédures en ce qui concerne les signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes.

(4) En cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes peuvent traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles, sans préjudice du délai énoncé au paragraphe 2, point d).

Toute autorité qui a reçu un signalement mais qui n'est pas compétente pour traiter la violation signalée transmette le signalement à l'autorité compétente, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, et que l'auteur de signalement soit informé, sans retard, de cette transmission. »

#### **Commentaire :**

**Cet article reprend l'article 10 de la directive.**

**La directive prévoit, si possible, de passer en premier lieu par une procédure de signalement interne mais n'exclut pas la possibilité de signaler directement une violation par le biais de la procédure externe.**

**Il y a lieu de désigner l'autorité compétente pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.**

**A cet égard, la CSL estime qu'un nouveau Centre de traitement des signalements des lanceurs d'alerte doit être créé par une loi nationale afin de répondre aux conditions d'indépendance et d'autonomie de la directive, à l'image de la Commission nationale pour la protection des données ou du Centre pour l'égalité de traitement. La loi spéciale qui créera cette nouvelle autorité doit en fixer les missions, les attributions et la doter des moyens nécessaires.**

**L'autorité compétente doit accuser réception dans un délai de 7 jours à compter de la réception du signalement, assurer un suivi diligent et fournir un retour d'information au lanceur d'alerte endéans un délai de 3 mois ou 6 mois dans des cas dûment justifiés. A la fin de son enquête, l'autorité compétente doit communiquer le résultat final à l'auteur du signalement.**

**L'autorité compétente peut aussi décider, lorsqu'il s'agit d'une violation mineure, de clore la procédure sans suivi particulier.**

**Un ordre de traitement des signalements est constitué dans le sens où lorsqu'il y a un afflux de signalement l'autorité compétente traite en priorité les violations graves ou de dispositions essentielles.**

**Les autorités qui reçoivent un signalement, mais qui ne sont pas compétentes, ont l'obligation de transmettre la demande dans un délai raisonnable et de manière sécurisée à l'autorité compétente.**

**Art. L. 271-9 « (1) Les canaux de signalement externe doivent être indépendants et autonomes et répondre à tous les critères suivants:**

- a) ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés;
- b) ils permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article L.271-14 afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

**(2) Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de**

*messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.*

*(3) L'autorité compétente veille à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement externes prévus ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalements.*

*(4) L'autorité compétente désigne les membres du personnel chargés du traitement des signalements, et en particulier de ce qui suit :*

- a) la mise à la disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement ;*
- b) la réception et le suivi des signalements ;*
- c) le maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire.*

*Les membres du personnel chargés du traitement des signalements reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements. »*

**Commentaire :**

**Cet article concerne la conception des canaux de signalement externe et a été intégralement repris de l'article 12 de la directive.**

**Les canaux de signalement externe peuvent être considérés comme étant indépendants et autonomes lorsqu'ils permettent de garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et d'empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés. En outre, ils doivent permettre le stockage durable des informations afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.**

**Les signalements peuvent se faire par écrit ou oralement ou les deux conjointement par téléphone ou par d'autres systèmes de messagerie vocale. Il est aussi possible d'organiser une rencontre à la demande du lanceur d'alerte afin de procéder au signalement. Cette rencontre doit alors être organisée dans un délai raisonnable.**

**Les membres du personnel chargés des signalements doit être formée à cette fin. De plus, lorsqu'un signalement est reçu par un membre du personnel autre que celui en charge, celui-ci est tenu par un devoir de confidentialité.**

**Art. L. 271-10** « (1) *L'autorité compétente publie, dans une section distincte, aisément identifiable et accessible de leur site internet, au moins les informations suivantes:*

- a) les conditions pour bénéficier d'une protection;*
- b) les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe prévus à l'article L.271-9, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non;*
- c) les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur de signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu;*
- d) le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article L.271-13, à l'article 12 de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679, et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas;*
- e) la nature du suivi à assurer en ce qui concerne les signalements;*
- f) les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels;*

- g) *une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de l'autorité compétente ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article L.271-17, paragraphe 2 ; et*
- h) *les coordonnées du centre d'information ou de l'autorité administrative indépendante unique prévue à l'article 271-16, paragraphe 3, le cas échéant.*

*(2) L'autorité compétente réexamine ses procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, l'autorité compétente tient compte de son expérience et adapte ses procédures en conséquence. »*

**Commentaire :**

**Cet article concerne les informations de la réception des signalements et de leur suivi et a été repris par l'article 13 et 14 de la directive.**

**L'autorité compétente publie des informations sur les conditions afin d'obtenir la protection tant que lanceur d'alerte son site internet**

#### **Chapitre IV. Divulgations publiques**

**Art. L. 271-11** *« (1) Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par le présent titre si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :*

- a) *la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément à l'article L.271-8 et suivants, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article L.271-7, paragraphe 1, point f), ou à l'article L.271-8, paragraphe 2, point d); ou*
- b) *la personne a des motifs raisonnables de croire que:*
- i. *la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible; ou*
  - ii. *en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.*

*(2) Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cas dans lesquels une personne révèle directement des informations à la presse en vertu des règles relatives à la liberté d'expression spécifiques établissant un système de protection relatif à la liberté d'expression et d'information. »*

**Commentaire :**

**L'article concerne la divulgation publique et a été repris de l'article 15 de la directive. Il s'agit de mettre en place les conditions sous lesquelles une personne procédant à un signalement par la divulgation publique, bénéficie de la protection des lanceurs d'alerte.**

#### **Chapitre V.– Dispositions applicables aux signalements internes et externes**

##### **Section 1.– Devoir de confidentialité**

**Article L.271-12** *« (1) L'identité de l'auteur de signalement ne doit pas être divulguée à toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi, sans le consentement exprès de celui-ci. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur de signalement peut être directement ou indirectement déduite.*

*(2) L'identité de l'auteur de signalement et toute autre information visée au paragraphe 1 peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit de l'Union ou le droit national dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.*

*Les divulgations effectuées en vertu de cette dérogation doivent faire l'objet de mesures de sauvegarde appropriée. En particulier, les auteurs de signalement sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalement, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.*

*(3) Les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié. »*

**Commentaire :**

**Cet article est repris de l'article 16 de la directive.**

**Section 2.– Traitement des données à caractère personnel**

**Article L.271-13** *« Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu du présent titre, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et à la directive (UE) 2016/680. Tout échange ou toute transmission d'informations par les institutions, organes ou organismes de l'Union s'effectue conformément au règlement (UE) 2018/1725.*

*Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié »*

**Commentaire :**

**Cet article est repris de l'article 17 de la directive.**

**Section 3.– Archivage des signalements**

**Art. L.271-14** *« (1) Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus, dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article L.271-12. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la loi.*

*(2) Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour le signalement, avec le consentement de l'auteur de signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous l'une des formes suivantes :*

- a) en effectuant un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ; ou*
- b) par une transcription complète et précise de la conversation, établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature.*

*(3) Lorsqu'une ligne téléphonique non enregistrée ou un autre système de messagerie vocale non enregistré est utilisé pour le signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établi par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la conversation par l'apposition de sa signature.*

*(4) Lorsqu'une personne demande à rencontrer les membres du personnel des entités juridiques des secteurs privé et public ou des autorités compétentes aux fins d'un signalement en vertu de l'article 271-7, paragraphe 2 et de l'article L.271-9, paragraphe 2, les entités juridiques des secteurs privé*



et public et les autorités compétentes veillent, avec le consentement de l'auteur de signalement, à ce que des comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes :

- a) en effectuant un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ; ou
- b) par un procès-verbal précis de la rencontre établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature. »

**Commentaire :**

**Cet article est repris de l'article 18 de la directive.**

**Chapitre VI.– Les mesures de protection**

**Section 1.– Interdiction des représailles**

**Article L.271-15** « Toute forme de représailles contre les personnes protégées au sens du présent titre est interdite, y compris les menaces de représailles et tentatives de représailles, notamment sous les formes suivantes:

- a) suspension, mise à pied, licenciement ou mesures équivalentes;
- b) rétrogradation ou refus de promotion;
- c) transfert de fonctions, changement de lieu de travail, réduction de salaire, modification des horaires de travail;
- d) suspension de la formation;
- e) évaluation de performance ou attestation de travail négative;
- f) mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière;
- g) coercition, intimidation, harcèlement ou ostracisme;
- h) discrimination, traitement désavantageux ou injuste;
- i) non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le travailleur pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent;
- j) non-renouvellement ou résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire;
- k) préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu;
- l) mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité;
- m) résiliation anticipée ou annulation d'un contrat pour des biens ou des services;
- n) annulation d'une licence ou d'un permis;
- o) orientation vers un traitement psychiatrique ou médical ;
- p) les menaces d'action en justice, notamment pour non-respect d'une clauses de confidentialité ou d'un secret d'affaires. »

**Commentaire :**

**Cet article est repris de l'article 19 de la directive.**

Il s'agit d'une énumération des formes de représailles interdites telles que prévues par la directive et la CSL propose d'ajouter les menaces d'actions en justice à cette liste non exhaustive, alors qu'il est important de protéger les lanceurs d'alerte contre ce type de situation.

## Section 2.– Mesures de soutien

**Article L. 271-16** « (1) *Les personnes protégées au sens du présent titre bénéficient, s'il y a lieu, de mesures de soutien et notamment des mesures suivantes :*

- a) *des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée ;*
- b) *une assistance effective de la part des autorités compétentes devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par le présent titre ;*
- c) *une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales et civiles transfrontières conformément à la directive (UE) 2016/1919 et à la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil et, conformément au droit national, une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique.*

*(2) Une assistance financière et des mesures de soutien, notamment psychologique, sont prévues pour les auteurs de signalement dans le cadre des procédures judiciaires.*

*(3) Les mesures de soutien visées dans le présent article peuvent, le cas échéant, être apportées par un centre d'information ou une autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée. »*

### Commentaire :

**Cet article est repris de l'article 20 de la directive.**

**Les autorités compétentes doivent apporter aux auteurs de signalement le soutien qui leur est nécessaire pour avoir accès aux mesures de protection de manière effective. En particulier, elles doivent fournir des preuves ou d'autres documents requis pour confirmer auprès d'autres autorités ou juridictions qu'un signalement externe a été effectué.**

**Les auteurs de signalement peuvent bénéficier de formes de certification du fait qu'ils remplissent les conditions des règles applicables au signalement.**

**A cet égard, la CSL estime qu'il est important que la personne ayant signalé une violation ait une preuve de son signalement qui lui permette de bénéficier de la protection mise en place pour les lanceurs d'alerte ou du soutien mis en place par cet article.**

## Section 3.– Mesures de protection contre les représailles

**Article L. 271-17** « (1) *Lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément au présent titre, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu du présent titre.*

*(2) Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale est engagée conformément aux dispositions pénales en vigueur.*

*(3) Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation continue d'être régie par le droit de l'Union ou le droit national applicable.*

*(4) Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il*

*a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. En pareil cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir que cette mesure était fondée sur des motifs dûment justifiés.*

*(5) Les personnes protégées sous le présent titre ont accès, lorsque cela est approprié, à des mesures correctives contre les représailles, y compris des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires.*

*(6) Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes protégées sous le présent titre n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre des présentes dispositions. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation.*

*Lorsqu'une personne signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations relevant du champ d'application du présent titre, et que ces informations comportent des secrets d'affaires, et lorsque cette personne remplit les conditions du présent titre, ce signalement ou cette divulgation publique est considéré comme licite dans les conditions énoncées à l'article 3, paragraphe 2, de la Loi du 26 juin 2019 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.*

*(7) Toute disposition ou tout acte contraire aux paragraphes qui précèdent, et notamment tout licenciement en violation de ces dispositions, est nul de plein droit.*

*En cas de résiliation du contrat de travail, le salarié peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la résiliation, par simple requête au président de la juridiction du travail qui statue d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées, de constater la nullité du licenciement et d'ordonner son maintien, ou le cas échéant sa réintégration conformément aux dispositions de l'article L. 124-12, paragraphe (4) du Code du travail.*

*De même, le salarié peut demander par simple requête au président de la juridiction du travail qui statue d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées, de constater la cessation de la violation ou la nullité d'un acte pris en violation du présent titre.*

*L'ordonnance de la juridiction du travail est exécutoire par provision ; elle est susceptible d'appel qui est porté par simple requête, dans les quarante jours à partir de la notification par voie du greffe, devant le magistrat président la Chambre de la Cour d'appel à laquelle sont attribués les appels en matière de droit du travail. Il est statué d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées.*

*Les convocations par voie de greffe prévues à l'alinéa qui précède contiendront, sous peine de nullité, les mentions prescrites à l'article 80 du nouveau code de procédure civile.*

*(8) Les droits et recours accordés par le présent article ne peuvent faire l'objet d'une renonciation ni être limités par un quelconque accord ou une quelconque politique, forme d'emploi ou condition de travail, y compris une convention d'arbitrage. »*

#### **Commentaire :**

**Cet article instaure des mesures de protection contre les représailles, y compris des mesures de réparation, telles que la nullité d'un licenciement.**

**Le renversement de la preuve est prévu dans cet article, c'est-à-dire que si un lanceur d'alerte établit qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. Il incombe par la suite à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir que cette mesure était fondée sur des motifs dûment justifiés.**

**Lorsqu'une personne signale ou divulgue publiquement des informations sur une violation et que ces informations comportent des secrets d'affaires, ce signalement ou cette divulgation**

publique est considéré comme licite, si elle remplit les conditions énoncées à l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 26 juin 2019 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

La CSL propose de reprendre le texte de l'article 21 de la directive et d'y ajouter la procédure en ce qui concerne les actions en nullité des licenciements abusifs et la cessation de la violation.

#### Section 4.– Mesures de protection des personnes concernées

**Art. L-271-18** (1) *Les personnes concernées jouissent pleinement du droit à un recours effectif et à un procès équitable, ainsi que de la présomption d'innocence et des droits de la défense, y compris le droit d'être entendues et le droit d'accéder à leur dossier.*

(2) *Les autorités compétentes veillent à ce que l'identité des personnes concernées soit protégée aussi longtemps que les enquêtes déclenchées par le signalement ou la divulgation publique sont en cours.*

(3) *Les règles prévues aux articles L.271-9, article L.271-13 et article L.271-14, concernant la protection de l'identité des auteurs de signalement s'appliquent également à la protection de l'identité des personnes concernées.*

#### Commentaire :

Cet article est repris de l'article 22 de la directive.

#### Chapitre VII.– Sanctions

**Art. L. 271-19** (1) *Est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement, toute personne physique ou morale qui :*

- a) entrave ou tentent d'entraver le signalement ;*
- b) exerce des représailles contre les personnes protégées par le présent titre ;*
- c) tente des procédures abusives contre les personnes protégées par le présent titre ;*
- d) manquent à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement, telle qu'elle est visée à l'article L.271-12.*

(2) *Les auteurs de signalement qui ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations sont passibles d'une amende administrative entre 1.000 et 5.000 euros et entre 2.000 et 10.000 euros en cas de récidive dans le délai de deux ans à compter du jour de la notification de la première amende. »*

#### Commentaire :

La sanction établie pour les personnes physiques ou morales qui ne respectent pas les dispositions dont peut bénéficier le lanceur d'alerte sont reprise de la sanction infligée pour une violation de l'article L. 251-1 concernant les discriminations.

Le lanceur d'alerte, qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, est passible d'une amende administrative pouvant aller jusqu'à 5000 euros et 10000 euros en cas de récidives.

Luxembourg, le 9 février 2022

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/04

**N° 7945<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

## **PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

### **AVIS DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES**

(23.2.2022)

Le présent projet de loi a pour objet transposer en droit national la directive ci-dessus en introduisant un cadre légal de protection des lanceurs d'alerte. Bien que la directive ne vise que certains aspects et domaines d'action de l'Union européenne, il a été décidé d'étendre les dispositions de la directive à l'ensemble du droit national.

L'IRE salue l'objectif louable du Projet, qui est de renforcer la protection des lanceurs d'alerte. L'IRE n'entend pas commenter l'ensemble du Projet, mais limitera ses commentaires à deux points fondamentaux concernant l'efficacité du système de signalement externe mis en place et l'équilibre entre la transparence et le secret professionnel. Les deux commentaires se présentent comme suit :

#### **1. Système de signalement externe**

Le système de signalement externe mis en place par le Projet repose sur 22 autorités compétentes. Cette multiplicité des acteurs risque de nuire aux auteurs de signalement qui ne sauront pas nécessairement quelle autorité compétente saisir et risquent d'introduire des signalements multiples. Il appartient aux autorités compétentes indûment saisies de transmettre le signalement à l'autorité compétente dans le champ de compétences de laquelle le signalement tombe.

Le mécanisme mis en place suppose que chacune des autorités compétentes :

- (i) connaisse parfaitement le champ de compétences des autres autorités compétentes, pour éviter les renvois successifs ; et
- (ii) soit capable d'analyser les signalements et de mettre en place des garanties de procédure adéquates à la fois pour les auteurs du signalement et les personnes concernées par le signalement.

L'IRE estime plus efficace et plus équitable de confier la réception et le suivi du signalement externe à une autorité compétente unique. Cette centralisation aurait le mérite de donner plus de visibilité aux auteurs de signalement pour le dépôt de leur signalement. En outre, elle garantirait l'unicité de la procédure et des garanties procédurales encadrant le signalement externe, que ce soit en ce qui concerne le signalement lui-même, son suivi ou le retour vers l'auteur du signalement.

Alternativement, l'autorité centrale pourrait être seulement chargée de la réception des signalements et de leur renvoi à l'autorité compétente dans le champ de compétences de laquelle le signalement tombe, pour suivi et retour vers l'auteur du signalement.

#### **2. Equilibre entre transparence et secret professionnel**

L'IRE regrette que le Projet n'assure pas le juste équilibre entre la transparence nécessaire au fonctionnement d'une société démocratique et la protection du secret professionnel, qui est d'ordre public. Seul le secret professionnel des avocats et le secret médical restent protégés par le Projet, tandis que

le secret professionnel des autres professions subit une atteinte grave, non proportionnée et non encadrée.

Instauré par une loi spéciale qui organise la profession et renvoie à l'article 458 du code pénal, le secret professionnel des réviseurs d'entreprises vise à instaurer une confiance qui est « indispensable au bon fonctionnement de la profession. » (CA du Grand-Duché de Luxembourg, 15 mars 2017, n°117/17 X).

Compte tenu de l'importance du secret professionnel, l'IRE est d'avis qu'il ne devrait céder précé-  
dence à la transparence que dans les cas d'une extrême gravité et dans le respect de règles bien définies  
visant à écarter les abus.

En outre, il n'y a pas de différence objective justifiant d'accorder au secret professionnel des révi-  
seurs d'entreprises moins de valeur et de protection qu'au secret professionnel des avocats. Les deux  
secrets sont soumis à l'article 458 du code pénal et participe de la même idée de confiance nécessaire  
entre le professionnel et son client. Cette confiance est particulièrement importante pour les réviseurs  
d'entreprises, à laquelle la loi a confié une mission d'intérêt général visant à contribuer au bon fon-  
ctionnement des marchés financiers en améliorant la confiance dans l'intégrité des états financiers. Une  
relation de confiance protégée est une condition nécessaire à l'accomplissement de cette mission.

De surcroît, la différence de traitement opérée entre le secret professionnel de l'avocat et celui des  
réviseurs d'entreprises ne respecte pas le paysage professionnel luxembourgeois et la structure des  
professions, lesquelles ont, outre leur domaine réservé, des domaines d'activité communs. Ainsi, les  
réviseurs d'entreprises sont autorisés à assister ou représenter leurs clients devant le Tribunal Admi-  
nistratif en matière de recours portant sur les contributions directes (Article 109 de loi modifiée du  
7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif).

Pour l'ensemble de ces raisons, l'IRE est d'avis que le secret professionnel des réviseurs d'entre-  
prises devrait également être protégés par une inclusion à l'article 1er, paragraphe 3, du Projet et  
bénéficier d'une protection contre les divulgations publiques dans toutes les situations où il porte sur  
des renseignements confiés dans le cadre d'une activité professionnelle similaire à celle des avocats  
ou liés au secret médical.

### **3. Article 18, paragraphe (1) points 20 et 21**

Au point 20, il conviendrait de corriger comme suit : « L'Ordre des Experts-Comptables ».

Au point 21, il conviendrait d'ajouter un « s » à « d'Entreprises ».

Luxembourg, le 23 février 2022



7945/05

**N° 7945<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES  
LUXEMBOURGEOISES**

(28.3.2022)

**I. REMARQUES GENERALES**

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Justice de lui avoir soumis pour avis, par courriel du 22 décembre 2021, le projet de loi sous examen.

Celui-ci transpose en droit national la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Cette directive introduit des règles et garanties minimales dans le domaine de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Union. Actuellement, au niveau européen, la protection des lanceurs d'alerte est fragmentée entre les États membres et diffère d'un domaine d'action à l'autre. Or, il est important d'assurer une protection équilibrée et efficace des lanceurs d'alerte.

Le gouvernement luxembourgeois a décidé d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national et de mettre en place un cadre légal pour tous les signalements intervenant en cas de violation du droit luxembourgeois.

Toute une série de mesures seront introduites, comme l'accès à des canaux de signalement interne et externe ou la création d'une instance ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalement.

L'obligation de mettre en place les canaux de signalement incombe aux entités juridiques de droit privé de plus de cinquante salariés et aux entités juridiques du secteur public, notamment les communes de plus de 10'000 habitants. Dès lors, un total de treize communes seront directement concernées par cette directive. Toutes les autres communes seront libres de décider si elles souhaitent ou non mettre en place un tel système.

Le SYVICOL partage l'objectif recherché d'une protection équilibrée et effective des lanceurs d'alerte. Pourtant, il est d'avis que l'extension du mécanisme au droit national ne peut être efficace que si toutes les questions relatives à la mise en œuvre pratique sont résolues. Or, il existe actuellement des incertitudes et imprécisions d'ordre général mais aussi plus spécifiques au secteur communal, qui seront mises en évidence dans le présent avis et qui doivent être levées rapidement.

\*

## II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande de compléter la liste des faits, informations et documents exclus du régime de protection, par ceux couverts par l'article 13 du statut général des fonctionnaires communaux, par analogie à l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'État. (art. 1)
- Il estime qu'il est nécessaire de donner des explications claires et précises sur le terme de « canal » afin d'assurer la mise en place d'un système efficace et demande de compléter le projet de loi par une définition de cette notion. (art. 3)
- Il se pose des questions sur l'articulation du dispositif de signalement interne avec l'obligation de dénonciation prévue à l'article 23, paragraphe 2 du Code de procédure pénale. (art. 5)
- Il est d'avis qu'il est d'une importance cruciale de trouver des réponses claires et précises aux questions liées à la mise en œuvre pratique du dispositif. (art. 7)
- Il considère que le dispositif tel qu'il est prévu par le projet de loi est incomplet étant donné que des précisions sur un suivi effectif manquent. (art. 7)

\*

## III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 1<sup>er</sup>

L'article premier du projet de loi sous revue définit le champ d'application matériel et précise ainsi que l'objet de la loi consiste dans la protection des auteurs de signalement qui signalent une violation<sup>1</sup> contre toute forme de représailles<sup>2</sup>.

Le troisième paragraphe de l'article en question exclut entre autres du champ d'application les faits, informations ou documents couverts par l'article 11 du statut général des fonctionnaires. Ce dernier dispose qu'« *il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le ministre du ressort* ».

Le SYVICOL constate que seul l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'État est exclu du champ d'application. Or, une disposition similaire existe pour les fonctionnaires communaux, à savoir l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Surtout au regard du paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, prévoyant une clause d'irresponsabilité pénale pour une personne portant atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, il est indispensable d'inclure l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux dans la disposition en question.

Le texte pourrait dès lors être rédigé comme suit : « *Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, par l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.* »

### Article 2

L'article 2 précise le champ d'application personnel, tel qu'il est défini par la directive.

Le commentaire des articles énumère en détail les personnes travaillant dans le secteur public en précisant qu'il s'agit des fonctionnaires et employés de l'État. Toutefois, le projet de loi concerne également les communes, comme cela résulte de l'article 6, paragraphes 5 et 6. Dès lors, le SYVICOL

1 Selon l'article 3, point 1<sup>o</sup>, on entend par violation : les actes ou omissions qui sont illicites ou vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public

2 Selon l'article 3, point 11<sup>o</sup>, on entend par représailles tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement

tient à préciser que le personnel communal bénéficie également de la protection des lanceurs d'alerte établie par le projet de loi sous revue.

#### *Article 3*

Un des éléments centraux du projet de loi consiste dans l'établissement des canaux de signalement interne et externe. L'article 3 fournit toute une série de définitions. Parmi elles se trouvent celles des signalements interne et externe. Toutefois, le terme de « canal » n'est pas défini, alors même que c'est une notion cruciale pour l'application du texte.

Le SYVICOL estime qu'il est nécessaire de donner des explications claires et précises sur le terme de « canal » afin d'assurer la mise en place d'un système efficace et demande de compléter l'article 3 par la définition de cette notion.

#### *Article 5*

L'article 5 prévoit que le signalement devrait en premier lieu être fait par le moyen du canal interne lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et si on estime qu'il n'y a pas de risque de représailles.

En ce qui concerne les agents du secteur public, le SYVICOL se demande comment la procédure de signalement interne s'articule avec l'obligation de dénonciation consacrée à l'article 23 paragraphe 2<sup>3</sup> du Code de procédure pénale. En effet, dès qu'ils ont connaissance de faits susceptibles de constituer un délit ou un crime, les agents visés doivent en aviser directement le procureur d'Etat. Il n'y a alors guère d'intérêt à procéder en plus à un signalement en exécution du projet de loi commenté.

En outre, il souhaite attirer l'attention sur l'article 11, alinéa 4 du statut général des fonctionnaires communaux. Celui-ci dispose que lorsque le fonctionnaire estime qu'un ordre reçu est entaché d'irrégularité ou que son exécution peut entraîner des inconvénients graves, il doit, par écrit et par voie hiérarchique, faire connaître son opinion au supérieur dont l'ordre émane.

#### *Article 6*

L'article 6 établit l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne. Ainsi, les entités juridiques du secteur privé comptant 50 travailleurs ou plus et les entités juridiques du secteur public, y compris les administrations des communes de plus de 10'000 habitants, sont obligées de mettre en place de tels canaux.

Au niveau communal, treize<sup>4</sup> communes seront concernées par cette mesure. Les communes qui comptent actuellement en dessous de 10'000 habitants sont libres de mettre en place des canaux et procédures de signalement interne.

Ni l'article, ni le commentaire de l'article ne mentionnent les syndicats qui tombent sous le champ d'application de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, alors qu'ils constituent également des entités de droit public. Le SYVICOL est d'avis que si les syndicats sont également soumis à l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne, ceci aurait dû être précisé dans l'article.

#### *Article 7*

L'article 7 du projet de loi détermine des conditions minimales au niveau des procédures du signalement interne ainsi que du suivi des signalements.

Le SYVICOL estime qu'une série de questions restent sans réponse. Ainsi peut-on se demander, à défaut d'un service externe chargé de gérer le canal, qui nomme le personnel autorisé à avoir accès et

3 Article 23, paragraphe 2 du Code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

4 Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Hesperange, Käerjeng, Ville de Luxembourg, Mamer, Mersch, Pétange, Sanem, Strassen, Schiffflange

à gérer le canal ? Qui pourra exercer cette tâche ? Sur base de quels critères faut-il désigner la/les personne(s) ? Existe-t-il des incompatibilités ? Comment garantir l'impartialité ?

Dans le cas de figure d'une gérance externe du canal, comment peut-on garantir que ce gérant soit capable de comprendre le fonctionnement et l'organisation de l'entité en question ?

De même reste-t-il des incertitudes au niveau technique : faut-il utiliser un logiciel ou une plateforme spécifique afin d'assurer que seules les personnes autorisées puissent avoir accès aux signalements et aux documents y relatifs ? Le SYVICOL estime qu'il serait utile de mettre en place une plateforme informatique au niveau national qui réponde aux exigences de la loi et permette de garantir le même standard technique et de sécurité pour tous les canaux de signalement.

Afin de garantir une protection efficace du déclarant, le SYVICOL est d'avis qu'il est d'une importance cruciale de trouver des réponses claires et précises à ces questions.

En outre, le SYVICOL considère le dispositif tel qu'il est prévu par le projet de loi comme incomplet. En effet, le projet de loi prévoit un suivi diligent du signalement interne sans pour autant donner des précisions sur ce que cela signifie. Ainsi, il n'est pas fait mention des procédures à suivre dans le cas de figure d'un signalement d'un fait qui s'avère comme véridique : existe-t-il pour la personne en charge du canal de signalement une obligation de dénonciation au parquet ? Quel est le niveau de coopération entre d'un côté le canal de signalement interne et le canal de signalement externe, et de l'autre côté entre les différents canaux et l'office des signalements ?

#### *Article 12*

L'article 12 dispose que le chargé de direction de l'office des signalements ne peut exercer certaines autres activités, y compris un mandat communal.

Le SYVICOL peut comprendre cette interdiction, mais recommande de l'inscrire à l'article 11ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui énumère toutes les autres incompatibilités avec des mandats communaux. Il serait en effet important que toutes les fonctions et activités non cumulables avec celles de conseiller communal fassent l'objet d'un seul et même texte.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 28 mars 2022

7945/06

N° 7945<sup>6</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DU CENTRE POUR L'EGALITE DE TRAITEMENT**

(21.4.2022)

Suivant l'article 10 de la loi du 28 novembre 2006, le CET peut notamment émettre des avis ainsi que des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge.

En date du 22 décembre 2021, le Ministère de la Justice a prié le CET d'émettre son avis sur le projet de loi susmentionné.

*Remarque générale*

Bien évidemment, le CET souhaiterait rendre attentif au fait que certains termes ne sont pas genrés, notamment « auteur de signalement », « chargé de direction » ou « habitants » pour ne citer que ceux-là.

*Article 1<sup>er</sup>*

Le CET félicite le Gouvernement d'avoir élargi le champ d'application à l'ensemble des violations au droit national et du droit européen.

Le paragraphe 2 précise que, entre autres, les documents classifiés sont exclus du régime de protection de ce projet de loi.

En effet, on peut se poser la question si tout document classifié doit être exclu du présent projet de loi ou s'il y a bien des documents classifiés contenant des informations susceptibles de constituer une violation au sens du présent projet de loi. Pour remédier à ceci, le paragraphe 4 pourrait également s'appliquer au paragraphe 2.

*Article 2*

Le paragraphe 1 stipule que la loi s'applique seulement aux « informations [obtenues] sur des violations dans un contexte professionnel ».

Il est tout à fait envisageable qu'une personne reçoit accès à des informations pertinentes en dehors d'une relation professionnelle.

Pour le CET, la protection devrait s'appliquer peu importe le contexte dans lequel une personne a reçu les informations.

*Article 3*

À plusieurs reprises, l'article confirme que la présente loi ne s'applique qu'à un contexte professionnel (voir article 2).

*Article 6*

Le paragraphe 4 introduit la possibilité de charger un·e tiers·ce avec la gestion du canal de signalement interne.

Quid de la qualification et des compétences de ces personnes physiques ou morales ?

#### *Article 17*

Bien qu'il soit tout à fait compréhensible que les canaux de signalement soient effectivement indépendants et autonomes, la mise en œuvre et le respect des critères sera certainement difficile pour des autorités compétentes avec un personnel restreint.

#### *Article 18*

Le CET suggère de revoir tous les noms de la liste des autorités compétentes.

CET est notamment l'abréviation de « Centre pour l'égalité de traitement » et non pas de « Centre d'égalité de traitement ».

D'autres dénominations ne sont pas correctes non plus.

Les missions et compétences de certaines autorités compétentes peuvent se recouper.

Ainsi, une discrimination sur le lieu de travail peut, par exemple, concerner l'ITM et le CET.

Il n'est donc pas toujours clair, ni pour le lanceur·se d'alerte, ni pour l'autorité compétente, à qui s'adresser, respectivement à qui transférer un dossier.

Les amendes administratives ne sont prévues que pour les entités juridiques privées, les autorités compétentes n'auront donc aucun moyen de sanctionner une entité juridique publique qui tente d'en-traver un signalement.

Il est également surprenant que le CET se voit attribuer le pouvoir de sanctionner dans le cadre de sa mission en tant qu'autorité compétente, alors que ceci n'est pas les cas pour des discriminations, mission principale du CET.

Le CET juge problématique que le projet de loi ne prévoit aucune voie de recours contre des amendes.

De plus, l'auteur·rice du signalement ne saura pas vers qui se tourner.

#### *Article 19*

Le paragraphe 2 prévoit que les autorités compétentes transmettent un signalement à une autre autorité compétente si celui-ci ne tombe pas sous leur champ de compétences.

Or, parfois, l'auteur·rice peut avoir de bonnes raisons pour avoir choisi une certaine autorité compétente.

Une transmission devrait donc seulement se faire avec l'accord de l'auteur·rice du signalement.

Le paragraphe 3 ne prévoit une exception que pour le point 1° : « sauf demande contraire expresse de l'auteur du signalement ».

Or, pour les points 3° et 4° ainsi que la notification prévue aux paragraphes 4 et 7, une telle exception serait également nécessaire.

Reste à noter qu'en l'absence de coordonnées, respectivement en cas de coordonnées erronées, l'obligation de suivi ne peut pas être assurée.

Le paragraphe 6 stipule que les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargé·es du traitement de dossiers.

Or, il existe des autorités compétentes où l'organe décisionnel est un conseil d'administration ou un collège.

De ce fait, le contenu du dossier sera porté à connaissance de plus de personnes que probablement souhaité.

Le même paragraphe prévoit des formations pour les autorités compétentes.

Or, il n'est pas précisé qui peut/doit donner de telles formations.

Ceci pourrait faire partie des missions de l'office des signalements.

#### *Article 20*

L'établissement d'un canal et d'une section distincte sur un site internet touche à une problématique générale : après analyse, l'autorité compétente peut juger qu'un dossier ne remplit pas les conditions d'un signalement dans le cadre de cette loi, mais peut tout à fait constituer un dossier tombant sous



ses autres compétences. À ce moment, l'autorité compétente devra demander l'accord explicite du de la requérant·e afin de pouvoir néanmoins traiter le dossier, tout en lui expliquant que ses pouvoirs seront peut-être plus limités.

Les autorités compétentes sont également censées collaborer sur les dossiers (paragraphe 9).

La question de la confidentialité se pose dans le cadre d'une telle collaboration. Quelles informations pourront être divulguées aux personnes désignées par les autres autorités ?

Alors que l'article 19 (5) prévoit le cas où une personne fait des signalements répétitifs à une même autorité compétente, il est tout à fait envisageable que la même personne soumet le même dossier à plusieurs autorités.

La collaboration entre les entités devra permettre d'identifier de tels dossiers.

**Considérant toutes les remarques ci-dessus, le CET estime qu'il serait plus opportun de créer une autorité compétente unique, assurant la réception, le traitement et le suivi des signalements dans le cadre de la présente loi.**

**Cette autorité unique devra être dotée des moyens et ressources nécessaires afin de pouvoir assurer ses missions.**

**Elle pourrait avoir recours à l'expertise des organismes nommés à l'article 18(1) en demandant leur avis, tout en protégeant l'identité de l'auteur·rice du signalement et d'autres informations confidentielles, non nécessaires à l'analyse du dossier.**

**L'existence d'un seul point de contact facilite non seulement la tâche aux auteur·rices de signalement, mais garantit également que tous les signalements soient traités selon les mêmes procédures.**

**Le CET verrait bien l'office des signalements, créé par la présente loi, assurer ces missions et compétences.**

#### *Article 23*

Le paragraphe 4 dit que l'enregistrement voire la transcription complète d'un signalement reçu oralement via un système de messagerie ou une ligne enregistrée nécessite l'accord de l'auteur·rice.

Dans le cas où l'auteur·rice refuse de donner son consentement, il semble difficile de traiter le dossier sans avoir accès au signalement initial.

Par contre, dans le cas où la ligne n'est pas enregistrée (paragraphe 5), un procès verbal peut être établi, sans consentement de l'auteur·rice.

Faut-il donc comprendre qu'il ne sera pas possible d'établir un procès-verbal sur base d'un enregistrement initial ?

On peut tout à fait s'imaginer le cas où un·e auteur·rice refuse que l'enregistrement initial soit conservé, mais ne s'oppose pas à l'établissement d'un procès-verbal.

La même remarque concerne également le paragraphe 6 : est-il possible de faire un procès-verbal d'une rencontre si l'auteur·rice ne donne pas son consentement ? Dans le cas contraire, et en absence d'autres preuves, il semble difficile de pouvoir traiter le dossier.

\*

### **CONCLUSION**

Le CET considère que le projet de loi devrait préciser plusieurs points qui posent problème dans la mise en œuvre de la présente loi.

L'existence d'une multitude d'exceptions au champ d'application et aux conditions pour pouvoir bénéficier de la protection prévue par le projet de loi font qu'un·e potentiel·le lanceur·euse d'alerte reste dans l'insécurité quant à la question s'il·elle sera protégé·e ou non.

La création d'une seule autorité compétente, assumant ses missions en collaboration avec les entités nommées sous l'article 18(1) semble présenter une solution aux multiples problématiques soulevées.

Luxembourg, le 21 avril 2022

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/08

N° 7945<sup>8</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

## PROJET DE LOI

portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union

\* \* \*

### AVIS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE

(1.6.2022)

#### TABLE DES MATIERES

1. Contexte général
2. Définition de lanceurs d'alerte ou *Whistleblowers*
3. Contexte historique
4. Législation actuelle au Luxembourg
5. Objet du projet sous avis
6. Commentaires du projet sous avis
  - 6.1. Les principaux points du projet sous avis
    - 6.1.1. Champ d'application matériel et personnel
    - 6.1.2. Création d'un Office des signalements
  - 6.2. Les impacts du projet sous avis sur les règles en matière de concurrence
    - 6.2.1. La procédure de signalement de violations (article 5, paragraphe 2)
    - 6.2.2. Les entités juridiques de droit privé (articles 7, paragraphe 3 et 18, paragraphe 3)
    - 6.2.3. La mise en place d'un système de récompense
7. Conclusion

\*

#### 1. CONTEXTE GENERAL

Aux termes de l'article 29 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, le Conseil de la concurrence (ci-après : le « Conseil ») détient une mission consultative qui est libellée de la manière suivante :

« Art. 29. –*Missions consultatives*

*Le Conseil émet un avis, d'initiative ou à la demande du ministre, sur toute question concernant la concurrence.*

*Le Conseil est obligatoirement consulté sur tout projet de loi ou de règlement*

*1) portant modification ou application de la présente loi;*

2) instituant un régime nouveau ayant directement pour effet:

- a) de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives;
- b) d'établir des droits exclusifs dans certaines zones;
- c) d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente. Les dispositions du présent article sont sans préjudice de consultations du Conseil de la concurrence prévues par d'autres lois ou règlements. »

Par courrier du 22 décembre 2021, le Ministère de la Justice a saisi le Conseil du projet de loi portant transposition 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 (ci-après : « le projet sous avis »).

La mission consultative du Conseil constitue un instrument essentiel pour toute autorité de concurrence. Elle complète son action répressive et corrective contre les comportements anticoncurrentiels des entreprises par une évaluation des projets de loi et de règlement au regard des principes de concurrence indispensables au bon fonctionnement d'une économie sociale de marché. Ses avis participent aussi à la politique de communication du Conseil sur les avantages que la concurrence apporte à la compétitivité de l'économie nationale, à la protection des consommateurs et au bien-être général.

\*

## 2. DEFINITION DE LANCEURS D'ALERTE OU WHISTLEBLOWERS

Il est tout d'abord primordial de définir les termes incontournables dans le projet sous avis, à savoir les « *personnes qui signalent des violations du droit* » plus communément appelées lanceurs d'alerte ou encore *whistleblowers*.<sup>1</sup>

Le lanceur d'alerte désigne « *toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé* ». <sup>2</sup>

\*

## 3. CONTEXTE HISTORIQUE

Dans les années 60, les Etats-Unis sont déjà engagés au Vietnam depuis plusieurs années dans un conflit devenu de plus en plus impopulaire. Daniel Ellsberg, ancien marine, travaille comme analyste et conseiller militaire. Il a réalisé de nombreux voyages au Vietnam en tant qu'observateur et a participé à la rédaction d'un long rapport sur la situation du pays. Ce document revêt un caractère confidentiel. D'après ses écrits, le gouvernement aurait volontairement intensifié le conflit, à l'insu du Congrès. Des opérations auraient été menées au Laos et au Cambodge et le président Richard Nixon aurait même envisagé de larguer une bombe atomique sur le Vietnam. Daniel Ellsberg décide de faire fuiter le rapport afin de faire éclater la vérité au grand jour. Il essaye de contacter des membres du Congrès, en vain. Il décide alors de s'adresser directement aux journalistes et plus particulièrement au New York Times qui publiera quelques semaines plus tard les éléments du rapport. La réponse du Président ne se fait pas attendre ; il interdit le journal de publication par un juge fédéral. La Cour Suprême finira par donner raison aux journalistes au nom de la liberté de la presse. Daniel Ellsberg est poursuivi pour conspiration et espionnage, mais les charges contre lui sont finalement abandonnées en 1973. Cet événement relate l'existence du premier lanceur d'alerte connu de l'histoire.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Le terme de *Whistleblowers* est utilisé au cours du XXe Siècle sous différentes acceptions, principalement négatives jusqu'au début des années 1970. C'est Ralph Nader, politicien et avocat américain actif dans la défense des consommateurs, qui popularisera le terme et sa connotation positive. L'objectif était de valoriser le *Whistleblower* et son action, contrairement aux termes péjoratifs liés à la délation.

<sup>2</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec (2014), adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014.

<sup>3</sup> Voir l'article de Yann Lagarde du 17/09/2019 <https://www.franceculture.fr/histoire/lhistoire-du-premier-lanceur-dalerte>.

En 2013, un autre lanceur d'alerte, Edward Snowden, rend publiques, par l'intermédiaire des médias, notamment le Guardian et le Washington Post, des informations de la NSA classées top secrètes concernant la captation des métadonnées des appels téléphoniques aux États-Unis, ainsi que les systèmes d'écoute sur Internet du gouvernement américain et les programmes de surveillance du gouvernement britannique. Donald Trump annonçait à l'époque que Snowden méritait la peine de mort. Il s'est réfugié à Hong-Kong, puis à Moscou où il se trouve depuis 2020.<sup>4</sup>

En 2014, au Luxembourg, des documents internes de cabinets d'audit relatifs aux accords conclus avec le fisc luxembourgeois pour le compte de leurs clients ont fuité, à l'initiative d'Antoine Deltour et Raphaël Halet, deux anciens collaborateurs de PricewaterhouseCoopers et du journaliste français Édouard Perrin. Un système de « tax rulings » aurait été négocié par les filiales luxembourgeoises des grands cabinets d'audit avec le fisc luxembourgeois. Le scandale *Luxleaks* était né.

La dernière décennie a été marquée par une multiplication de révélations issues de fuites d'envergure de documents confidentiels, comme les rapports militaires sur la guerre en Afghanistan dévoilés par Wikileaks en 2010 ou encore celles de l'*International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ) dans la finance offshore.<sup>5</sup>

Face à cette recrudescence d'affaires liées aux lanceurs d'alerte, l'Union européenne a décidé de s'approprier le sujet par le biais d'une directive visant à mettre en place un cadre complet et cohérent de protection des lanceurs d'alerte. Il s'agit 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 (ci-après : « la directive » ou « la directive (UE) 2019/1937 »).<sup>6</sup>

\*

#### 4. LEGISLATION ACTUELLE AU LUXEMBOURG

Actuellement, au Luxembourg, les lanceurs d'alerte sont protégés par la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification :

- 1) du Code du Travail
- 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'État
- 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux
- 4) du Code d'instruction criminelle et
- 5) du Code pénal.

Cette loi a introduit deux articles dans le code du travail, à savoir les articles L.271-1 et L.271-2 qui prévoient que les salariés ne peuvent pas faire l'objet de représailles:

*« (1) Le salarié ne peut faire l'objet de représailles en raison de ses protestations ou refus opposés à un fait qu'il considère, de bonne foi, comme étant constitutif de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence aux termes des articles 245 à 252, 310 et 310-1 du Code pénal, que ce fait soit l'œuvre de son employeur ou de tout autre supérieur hiérarchique, de collègues de travail ou de personnes extérieures en relation avec l'employeur.*

*(2) De même, aucun salarié ne peut faire l'objet de représailles pour avoir signalé un tel fait à un supérieur hiérarchique ou aux autorités compétentes ou pour en avoir témoigné.*

*(3) Toute stipulation contractuelle ou tout acte contraire aux paragraphes (1) et (2), et notamment toute résiliation du contrat de travail en violation de ces dispositions, est nul de plein droit [...] ».*

4 Voir l'article Comment Edward Snowden est-il devenu lanceur d'alerte ? (le monde.fr)

5 Voir l'article Tout comprendre à l'affaire Snowden – Le Parisien.

6 D'autres actes de l'Union contiennent des règles pour la protection des lanceurs d'alerte mais ils interviennent dans des domaines plus spécifiques, par exemple en matière de services financiers (voir le règlement (UE) 596/2014 du Parlement européen et du Conseil et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission ainsi que les directives 2013/36/UE, 2014/65/UE et (UE) 2016/97) ou encore en matière de services des transports (règlement (UE) 376/2014 – sécurité transport aérien et les directives 2013/54/UE et 2009/16/CE – sécurité transport maritime).

Par ailleurs, en cas de rupture du contrat de travail, le salarié déclarant peut faire valoir ses droits devant le président du tribunal du travail compétent et demander sa réintégration dans un délai de 15 jours. Le président du tribunal statuera ainsi en urgence.<sup>7</sup>

De manière quasi-identique, cette loi protège contre des mesures de représailles les fonctionnaires qui dénoncent les mêmes faits (prise illégale d'intérêts, corruption ou trafic d'influence).<sup>8</sup>

\*

## 5. OBJET DU PROJET SOUS AVIS

Le projet sous avis, qui transpose en droit national la directive (UE) 2019/1937, est appelé à accroître la protection des lanceurs d'alerte et permet de combler les insuffisances dans des domaines non encore suffisamment couverts par le droit national.

L'objectif premier de ce projet sous avis est d'offrir aux lanceurs d'alerte au Luxembourg une protection juridique complète, tel que cela est déjà le cas pour le Royaume-Uni, lequel a mis en place, par exemple, des agents spécialement formés pour accompagner les lanceurs d'alerte tout au long de la procédure de signalement.

Le projet sous avis actualise, tout en la renforçant, la législation existante concernant la protection des lanceurs d'alerte, plus particulièrement en les faisant bénéficier d'un véritable statut avec des droits et des obligations. Il crée aussi un réel cadre pour signaler les violations, favorisant ainsi la sécurité juridique, tant pour les personnes dévoilant une violation que pour les employeurs.

\*

## 6. COMMENTAIRES DU PROJET SOUS AVIS

Le projet sous avis, qui transpose de manière quasi-littérale la directive, est constitué de 8 chapitres (7 pour la directive). La principale nouveauté du projet par rapport à la directive consiste en la création d'un *Office des signalements* pour les lanceurs d'alerte, qui sera examinée ci-dessous.<sup>9</sup>

### 6.1. Les points principaux du projet sous avis

#### 6.1.1. Champ d'application matériel et personnel

Parmi les apports majeurs du projet sous avis figure l'étendue de son champ d'application matériel et personnel.

**S'agissant du champ d'application matériel**, la législation nationale actuelle n'implique que le signalement des activités illégales liées à la corruption, au trafic d'influence et à l'obtention illégale d'avantages, alors que la directive étend ledit signalement à d'autres activités illégales.

L'article 2 de la directive, transposé à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis, dispose notamment que :

« 1. La présente directive établit des normes minimales communes pour la protection des personnes signalant les violations suivantes du droit de l'Union:

- a) les violations relevant du champ d'application des actes de l'Union figurant en annexe qui concernent les domaines suivants:
  - i) marchés publics;
  - ii) services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;
  - iii) sécurité et conformité des produits;
  - iv) sécurité des transports;

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> alinéa, de la loi du 13 février 2011.

<sup>8</sup> Articles 2 et 3 de la loi du 13 février 2011.

<sup>9</sup> Chapitre 3 du projet de loi.

- v) *protection de l'environnement;*
  - vi) *radioprotection et sûreté nucléaire;*
  - vii) *sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux;*
  - viii) *santé publique;*
  - ix) *protection des consommateurs;*
  - x) *protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information;*
- b) *les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union visés à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et précisés dans les mesures pertinentes de l'Union;*
- c) *les violations relatives au marché intérieur visé à l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les violations des règles de l'Union en matière de concurrence<sup>10</sup> et d'aides d'État, ainsi que les violations relatives au marché intérieur en ce qui concerne les actes qui violent les règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés ou les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés ».*

Le projet sous avis va plus loin que la directive car il accorde non seulement une protection aux lanceurs d'alerte qui signalent des violations au droit de l'Union mais aussi aux lanceurs qui signalent des violations au droit national, ce que le Conseil approuve.<sup>11</sup>

Le point c) de l'article 2 de la directive vise directement le champ de compétence du Conseil, puisque le champ d'application de la loi sous avis, en son article 18, nomme le Conseil autorité compétente pour traiter les signalements de violations des règles de concurrence<sup>12</sup>.

Ensuite, l'article 5 de la directive, transposé à l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> du projet sous avis, précise que doivent être protégés non seulement les signalements d'activités illégales, mais aussi ceux d'abus de droit, à savoir tous les actes ou omissions relevant du champ d'application du droit de l'Union qui ne se présentent pas en tant que tels comme illégaux mais qui nuisent aux objectifs ou aux finalités poursuivies par les règles applicables. Le Conseil approuve cet élargissement du champ d'application des signalements d'abus au droit, que l'on retrouve tant dans la directive que dans le projet sous avis.<sup>13</sup>

**S'agissant du champ d'application personnel**, la législation nationale actuelle ne protège que les employés et les fonctionnaires, alors que la directive dans son article 4, transposé à l'article 2 du projet sous avis, inclut non seulement ces derniers mais aussi les actionnaires, les personnes dont la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore débuté, les stagiaires et d'autres catégories encore.<sup>14</sup>

10 Nous soulignons.

11 Voir l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> paragraphe, du projet sous avis.

12 Voir aussi l'article 18 du projet sous avis qui cite au 1<sup>er</sup> paragraphe, alinéa 3, le Conseil de la concurrence comme une des autorités compétentes au Luxembourg pour les signalements des règles de concurrence (européennes et nationales).

13 Voir, l'article 3, 1<sup>er</sup> paragraphe, 2e alinéa, du projet sous avis.

14 L'article 2 du projet de loi dispose que: « 1. La présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris au moins : 1) les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ; 2) les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; 3) les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ; 4) toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

2. La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis.

3. La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

4. Les mesures de protection des auteurs de signalement énoncées au chapitre VI s'appliquent également, le cas échéant, aux : 1) facilitateurs ; 2) tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement; et 3) entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel. »



Le Conseil approuve cet élargissement à d'autres catégories de personnes car à l'avenir, le Conseil pourrait, le cas échéant, être confronté à traiter de nouvelles affaires sur le territoire luxembourgeois, tout en mettant en place une procédure qui pourrait aider les lanceurs d'alerte et faciliter leurs démarches de signalement.<sup>15</sup>

Si le Conseil devait être amené à traiter des signalements, il sera alors chargé de mettre en place des procédures claires et précises pour traiter et assurer le suivi de tels signalements.<sup>16</sup>

### 6.1.2. Création d'un Office des signalements

L'autre apport principal du projet de loi sous avis consiste en la création d'un office national des signalements qui n'apparaît pas dans la directive. Le chapitre 3 du projet sous avis est consacré à la création et aux missions du nouvel « *Office des signalements* », sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions (articles 8 à 15 du projet sous avis).

Ce nouvel office devrait permettre notamment de guider et d'aider tout lanceur d'alerte dans ses démarches, de sensibiliser le public quant à la législation en la matière et quant à la protection du lanceur d'alerte en particulier.

L'instauration d'un tel office qui travaillera en coopération avec les autres autorités compétentes du pays, y compris le Conseil, paraît être une très bonne initiative de la part des auteurs de la loi en projet.

## 6.2. Les impacts du projet sous avis sur les règles en matière de concurrence

### 6.2.1. La procédure de signalement de violations (article 5, paragraphe 2)

L'article 5, paragraphe 2 du projet sous avis dispose que :

*« Les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi ont en premier lieu<sup>17</sup> recours au signalement interne, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles ».*

Cet article est censé transposer l'article 7, paragraphe 2 de la directive dont le libellé est le suivant :

*« Les Etats membres encouragent<sup>18</sup> le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles ».*

Or, il convient de constater que l'utilisation des termes « *en premier lieu* » dans le projet sous avis ne semble pas correspondre pleinement à l'esprit de la directive, en ce sens qu'ils ne permettent pas d'interpréter clairement, par la lecture de l'article, l'existence d'une possibilité pour le lanceur d'alerte d'opérer un choix direct entre signalement interne et externe.<sup>19</sup> Il est important de mentionner que l'article 7 de la directive utilise le terme « *encourager* » et que, partant, le signalement interne à effectuer « *en premier lieu* » ne devrait pas relever d'une obligation (lorsque les deux conditions de l'article 5 sont remplies), mais d'une faculté dont le choix doit demeurer entre les mains de l'auteur de la dénonciation.

Notons, par ailleurs, que nos voisins français ont justement choisi de modifier la loi Sapin 2 en vigueur en prévoyant que le lanceur d'alerte pourra choisir entre le signalement interne et le signalement externe à l'autorité compétente, au Défenseur des droits, à la justice ou à un organe européen, en uti-

<sup>15</sup> Articles 18 et 19 du projet de loi.

<sup>16</sup> Articles 20 et 21 du projet de loi.

<sup>17</sup> Nous soulignons.

<sup>18</sup> Nous soulignons.

<sup>19</sup> Le commentaire de l'article 5 au projet sous avis dispose que « *les lanceurs d'alerte devraient privilégier les signalements en interne, sauf au cas où il existerait des éléments de contrariété, comme par exemple, un risque de représailles ou l'absence des chances qu'il soit remédié aux violations signalées. Les entités juridiques sont en effet la plupart du temps les mi eux à même remédier efficacement aux violations signalées, de sorte qu'un signalement en interne est à encourager* ». Le choix pour les lanceurs entre signalement interne et signalement externe n'est donc pas non plus repris dans ce commentaire.

lisant la formulation suivante : « *Tout lanceur d'alerte, défini au I de l'article 6, peut également adresser un signalement externe, soit après avoir effectué un signalement interne dans les conditions prévues au I du présent article, soit directement...* ». La loi française en vigueur (loi Sapin 2) hiérarchisait en effet les canaux d'alerte en trois temps (canal interne, canal externe, signalement public), alors que cette hiérarchisation pose clairement des difficultés : « *en cas de signalement interne, les risques de pressions et de représailles sont accrus. Par ailleurs, la procédure de signalement externe est complexe et peu connue* ».<sup>20</sup>

### **6.2.2. Les entités juridiques de droit privé (articles 7, paragraphe 3 et 18, paragraphe 3)**

Le paragraphe 3 de l'article 7 du projet sous avis énonce que : « *En cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et du présent article par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de 1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé*<sup>21</sup> ».

Le Conseil est d'avis que cette disposition ne fait à aucun moment mention des entités juridiques de droit public qui sont soumises au respect des règles de concurrence, comme toute entité juridique de droit privé et qui sont dans la même obligation d'établir pour les lanceurs d'alerte des canaux et des procédures pour le signalement et le suivi.

Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 18 du projet sous avis indique que : « *Sans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé*<sup>22</sup> : 1) *qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ; 2) qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ; 3) qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalement ; 4) qui refusent de remédier à la violation constatée* ». Le paragraphe 4 de la même disposition dispose que « *l'amende peut aller de 1500 euros à 250.000 euros.* »

Le Conseil s'interroge sur la formulation « *... personnes et entités juridiques de droit privé...* » alors que la référence à toute personne physique ou morale serait plus appropriée à la lumière notamment de ce que prévoit l'article 23 de la directive en matière de sanctions.

Dès lors, le Conseil propose d'étendre aussi aux entités juridiques de droit public soumises au respect des règles de concurrence<sup>23</sup> comme à toute entité juridique de droit privé, la possibilité pour le Conseil, en sa qualité d'autorité compétente au titre du projet de loi sous avis, d'infliger des amendes administratives afin d'éviter toute forme de discrimination.<sup>24</sup>

### **6.2.3. La mise en place d'un système de récompense**

Le Conseil considère qu'il serait important de réfléchir sur la question de mettre en place un système de récompense visant à inciter les lanceurs d'alerte à dénoncer des violations ou des abus au droit européen et national de la concurrence dans les meilleures conditions possibles. De tels systèmes existent déjà au Royaume-Uni<sup>25</sup> ou en Hongrie<sup>26</sup>.

La pratique dans ces deux pays a clairement montré que ce qui motive un lanceur d'alerte à dénoncer une violation est dans l'ordre : *money 50% ; enjoyment 13% ; looking for a favor 11% ; gratitude 7% ;*

<sup>20</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/282472-proposition-de-loi-waserman-protection-des-lanceurs-dalerte>

<sup>21</sup> Nous soulignons.

<sup>22</sup> Nous soulignons.

<sup>23</sup> Dès lors qu'elles exercent une activité économique dans un secteur concurrentiel, les personnes morales de droit public constituent des entreprises pour l'exercice de cette activité (CJCE, 23 avril 1991, Höfner et Elser c/Macroton, aff. C-41/90, pts 21 à 23).

<sup>24</sup> La directive, aux articles 9 et 11, ne prévoit pas une telle extension, mais elle ne l'interdit pas non plus, raison de plus pour éviter au Luxembourg une discrimination de traitement entre entités juridiques de droit privé et entités juridiques de droit public, qui serait aussi contraire aux principes généraux du droit de l'Union dont le respect s'impose à tous les Etats membres.

<sup>25</sup> La *Competition And Markets Authority* (CMA), par exemple, offre une récompense non taxée, sans minimum légal aux lanceurs d'alerte et limitée à un nombre maxima des dénonciations par année.

<sup>26</sup> En Hongrie, l'autorité de concurrence offre, sous certaines conditions, une récompense aux lanceurs qui peut aller jusqu'à 20% du montant final de l'amende, pour autant que l'infraction ait été établie par l'autorité grâce à l'aide essentielle fournie par le lanceur d'alerte.

*dislike of a particular crime 7% ; pressure by an officer 6% ; part of the deal 5% ; and others (revenge, ideology, sexual attraction) 1%.*

\*

## 7. CONCLUSION

Le Conseil est en faveur d'une protection maximale des lanceurs d'alerte. À la suite de tous les scandales relatifs aux lanceurs d'alerte (Panama Papers, Luxleaks, Wikileaks ...), il apparaissait plus que nécessaire qu'un cadre juridique vienne délimiter et accroître les droits de ces personnes.

Le Conseil soutient toutes les initiatives visant à encourager les lanceurs d'alerte à dénoncer des violations, comme l'utilisation de tout système informatique sécurisé (cryptage et autre) de la part des entreprises privées et publiques et des autorités compétentes, y compris le nouvel Office des signalements pour les dénonciations faites par des lanceurs d'alerte.

Cependant, le projet sous avis doit éviter de hiérarchiser les voies de signalements. Il doit également mettre sur le même pied d'égalité les entités juridiques de droit privé et celles de droit public, toutes soumises au même titre au respect des règles en matière de concurrence.

Au vu de ce qui précède, le Conseil marque son accord avec le projet de loi sous avis, sous réserve des observations formulées.

Ainsi délibéré et avisé en date du 1<sup>er</sup> juin 2022.

Pierre Barthelmé  
*Président*

Jean-Claude Weidert  
*Conseiller*

Mattia Melloni  
*Conseiller*

Marco Estanqueiro  
*Conseiller*

7945/07

N° 7945<sup>7</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(7.6.2022)

**RESUME STRUCTURE**

*Le projet de loi sous avis ne se contente pas de transposer la directive (UE) 2019/1937 qui protège les personnes physiques contre des mesures de représailles lorsqu'ils signalent ou divulguent une information portant sur la violation de certaines règles du droit de l'Union européenne (marché public, services financiers, sécurité des produits et autres matières limitativement énumérées), mais il prévoit d'instaurer un statut universel pour le lanceur d'alerte en droit interne. Il s'agit d'un dispositif nouveau qui présente cependant aux yeux de la Chambre des Métiers encore des insécurités juridiques et des obligations critiquables.*

*Alors que le droit interne connaît déjà plusieurs régimes de protection, plutôt que d'harmoniser les régimes existants, les auteurs rajoutent une couche supplétive à la panoplie des protections en introduisant cependant un dispositif aux contours imprécis.*

*Il est principalement regrettable que le statut du lanceur d'alerte soit décrit en utilisant des termes très vagues, tels « violations effectives ou potentielles », « risque de représailles », « violations effectives ou potentielles » ; et en utilisant plusieurs synonymes ; tels que « soupçons raisonnables » et « motifs raisonnables » ; « danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public » et « un trouble causé à l'intérêt public ». La Chambre des Métiers estime que l'usage d'une terminologie vague est contraire au principe de la sécurité juridique qui doit rester la caractéristique suprême et inhérente des normes législatives nationales.*

*Elle se pose également des questions quant à la compétence des autorités, des tribunaux et quant au conflit de juridictions, d'autant plus que le projet de loi prévoit d'instaurer des sanctions civiles, pénales et administratives importantes.*

*Encore plus grave est le fait que l'alerte puisse être lancée non seulement sur base de soupçons raisonnables (sans preuve) concernant des violations potentielles (susceptibles de se produire), mais encore que la dénonciation puisse être faite de façon anonyme ! Alors que la directive dont transposition ne l'impose pas explicitement, les auteurs du projet de loi ne développent pas les tenants et aboutissants de leur choix en faveur de l'anonymat.*

*La Chambre des Métiers regrette toutes ces imprécisions et recommande, pour sa part, de rester fidèle au principe de transposer « toute la directive et rien que la directive ».*

*Quant aux obligations nouvelles prévues, les entreprises artisanales doivent instaurer des canaux et procédures pour le signalement interne, gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet, ou fournis en externe par un tiers. Les 22 autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne.*

*Face à ce dispositif, la Chambre des Métiers regrette principalement l'amplification des procédures qui s'imposent notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) sans égard à la charge de travail*

supplémentaire et aux coûts que représentent l'instauration et le suivi de ces procédures. Elle rappelle sa critique formulée à d'autres occasions qui consiste à désapprouver que les PME soient soumises aux mêmes obligations procédurales que les grandes entreprises sans avoir les ressources nécessaires.

Les 22 autorités compétentes ont par ailleurs le pouvoir exorbitant de prononcer des amendes administratives d'un montant de 1 500 euros à 250 000 euros, non seulement à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé qui entravent ou tentent d'entraver un signalement, ou qui refusent de communiquer les renseignements nécessaires, mais encore à l'encontre de ceux qui refusent de remédier à la violation constatée. En référence à ce dernier point, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il s'agit d'un pouvoir de sanctionner toute violation signalée dans le cadre du projet de loi (compétence *erga omnes*), ou s'agit-il de violations aux réglementations dont la surveillance incombe à l'autorité compétente en vertu de textes légaux existants ? Le projet de loi n'est pas clair à ce sujet.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de loi reste également muet quant aux motifs de la désignation d'une telle ou telle autre autorité, voire l'absence de motifs pour ne pas avoir désigné une seule autorité compétente. En effet, les lanceurs d'alertes peuvent être désorientés en présence de ce grand nombre d'autorités ; des conflits de compétence entre autorités peuvent apparaître ; voire des dénis de compétence. En outre, l'application de la loi sous projet risque de diverger d'une autorité à une autre, notamment lorsqu'il s'agit d'infliger des amendes. Face aux procédures à mettre en place par les autorités (traitement des signalements externes, suivi, retour d'informations), la nécessité de former le personnel de façon adéquate (au vu de la confidentialité) et de tenir à disposition les informations appropriées, la Chambre des Métiers se pose par ailleurs la question de savoir si toutes les autorités seront à même d'y répondre.

En outre, Il est prévu d'introduire une instance appelée Office des signalements chargé de promouvoir l'implémentation de la culture du lanceur d'alerte dans les milieux professionnels. Au vu de la petite taille du Luxembourg, des temps de crise (pandémie de la Covid-19, guerre en Ukraine) et de l'absence d'une obligation explicite contenue dans la directive pour instaurer un tel Office, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il ne serait pas dans l'intérêt d'une meilleure gestion budgétaire de ne pas enfler les dépenses publiques, mais de confier les nouvelles missions à un département ministériel ou une administration existante

De tout ce qui précède, la Chambre des Métiers n'est pas en mesure d'approuver les dispositions sous avis.

\*

Par sa lettre du 22 décembre 2021, Madame la Ministre de la Justice a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi vise principalement à transposer la directive (UE) 2019/1937. Celle-ci impose aux États membres de faire bénéficier les personnes physiques qui signalent ou divulguent une information portant sur la violation de certaines règles du droit de l'Union européenne, dans des domaines limitativement énumérés (marché public, services financiers, sécurité des produits, etc.), d'une protection contre des mesures de représailles.

L'instauration explicite d'une protection des lanceurs d'alerte, qui se trouvent dans une position privilégiée pour révéler les violations dans les domaines visés, protège clairement l'intérêt public en améliorant la possibilité de détecter, voire *in fine* de décourager des violations graves dans ces domaines.

Or, le projet de loi sous avis ne se contente pas de transposer cette protection strictement liée à un cadre européen, mais il prévoit d'instaurer un statut universel pour le lanceur d'alerte en droit interne. Il s'agit d'un dispositif nouveau qui présente cependant aux yeux de la Chambre des Métiers encore des insécurités juridiques et des obligations discutables.

## 1.1. Un statut *sui generis* aux contours imprécis

Alors que la directive a pour objet de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union, les auteurs du projet de loi sous avis entendent généraliser la protection des lanceurs d'alerte et d'en faire un dispositif du droit national applicable à tout genre de représailles lié au signalement de tout genre de violation, dédoublant ou concurrençant les régimes de protection existants.

### 1.1.1. Coexistence d'une multitude de régimes protecteurs

Malgré le souhait des auteurs du projet de loi sous avis d'introduire un statut de lanceur d'alerte universel, ils ne touchent pas aux régimes qui existent déjà en matière de protection des auteurs de signalements contre des représailles, ni pour les abroger, ni pour les modifier, ni pour les harmoniser. Divers régimes existent déjà tels en termes de

- lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme<sup>1</sup> ;
- lutte contre la corruption<sup>2</sup> ;
- lutte contre la discrimination<sup>3</sup> ;
- lutte contre le harcèlement sexuel<sup>4</sup>
- surveillance du secteur financier<sup>5</sup> ; ou encore pour le
- respect des mesures restrictives en matière financière<sup>6</sup>.

Le projet de loi n° 7901 qui a été récemment avisé par le Conseil d'Etat prévoit également d'introduire un régime de protection général en matière de droit du travail<sup>7</sup>. Ainsi, aucun salarié ne peut faire l'objet de représailles en réaction à une action en justice visant à faire respecter ses droits au titre du Code du travail. Toute disposition ou tout acte contraire à cette protection, et notamment tout licenciement en violation de ces dispositions, est nul de plein droit. En cas de résiliation du contrat de travail, le salarié pourra demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la résiliation, par simple requête au président de la juridiction du travail qui statue d'urgence, les parties étant entendues ou dûment convoquées, de constater la nullité du licenciement et d'ordonner son maintien, ou le cas échéant sa réintégration avec maintien de ses droits d'ancienneté.

Tous ces divers régimes de protection et dispositions jouent, soit pour protéger les auteurs de signalements contre les sanctions d'une violation du secret professionnel, soit pour protéger le salarié contre des représailles lorsque la résiliation du contrat de travail est utilisée comme moyen de sanction. D'une façon générale, le salarié licencié a le choix de demander dans les quinze jours la nullité du licenciement par une procédure de référé au tribunal du travail ; voire, si ce délai est prescrit, il peut exercer une action en réparation de la résiliation abusive du contrat de travail.

Plutôt que d'harmoniser ces régimes de protection, les auteurs rajoutent une couche supplétive à la panoplie des protections en introduisant cependant un dispositif aux contours imprécis.

### 1.1.2. Imprécisions du nouveau dispositif

Le projet de loi entend introduire un statut universel, applicable à toutes les personnes physiques (non pas seulement les salariés) qui dans un contexte professionnel signalent des informations, y com-

1 Article 5, paragraphe 4, alinéa 3 ; article 8-3, paragraphe 3 et article 8-4, paragraphe 4, alinéa 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

2 Article L. 271-1 Code du travail

3 Article L. 253-1 et s. Code du travail

4 Article L. 245-1 et ss. Code du travail

5 Article 54, paragraphe 3 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier telle qu'elle a été modifiée par la loi du 29 avril 1999

6 Article 9 de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

7 Article L. 010-2. nouveau sera introduit par le projet de loi n°7901 ; dans son avis du 3 mars 2022 le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à ce sujet.

pris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire.

Ainsi, il est prévu que l'auteur d'un signalement soit protégé contre toutes les *mesures de représailles qui lui causent ou peuvent causer un préjudice injustifié*. Il peut agir dans les quinze jours par voie de référé devant la juridiction compétente pour demander la nullité de la mesure, voire si ce délai est prescrit, il peut entamer (dans le délai de droit commun<sup>8</sup>) une action judiciaire en réparation du dommage subi.

La Chambre des Métiers acquiesce évidemment au devoir de transposition des directives en droit national et à la volonté légitime du Gouvernement de réaliser son programme de coalition<sup>9</sup>, encore faut-il que les nouvelles dispositions soient claires et compréhensibles pour constituer des normes applicables en droit interne. Or, les contours de ce nouveau régime restent imprécis aux yeux de la Chambre des Métiers.

Il est principalement regrettable que le statut du lanceur d'alerte soit décrit en utilisant des termes très vagues, tels « *violations effectives ou potentielles* », « *risque de représailles* », « *violations effectives ou potentielles* » ; et en utilisant plusieurs synonymes ; tels que « *soupçons raisonnables* » et « *motifs raisonnables* » ; « *danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public* » et « *un trouble causé à l'intérêt public* ».

La Chambre des Métiers regrette ce manque de clarté, nonobstant le fait que les auteurs du projet se réfèrent largement aux dispositions de la directive et estiment notamment que la reproduction fidèle est suffisante et que de plus amples commentaires ne sont pas nécessaires<sup>10</sup>. Or, la Chambre des Métiers estime que l'usage d'une terminologie vague est contraire au principe de la sécurité juridique qui doit rester la caractéristique suprême et inhérente des normes législatives nationales.

Pour ne prendre qu'une illustration concrète, quelle est, par exemple, la signification de la notion « *préjudice injustifié* »<sup>11</sup> ; à noter surtout que le préjudice peut simplement être hypothétique ? Plus loin, le projet de loi définit le terme « *préjudice* » même comme étant une forme de représailles<sup>12</sup>. L'imbroglio semble parfait.

La clarté des dispositions est d'autant plus importante que le projet de loi prévoit d'instaurer des sanctions civiles, pénales et administratives importantes ( ! ), à la fois à l'encontre de l'auteur d'un signalement de fausses informations (peine d'emprisonnement de 3 jours à 3 mois) et à l'encontre de la personne qui a pris la mesure de représailles (amende administrative de 1 500 euros à 250 000 euros).

La Chambre des Métiers se pose également des questions quant à la compétence des tribunaux et quant au conflit de juridictions, tel en cas de la saisine simultanée de plusieurs tribunaux dans le contexte d'une même affaire. Cette situation peut se présenter, par exemple, en cas de recours d'un employeur devant le tribunal administratif contre la décision d'une autorité compétente qui a prononcé une amende à son encontre et l'action simultanée du salarié lanceur d'alerte devant une autre juridiction pour voir annuler la mesure de représailles et/ou en réparation de son préjudice, voire encore, d'une action parallèle de l'employeur pour calomnie lancée contre l'auteur d'un signalement hâtif, infondé ou abusif devant le juge pénal.

Est-il par ailleurs prévu d'avoir une procédure de référé pour voir ordonner la cessation d'une mesure de représailles d'urgence ? Le projet de loi indique à ce sujet que la personne concernée peut le demander dans les quinze jours par simple requête à la juridiction compétente<sup>13</sup>. Cette disposition lapidaire est insuffisante aux yeux de la Chambre des Métiers.

Elle déplore surtout le fait que le projet de loi renverse la charge de la preuve. Ainsi, toute mesure que le salarié invoque est, par définition, une mesure de représailles ; et il incombe donc à la personne qui a pris la mesure, de justifier qu'il ne s'agit pas d'une mesure de représailles. De toute évidence, une preuve négative est souvent difficile, voire impossible à apporter. Est-ce que ce renversement de

8 Art. 2262. Code civil : « Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi. »

9 Document parlementaire n°7945, p.2, Exposé des motifs

10 Document parlementaire n°7945, p.17 ; Commentaire des articles

11 Art. 3, point 11° du projet de loi sous avis

12 Art. 25, point 10° du projet de loi sous avis

13 Art. 26, paragraphe 2 du projet de loi sous avis



la charge de la preuve ne va pas à l'encontre du principe général de droit qu'est la présomption d'innocence en faveur de celui qui est présumé être en infraction ? Ce principe se trouve-t-il transformé en une présomption de responsabilité de l'employeur du simple fait de l'existence d'un préjudice véritable ou présumé dans le chef du salarié qui a effectué un signalement ?

Le comble est cependant que le projet de loi accepte que la dénonciation soit faite non seulement sur base de soupçons raisonnables (sans preuve) concernant des violations potentielles (susceptibles de se produire), mais encore que la dénonciation puisse être faite de façon anonyme<sup>14</sup> ! Alors que la directive dont transposition ne l'impose pas explicitement, les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les tenants et aboutissants de leur choix en faveur de l'anonymat.

La Chambre des Métiers regrette toutes ces imprécisions.

## 1.2. Une institution *sui generis* comportant des obligations discutables

Les auteurs du projet de loi annoncent qu'il *importe d'aller plus loin* [que la directive] *dans la protection à accorder aux lanceurs d'alerte en les faisant bénéficier d'un véritable statut, comportant des droits et obligations clairement définis*. Le projet de loi prévoit ainsi des obligations concrètes notamment à charge des *entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 travailleurs ou plus* [sic].

### 1.2.1. Encore une procédure

En appliquant une interprétation *pro domo*, les entreprises artisanales sont donc obligées d'instaurer des canaux et procédures pour le signalement interne, gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet, ou fournis en externe par un tiers. Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne.

Face à ce dispositif nouveau, la Chambre des Métiers regrette principalement l'amplification des procédures qui s'imposent notamment aux petites et moyennes entreprises sans égard à la charge de travail supplémentaire et aux coûts que représentent l'instauration et le suivi de ces procédures. Elle rappelle sa critique formulée à d'autres occasions<sup>15</sup> qui consiste à désapprouver que les PME sont soumises aux mêmes obligations procédurales que les grandes entreprises sans avoir les ressources nécessaires.

### 1.2.2. Vingt-deux autorités compétentes

Le projet de loi désigne en outre 22 autorités compétentes (administrations, organismes de surveillance et ordres professionnels) qui auront la plénitude de juger de la non-conformité des canaux de signalement interne et d'infliger une sanction administrative en cas de non-conformité qui peut s'élever à 250.000 euros. Est-ce les autorités prennent des décisions discrétionnaires ou est-ce que les parties seront mises en demeure de se conformer, ou ultérieurement appelées et entendues en leurs moyens de défense ? Le projet de loi ne le précise pas.

Comment déterminer l'autorité compétente ? Qui relève de l'autorité de l'Ombudsman plutôt que de l'Administration des contributions directes ? Qui relève du centre d'égalité de traitement plutôt que de l'Inspection du travail et des mines ?

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet de loi sous avis omettent de justifier le recours à telle ou telle autorité et de préciser les droits de la défense. A ses yeux, une telle insécurité juridique est intolérable et elle estime que les pouvoirs des autorités compétentes doivent être strictement circonscrits.

Les 22 autorités compétentes qui sont nommément énumérées dans le projet de loi, sont notamment chargées de recevoir les signalements externes. A ce titre, elles doivent assurer un suivi diligent des signalements et informer l'auteur du signalement du suivi et du *résultat final des démarches auxquelles le signalement a donné lieu*<sup>16</sup>. La Chambre des Métiers note que le projet de loi reste cependant muet quant au sens à donner au terme « *démarche* ». Est-ce que l'autorité compétente dispose-t-elle de

14 Art. 4, paragraphe 2 du projet de loi sous avis

15 Avis de la Chambre des Métiers (25.9.2019), Document parlementaire n°7467/01

16 Art. 19, paragraphe 3, point 4° du projet de loi

pouvoirs d'investigation, en outre, du droit de pouvoir demander *la communication de tous les renseignements qu'elle juge nécessaires*<sup>17</sup> ? Dispose-t-elle des pouvoirs d'effectuer des constats (mesurages, prélèvement d'échantillons) ou d'entendre des témoins ? La Chambre des Métiers se pose la question de savoir de quelle manière l'autorité compétente constate donc une violation à laquelle la personne concernée doit obligatoirement remédier<sup>18</sup>. Le projet de loi ne précise pas ces pouvoirs, en revanche, il mentionne à quatre reprises le but de « remédier à la violation constatée ».

En effet les 22 autorités compétentes ont le pouvoir exorbitant de prononcer des amendes administratives d'un montant de 1 500 euros à 250 000 euros, non seulement à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé qui entravent ou tentent d'entraver un signalement, ou qui refusent de communiquer les renseignements nécessaires, mais encore à l'encontre de ceux qui refusent de remédier à la violation constatée. En référence à ce dernier point, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir si les autorités compétentes ont le pouvoir de sanctionner toute violation signalée dans le cadre du projet de loi (compétence *erga omnes*), ou s'agit-il de violations aux réglementations dont la surveillance incombe à l'autorité compétente en vertu de textes légaux existants ? Le projet de loi n'est pas clair à ce sujet.

Il s'y ajoute que l'autorité compétente a l'opportunité des poursuites, c.-à-d. qu'à l'instar du Ministère public elle peut classer sans suites les violations manifestement mineures ou traiter en priorité les violations graves ; cependant, sans qu'une échelle ou des critères de gravité ne soient fixés par le projet de loi. Avons-nous affaire à 22 mini Ministères publics ?

Aux yeux de la Chambre des Métiers, de telles imprécisions et de tels pouvoirs exorbitants des 22 autorités compétentes sont intolérables. Elle estime être indispensable que le pouvoir punitif des autorités compétentes soit mieux circonscrit et que les droits de la défense soient respectés, notamment lorsqu'une autorité estime devoir prononcer une amende.

### 1.2.3. Office des signalements

Il est prévu d'introduire une instance appelée Office des signalements chargée de promouvoir l'implémentation de la culture du lanceur d'alerte dans les milieux professionnels et composé d'un chargé de direction et de fonctionnaires des différentes catégories de traitement. L'Office des signalements a plus précisément pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalements ; de sensibiliser le public aux droits des lanceurs d'alerte ; d'élaborer des recommandations et de publier annuellement un rapport d'activité. La Chambre des Métiers regrette l'absence d'une indication, même approximative, sur le montant des coûts de cet Office. Aux yeux de la Chambre des Métiers, l'Office s'aligne dans la tendance générale de créer des organismes étatiques nouveaux au rythme de la transposition des diverses directives européennes, notamment afin de rapporter et de répondre aux obligations vis-à-vis de la Commission européenne. Au vu de la petite taille du Luxembourg et en l'absence d'une obligation explicite contenue dans la directive pour instaurer un tel Office, la Chambre des Métiers se pose en l'espèce la question de savoir s'il ne serait pas dans l'intérêt d'une meilleure gestion budgétaire de ne pas enfler les dépenses publiques, mais de confier les nouvelles missions à un département ministériel ou une administration existante.

De tout ce qui précède, la Chambre des Métiers désapprouve le projet de loi sous avis dans la mesure où il prévoit de greffer un régime général pour lanceurs d'alertes sur le droit national en adoptant servilement les dispositions d'une directive qui ont été élaborées dans l'optique de permettre la signalisation de la violation de certaines normes du droit européen limitativement énumérées dont le non-respect risque d'entraver gravement l'intérêt public européen. Elle recommande pour sa part, de rester fidèle au principe de transposer « toute la directive et rien que la directive ».

Si, par ailleurs, la nécessité de prévoir un statut universel du lanceur d'alerte en droit luxembourgeois se trouverait avérée, la Chambre des Métiers recommande d'en débattre les tenants et aboutissants dans un projet de loi distinct, à l'écart de la pression du temps et des contraintes terminologiques liées à l'obligation de la transposition d'une directive. Il est indispensable qu'un tel statut présente une sécurité juridique suffisante et s'intègre dans le cadre législatif national.

\*

<sup>17</sup> Art. 18, paragraphe 2 du projet de loi

<sup>18</sup> Art. 18, paragraphe 3, point 4° du projet de loi

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

### 2.1. Ad article 1

L'article 1, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi annonce le grand principe que les auteurs de signalements d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles. En outre de la transposition de la directive 2019/1937, le législateur luxembourgeois vise à *mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs*. Les paragraphes 2 et 3 annoncent des exceptions à ce principe de protection.

Ainsi, le paragraphe 2 exclut la protection en cas de signalements ayant trait à la sécurité nationale. Et le paragraphe 3 l'exclut également pour les informations couvertes par le secret médical ; le secret professionnel entre l'avocat et son client ; le secret de l'instruction en matière de procédures pénales ; ou encore, une information à caractère secret dont a connaissance un fonctionnaire.

La nouveauté introduite par le paragraphe 4 est cependant que le lanceur d'alerte peut passer outre le secret professionnel et signaler une violation sans que sa responsabilité pénale ne soit engagée du fait du signalement, *dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général*.

La Chambre des Métiers se doit de soulever à cet égard qu'un « *signalement proportionné nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général* » est un concept très vague et loin d'être clair, de sorte que l'objectif annoncé de *mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements (...) apportant ainsi davantage de sécurité juridique* se trouve contredit dans les premières lignes du projet de loi.

Le paragraphe 5, quant à lui, fait référence aux règles nationales sur les « *travailleurs* » alors que la loi du 13 mai 2008 dispose<sup>19</sup> que dans tout le code du travail les termes « *travailleurs* », « *employé privé* », « *employé* » et « *ouvrier* » sont remplacés par le terme « *salarié* ». La Chambre des Métiers estime donc que dans le projet de loi sous avis, l'usage du terme « *travailleurs* », n'est pas à la bonne place.

Le paragraphe 6 annonce le caractère supplétif de la loi sous avis par rapport aux divers régimes protecteurs qui existent déjà à l'heure actuelle en droit national ou en vertu de la législation de l'Union européenne. La Chambre des Métiers estime que la notion d'*acte sectoriel de l'Union européenne* utilisé dans ce contexte prête à confusion et n'a pas lieu d'être.

### 2.2. Ad article 2

L'article 2, paragraphes 1 à 3 énumèrent les personnes, qui, dans un contexte professionnel, ont obtenu des informations sur des violations qu'elles peuvent donc signaler tout en bénéficiant de la protection contre les représailles de la part de l'entité juridique qui est présumée être en infraction ; que ce soit dans une phase précontractuelle, contractuelle ou post-contractuelle, voire même en l'absence de lien contractuel ou statutaire, tels les actionnaires et les membres mandatés des organes d'une entreprise. Cette protection s'applique également aux facilitateurs ou aux tiers qui sont en relation avec l'auteur du signalement.

La Chambre des Métiers constate que la protection bénéficie donc principalement à des personnes physiques ; mais, elle note que le paragraphe 4, point 3<sup>o</sup> vise à étendre la protection *le cas échéant* à des *entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement* ou avec lesquelles ce dernier a un lien professionnel. Elle estime, pour sa part, que les conditions de la protection des entités juridiques ne sont pas précisées et que les mesures de représailles interdites énumérées à l'article 25 de la loi ne concerne que les personnes physiques. Quel est le régime de protection des entités juridiques ?

### 2.3. Ad article 3

La Chambre des Métiers se pose par ailleurs la question de savoir si le lanceur d'alerte est à même de saisir les conditions du régime de protection qui lui est applicable. En effet, la violation au sujet de laquelle ce dernier souhaite informer est définie comme celle qui va à *l'encontre de l'objet ou de la*

<sup>19</sup> Loi du 13 mai 2008 (statut unique), Art. 8 ; (Mém. A - 60 du 15 mai 2008, p. 834)

*finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ?* Le projet de loi suppose donc que le lanceur d'alerte puisse interpréter les finalités des lois ; connaître la théorie hautement juridique de l'applicabilité directe des normes de droit européen ; et apprécier par ailleurs si l'intérêt public est troublé. Cette insécurité juridique s'ajoute au conflit moral dans lequel se trouve un lanceur d'alerte pour dénoncer son employeur, de sorte l'intérêt pratique du nouveau statut risque d'être faible, d'autant plus que les violations graves sont habituellement portées à la connaissance de la presse sous la couverture bien connue qu'est la protection des sources.

Ces questions peuvent paraître moutarde après diné, et les auteurs du projet de loi expliquent qu' : « *Etant donné que les définitions de la directive sont explicites et que l'article sous examen les reprend fidèlement, de plus amples commentaires ne sont pas nécessaires.* »<sup>20</sup> Mais, la Chambre des Métiers regrette pour le moins que le projet de loi n'énonce pas que le trouble à l'ordre public doit être d'une certaine gravité, puisque la lourdeur du dispositif à mettre en place n'est nullement justifiée, voire est disproportionnée si la violation dénoncée ne troublerait que marginalement l'ordre public.

En tout état de cause, elle regrette aussi que les auteurs du projet n'anticipent pas à suffisance sur d'éventuels signalements abusifs, notamment à l'occasion des relations de travail, de sorte qu'il conviendrait de prévoir une disposition afférente afin d'éviter tout risque de dévoiement des garanties par des salariés qui pourraient être mal intentionnés.

#### 2.4. Ad article 4

La Chambre des Métiers s'oppose vivement au fait que le projet de loi prévoit d'accepter les informations anonymes. En effet, cette possibilité ouvre les portes à des poursuites-bâillons, par exemple, si l'intention d'un agent économique est simplement celle de nuire à un concurrent.

#### 2.5. Ad article 5

En revanche, la Chambre des Métiers salue le fait que le lanceur d'alerte doit suivre une certaine hiérarchie des voies de signalements afin de pouvoir bénéficier de la protection contre des mesures de représailles. Elle plaide en faveur de l'obligation pour le lanceur d'alerte d'informer d'abord par la voie interne. Cette possibilité de privilégier le canal de signalement interne est même recommandée aux Etats membres<sup>21</sup>. Cependant, si les auteurs du projet de loi instaurent à cet endroit du texte, et à juste titre, cette obligation ; il faut dans un souci de cohérence redresser une confusion qui s'est installée à cet égard aux articles 16 et 24. En effet, la disposition de l'article 16 ne tient pas compte du choix opéré à l'article 5 et prévoit une équivalence entre le signalement interne ou externe, puisqu'il s'inspire de l'article 10 de la directive qui lui ne préjuge pas le choix des Etats membres. Afin que la primauté du signalement interne, décidée à l'article 5 du projet de loi soit donc respectée, la fin de la disposition de l'article 16 « *ou, le cas échéant, ou en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.* » est à rayer !

Il en est de même à l'endroit de l'article 24 qui prévoit également à tort une équivalence entre le signalement interne ou externe ; puisqu'il s'inspire de la directive, qui comme nous venons de le voir, laisse le choix aux Etats membres d'opter pour la primauté du signalement interne ou non.

Il échet donc d'harmoniser les articles 16 et 24 avec le choix effectué à l'article 5, qui est à juste titre celui de privilégier le canal de signalement interne.

#### 2.6. Ad article 6

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il n'y a pas lieu de modifier le Code du travail à l'endroit de l'article L. 414-9 qui énumère les décisions à prendre d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel dans les entreprises occupant au moins 150 salariés pour y intégrer l'établissement des canaux de signalement et des procédures y relatives. Cette solution aurait le mérite d'être claire et de prévoir une solution en cas de désaccord entre l'employeur et la délégation du personnel ; p.ex. l'employeur qui veut mettre en place une personne de confiance au titre de canal

<sup>20</sup> Idem note 10

<sup>21</sup> Art. 7, paragraphe 2 de la directive (UE) 2019/1937

de signalement interne, mais la délégation qui demande que ce service soit fourni en externe par un tiers. L'article 6. (1) du projet de loi sous avis reste énigmatique à ce sujet. Aux yeux de la Chambre des Métiers, cette disposition « *qu'après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit* » n'implique pas l'obligation de recueillir l'accord de la délégation, puisque justement le droit national ne le prévoit encore nulle part.

Il reste que le projet de loi n'impose donc qu'une simple consultation des partenaires sociaux (la délégation du personnel) pour les entreprises occupant au moins 50 salariés, ce dont la Chambre des Métiers se réjouit.

### 2.7. Ad article 7

La Chambre des Métiers salue les délais raisonnables prévus à l'occasion de la procédure de signalement interne.

### 2.8. Ad article 8 et suivants

Il est prévu d'introduire un organisme étatique appelé Office des signalements comprenant un cadre de fonctionnaires des différentes catégories de traitement sous l'autorité du ministre de la Justice et qui est chargé de promouvoir l'implémentation de la culture du lanceur d'alerte.

Alors que, d'une part, la directive dont transposition n'exige nullement la création d'un tel organisme de promotion, et que, d'autre part, le nombre de postes et les charges budgétaires y afférentes ne sont aucunement chiffrés, la Chambre des Métiers recommande par temps de crise (pandémie de la covid-19, guerre en Ukraine) de ne pas enfler les dépenses publiques, mais de confier les nouvelles missions à un département ministériel ou une administration existante.

### 2.9. Ad article 16

Il est renvoyé au commentaire de l'article 5 pour rayer la disposition « *ou, le cas échéant, ou en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.* », afin que la primauté du canal de signalement interne soit respectée !

### 2.10. Ad article 17 et suivants

Le projet de loi désigne 22 autorités qui ont la charge et le pouvoir de contrôler le bon fonctionnement des canaux de signalement internes aux entités juridiques de droit privé.

La Chambre des Métiers prend note que le projet de loi reste muet quant au contrôle des canaux et des procédures des entités juridiques du secteur public. Alors que la directive ne fait pas cette distinction entre contrôle des canaux du secteur privé et ceux du secteur public, le projet de loi risque donc de ne transposer la directive que partiellement sur ce point.

Les 22 autorités sont par ailleurs chargées d'instaurer des canaux de signalement dites externes, et elles sont compétentes pour recevoir les signalements effectués par le biais des canaux de signalement externes.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de loi reste également muet quant aux motifs de la désignation d'une telle ou telle autre autorité, voire l'absence de motifs pour ne pas avoir désigné une seule autorité compétente. En effet, les lanceurs d'alertes peuvent être désorientés en présence de ce grand nombre d'autorités ; des conflits de compétence entre autorités peuvent apparaître ; voire des dénis de compétence. En outre, l'application de la loi sous projet risque de diverger d'une autorité à une autre, notamment lorsqu'il s'agit d'infliger des amendes.

Par ailleurs, face aux procédures à mettre en place par les autorités (traitement des signalements, suivi, retour d'informations), la nécessité de former le personnel de façon adéquate (au vu de la confidentialité) et de tenir à disposition les informations appropriées, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir si toutes les autorités seront à même d'y répondre ; surtout en l'absence d'indications au projet de loi quant à la mise à disposition « [par les Etats membres] *des ressources suffisantes à la disposition des dites autorités* »<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Art.11, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive (UE) 2019/1937

Plus grave encore est, aux yeux de la Chambre des Métiers, le mélange entre le pouvoir punitif prévu par la loi sous avis (amende de 250.000 euros, doublé en cas de récidive) à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé qui refusent de remédier à la violation constatée et les missions et compétences respectives que lesdites autorités ont déjà actuellement en vertu de disposition spéciales. Ainsi, le signalement peut s'avérer être classé sans suites, *sans préjudice d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée*<sup>23</sup>.

De tout ce qui précède, la Chambre des Métiers n'est pas en mesure d'approuver les dispositions sous avis et elle recommande de n'instaurer qu'une seule autorité pour recevoir les signalements externes.

### 2.11. Ad article 24

Il est renvoyé aux commentaires des articles 5 et 16. La Chambre des Métiers estime que le signalement interne doit rester l'option première du lanceur d'alerte.

Le fait de pouvoir passer outre, dans des situations d'urgence et de danger imminent, ou de risque de préjudice irréversible et de faire une divulgation publique doit rester strictement encadré.

La Chambre des Métiers estime, pour sa part, que l'appréciation subjective du lanceur d'alerte qui pense avoir *des motifs raisonnables de croire ... qu'il n'y a que peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation ... ou ... lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou être impliquée dans la violation* n'a guère sa place dans un texte à valeur normative, nonobstant le fait qu'il s'agit d'une copie de l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive.

### 2.12. Ad article 25

L'article 25 énumère un éventail non exhaustif de formes de représailles interdites à l'égard des personnes visées à l'article 2.

La Chambre des Métiers rappelle que l'article 3 définit les représailles comme un acte ou une omission qui cause ou peut causer un préjudice injustifié. Et l'article 25 sous avis cite le préjudice tout court comme forme de représailles. Ainsi : préjudice = forme de représailles ; représailles = acte ou omission qui peut causer un préjudice. L'article 25 n'introduit-il pas d'une circularité logique ?

Quoique cette imprécision soit reprise textuellement de la directive, la Chambre des Métiers recommande qu'elle soit redressée.

### 2.13. Ad article 26

L'article 26 mitraille en quatre paragraphes succincts des concepts juridiques lourds de conséquences :

- la nullité de plein droit de toute mesure de représailles ;
- l'action en cessation par simple requête à la juridiction compétente ;
- l'action judiciaire en réparation du dommage subi ; et
- la présomption que tout préjudice subi par le lanceur d'alerte a été causé en représailles à la suite du signalement.

En effet, d'après la directive, les *États membres prennent les mesures nécessaires pour que des recours et une réparation intégrale soient accordés*<sup>24</sup>.

Or, dans la même mesure, la directive dispose que les *États membres veillent à ce que, conformément à la Charte, les personnes concernées*<sup>25</sup> *jouissent pleinement du droit à un recours effectif et à un procès équitable, ainsi que de la présomption d'innocence et des droits de la défense, y compris le droit d'être entendues et le droit d'accéder à leur dossier.*<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Art. 19, paragraphe 4 du projet de loi

<sup>24</sup> Art. 21, paragraphe 8 de la directive (UE) 2019/1937

<sup>25</sup> Art. 3, point 10° de la directive (UE) 2019/1937; personnes auxquels la violation est attribuée

<sup>26</sup> Art. 22, paragraphe 1er de la directive (UE) 2019/1937

La Chambre des Métiers regrette que ses principes de droits en faveur des employeurs ne soient pas énoncés au projet de loi sous avis avec la même rigueur que les droits des lanceurs d’alerte.

\*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers se voit obligée de refuser l’approbation du projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 7 juin 2022

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7945/09

N° 7945<sup>9</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES**

La Chambre des Notaires a été saisie pour avis par Madame la Ministre de la Justice quant au projet de loi sous rubrique.

Ce projet de loi définit une procédure et une protection pour les lanceurs d'alerte. Si 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 limite le champ d'application des matières dont le signalement des violations bénéficie d'une protection, le projet de loi sous avis étend ce champ d'application à l'ensemble du droit national et du droit européen d'application direct, sous réserve de certaines exclusions, rompant ainsi avec le principe de transposition qui était celui de notre législateur « toute la directive et rien que la directive ».

Si la Chambre des Notaires n'entend pas commenter cette décision politique d'extension du champ d'application elle se doit de souligner que cette protection infinie pourra être source d'abus en termes de nombres de signalement mais également quant au contenu des signalements, que ces derniers émanent de personnes mal-intentionnées ou mal-informées.

Une divulgation publique infondée et en toute impunité est de nature à mettre à mal la réputation et l'intégrité professionnelle d'un notaire et de tout autre professionnel.

La Chambre des Notaires se bornera à limiter son avis dans le cadre des présentes aux dispositions intéressant le notariat. Elle se réserve le droit de compléter son avis suivant l'évolution de la procédure législative du projet en question.

**1°) L'article 1er paragraphe 3 et le secret professionnel du notaire**

La Chambre se doit de rappeler que tout notaire est soumis au secret professionnel de l'article 458 du Code pénal.

Le secret professionnel fait partie intégrante de la fonction de notaire, officier public qui assume une mission d'intérêt public, et repose sur le principe de confiance légitime qu'un client est en droit d'attendre de la part du notaire. Le secret professionnel auquel le notaire est tenu est essentiel à l'accomplissement de sa mission de conseil.

Selon les termes des commentaires : « *Le paragraphe 3 exclut du champ d'application les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, conformément à l'article 458 du Code pénal. Ces restrictions sont sans préjudice de dispositions légales dérogatoires, par exemple en cas de témoignage en justice.*

*Sont également exclues les règles de procédures pénales relatives au secret de l'instruction ou des délibérations à huis clos par exemple et les informations couvertes par l'article 11 du statut général des fonctionnaires. »*

Cette obligation au secret professionnel du notaire devrait, aux yeux de la Chambre des Notaires, être prise en considération comme elle l'est pour d'autres professions, sans distinction, et intégrée à

l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 3 qui exclut du champ d'application du régime de protection, la divulgation de faits, documents ou informations couverts par le secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Il est indispensable de respecter le secret professionnel du notaire au même titre que celui des médecins, avocats ou fonctionnaires.

La Chambre suggère ainsi de libeller l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 3 ainsi :

**Article 1<sup>er</sup> : Objet et champ d'application matériel**

(...)

(3) *Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel auquel un notaire est tenu, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.*

(...)<sup>1</sup>

**2°) Les missions et pouvoirs de la Chambre des Notaires,  
autorité compétente**

Le projet de loi sous rubrique donne compétence à la Chambre des Notaires pour la réception et le traitement des informations sur les violations du droit relevant de la compétence notariale par le biais de canaux externes de signalement à mettre en place.

La Chambre des Notaires considère que, si les lanceurs d'alerte signalant des violations du droit fondées méritent une protection, il en est de même des professionnels qui doivent être préservés de signalements infondés et calomnieux.

A défaut d'établir une gradation dans les canaux de signalements interne, externe et public, les professionnels – quels qu'ils soient – sont exposés à une atteinte à leur réputation et intégrité. Si ces signalements s'avèrent au terme de la procédure injustifiés ou mineurs, le professionnel sera difficilement réhabilité aux yeux de l'opinion publique. Dans pareil cas « le mal est fait ».

La Chambre approuve cette compétence de la Chambre des Notaires qui pourra en toute impartialité traiter les signalements de violation du droit commis par un de ses membres tout en ayant la possibilité de clôturer la procédure en cas de signalement infondé ou de violation mineure.

<sup>1</sup> A cet égard, la Chambre rappelle sa demande formulée dans son avis quant au projet de loi n°7479 relative à la concurrence de voir insérer dans la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat la disposition suivante :

« Article 12-1

*(1) Le notaire est soumis au secret professionnel conformément à l'article 458 du code pénal.*

*(2) Le lieu de travail du notaire et le secret des communications, par quelque moyen que ce soit, entre le notaire et son client, sont inviolables.*

*Les notaires ainsi que les personnes qui sont à leur service sont obligés de garder secrets les renseignements confiés à eux dans le cadre de leur fonction ou de leur activité professionnelle. La révélation de tels renseignements est punie sur base de l'article 458 du Code pénal.*

*Lorsqu'une mesure de procédure civile, d'instruction pénale, d'accès prévue par l'article 58, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e) du règlement (UE) 2016/679, d'inspection prévue par l'article L 311-8 du Code de la consommation, de contrôle ou d'inspection prévues respectivement aux articles 24 à 26 de la loi du jj/mm/aaaa relative à la concurrence est effectuée auprès ou à l'égard d'un notaire dans les cas prévus par la loi, il ne peut y être procédé qu'en présence du Président de la Chambre des Notaires ou de son représentant, ou ceux-ci dûment appelés.*

*Il en est de même lorsqu'une de ces mesures est effectuée auprès de la Chambre des Notaires.*

*Le Président de la Chambre des Notaires ou son représentant peut adresser aux autorités ayant ordonné ces mesures toutes observations concernant la sauvegarde du secret professionnel. Les actes de saisie et les procès-verbaux établis suite aux mesures prévues à l'alinéa précédent mentionnent sous peine de nullité la présence du Président de la Chambre des Notaires ou de son représentant ou qu'ils ont été dûment appelés, ainsi que les observations que, le cas échéant, le Président de la Chambre des Notaires ou son représentant ont estimé devoir faire.*

*(3) Les notaires sont obligés de fournir une réponse et une coopération aussi complète que possible et dans le respect du paragraphe (1) à toute demande légale que les autorités chargées de l'application des lois leur adressent dans l'exercice de leurs compétences. »*

La Chambre souligne à cet égard les obligations des notaires issues des dispositions des articles 21 et 22 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat :

*Art. 21. Il est défendu aux notaires de recevoir des actes dont les dispositions seraient contraires à une loi pénale.*

*Art. 22. Lorsque l'acte à recevoir contient des dispositions qui, sans être contraires à une loi pénale, sont néanmoins prohibées par d'autres lois et règlements, il est du devoir du notaire d'en instruire les parties. Pour le cas où celles-ci persévéraient dans leur résolution, il doit faire mention dans l'acte, que dès lors il doit dresser, de l'avertissement qu'il leur a donné ainsi que de leur déclaration. Au cas contraire le notaire peut être rendu responsable du dommage envers les parties intéressées.*

Un salarié mal-intentionné ou mal-informé pourrait dénoncer une violation du droit national alors même que celle-ci s'avère infondée ou non nécessaire à l'intérêt général, finalité devant être à l'origine de la dénonciation.

Prenons l'exemple d'un notaire qui reçoit un client qui souhaite faire une donation de sa maison, son seul patrimoine, à un de ses enfants pour « déshériter » le second avec lequel il est en très mauvais terme.

Si la loi luxembourgeoise ne permet pas de déshériter un enfant et garantit une part de réserve héréditaire, part d'ordre public à laquelle il n'est pas possible de déroger, le calcul du respect des droits réservataires des héritiers s'effectue au jour du décès du parent donateur selon des modalités définies par le Code civil.

Un salarié mal informé ou mal intentionné pourra être tenté de signaler, à tort, dès la régularisation de la donation, une atteinte à une disposition d'ordre public.

En tant qu'ordre professionnel, la Chambre des Notaires est bien placée pour traiter les signalements de violation(s) potentielle(s) imputée(s) à l'un de ses membres.

La Chambre des Notaires qui se voit doter d'un pouvoir d'instruction et disciplinaire, avec la possibilité de prononcer une amende administrative dont le montant peut s'élever jusqu'à 250.000 €, montant qui peut être doublé en cas de récidive, suggère d'insérer ce pouvoir de prononcer une amende administrative dans la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat et de libeller la disposition ainsi:

***Section XI. – Des attributions en matière de signalement  
des violations du droit***

**Art. 100-2. La Chambre des Notaires peut prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé :**

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;**
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;**
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;**
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée.**

**L'amende peut aller de 1.500 euros à 250.000 euros.**

**Le maximum de l'amende peut être doublé en cas de récidive dans les 5 ans à partir de la dernière sanction devenue définitive.**

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/10

N° 7945<sup>10</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS  
DU BARREAU DE LUXEMBOURG**

(24.8.2022)

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n° 7945 déposé par Madame Sam TANSON, Ministre de la Justice, le 10 janvier 2022.

Le projet de loi n° 7945 vise à transposer en droit national la DIRECTIVE (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après, la « **Directive** »).

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi font part du choix du gouvernement d'étendre le champ d'application matériel de la Directive en ne la limitant pas à certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, mais en l'élargissant à l'ensemble du droit national, dans le but de « [...] *garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte* ». Les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour une définition des « violations » pouvant être dénoncées impunément qui couvre (i) les actes ou omissions illicites de toute nature **et** (ii) les actes ou omissions qui ne sont illicites, mais qui « [...] *vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen.* »

Il s'agit d'une véritable carte blanche aux délateurs de tous genres, qui n'est pas digne d'un Etat de droit et qui va largement au-delà des « violations » que vise la Directive.

Par ailleurs, le gouvernement propose, en contradiction avec la Directive, de permettre des atteintes notamment au secret médical, au secret professionnel de l'avocat et au secret de l'instruction pénale pour autant que le signalement soit « [...] *proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervien[ne] dans les conditions* [du projet de loi sous avis] ».

Le Conseil de l'Ordre s'oppose aux dispositions du projet de loi sous avis dont l'objet sinon l'effet est de porter atteinte au secret professionnel de l'avocat, au secret médical, ainsi qu'au secret de l'instruction pénale.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### **1. Le champ d'application de la loi tel que prévu par le libellé de l'article 1. du projet de loi est quasi illimité et porte dès lors gravement atteinte aux secrets protégés.**

*Article 1. Objet et champ d'application matériel*

*Article 1, point (1). et Article 1, point (2). :*

Le projet d'article dispose qu'il a pour objet de protéger les auteurs de signalement qui

- (i) travaillent dans le secteur privé ou public et qui obtiennent des informations dans un contexte professionnel (cf. projet d'article 2),
- (ii) et qui signalent une violation, à savoir des « *actes illicites* » ou « *vont à l'encontre de l'objet ou la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe* » (cf. projet d'article 3), « *ayant pour conséquence un trouble causé à l'intérêt public* », ou bien même signalent des « *souçons raisonnables* » d'une telle violation qui serait susceptible de se produire.

Le Conseil de l'Ordre observe qu'effectivement, et tel que voulu par le législateur, le champ d'application du projet de loi est en réalité illimité et sans cadre bien précis, dans la mesure où les termes d'« *actes illicites* » ou « *vont à l'encontre de l'objet ou la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe* », laissés à l'appréciation du lanceur d'alerte, sont vagues et imprécis.

En somme, de telles dispositions permettront aux personnes travaillant dans le secteur privé ou public de rendre public des faits, documents ou informations de leur employeur, en raison de tout ce qu'ils considèrent eux-mêmes comme étant des violations ou des soupçons de violation du droit national ou européen.

Une première exclusion est prévue pour les faits, informations ou documents classifiés ainsi que ceux ayant trait à la sécurité nationale.

*Article 1, point (3). :*

Dans son point (3), une deuxième exclusion est prévue pour les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales.

Ce point (3) est conforme aux dispositions de la Directive qui prévoit dans son Article 3, point 3. :

« *La présente directive n'affecte pas l'application du droit de l'Union ou du droit national concernant l'un ou l'autre éléments suivants :*

- a) La protection des informations classifiées;*
- b) La protection du secret professionnel des avocats et du secret médical ;*
- c) Le secret des délibérations judiciaires ;*
- d) Les règles en matière de procédure pénale. »*

*Article 1, point (4). :*

Toutefois, dans son point (4), le projet de loi prévoit immédiatement après que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.* ».

Le Conseil de l'Ordre attire l'attention du législateur que le point (4) vide le point (3) de tout son sens et en tendant en fait, à annihiler complètement l'exception prévue pour les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales.

En effet, les termes du point (4) donnent à considérer que la protection des lanceurs d'alerte s'étend bel et bien aux faits couverts par le secret médical, le secret professionnel de l'avocat, le secret de l'instruction pénale, et le secret de toute information parvenant à la connaissance d'un fonctionnaire, étant donné que la seule condition de l'irresponsabilité pénale prévue en ces matières consiste, pour



l'auteur du signalement, à examiner si le « *signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.* »

Les termes « *dès lors que le signalement est proportionné* » et « *s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général* » sont vagues et imprécis, impossibles à vérifier dans la pratique et source d'insécurité juridique. Le contrôle des conditions de l'exemption se fait, comme toujours en matière pénale, ex post, dans une procédure pénale avec débats en audience publique. Cela entraînera une publicité supplémentaire aux faits dont il s'agissait justement pour le dépositaire du secret de les garder secrets. Ceci serait d'autant plus choquant si le signalement se faisait non pas par un avocat de l'étude traitant le dossier, mais par un confident nécessaire, comme le sont par exemple les assistants de l'avocat. Ces derniers ne sont pas outillés juridiquement pour « *juger en droit* » si un acte est illicite et encore moins si le signalement est proportionné. On finira par susciter des signalements de faits qui ne devraient pas l'être.

A ce titre, le Conseil de l'Ordre ne peut que rejoindre la position de la Chambre des Métiers qui, dans son avis du 7 juin 2022, émet également de fortes réserves et marque son opposition au projet de loi :

*« Alors que le droit interne connaît déjà plusieurs régimes de protection, plutôt que d'harmoniser les régimes existants, les auteurs rajoutent une couche supplétive à la panoplie des protections en introduisant cependant un dispositif aux contours imprécis. »*

*Il est principalement regrettable que le statut du lanceur d'alerte soit décrit en utilisant des termes très vagues, tels « violations effectives ou potentielles », « risque de représailles », « violations effectives ou potentielles » ; et en utilisant plusieurs synonymes ; tels que « soupçons raisonnables » et « motifs raisonnables » ; « danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public » et « un trouble causé à l'intérêt public ». La Chambre des Métiers estime que l'usage d'une terminologie vague est contraire au principe de la sécurité juridique qui doit rester la caractéristique suprême et inhérente des normes législatives nationales.*

*Elle se pose également des questions quant à la compétence des autorités, des tribunaux et quant au conflit de juridictions, d'autant plus que le projet de loi prévoit d'instaurer des sanctions civiles, pénales et administratives importantes.*

*Encore plus grave est le fait que l'alerte puisse être lancée non seulement sur base de soupçons raisonnables (sans preuve) concernant des violations potentielles (susceptibles de se produire), mais encore que la dénonciation puisse être faite de façon anonyme ! Alors que la directive dont transposition ne l'impose pas explicitement, les auteurs du projet de loi ne développent pas les tenants et aboutissants de leur choix en faveur de l'anonymat.*

*La Chambre des Métiers regrette toutes ces imprécisions et recommande, pour sa part, de rester fidèle au principe de transposer « toute la directive et rien que la directive ».*

Et la Chambre des Métiers de conclure :

*« Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers se voit obligée de refuser l'approbation du projet de loi sous rubrique.*

Le Conseil de l'Ordre regrette de surcroît, que l'examen soit laissé à la libre appréciation du lanceur d'alerte, de sorte qu'il n'existe plus ni de véritable limite à la dénonciation, ni de véritable préservation des secrets protégés.

L'exception de proportionnalité n'est de l'avis du Conseil de l'Ordre pas adaptée.

Il convient de rappeler que les principes de proportionnalité et d'intérêt général sont principalement des références de Droit public qui ont pour objet de modérer le pouvoir des autorités publiques aux fins de garantir les droits et l'autonomie des personnes et d'éviter de porter atteinte aux droits et libertés des personnes.

Il s'agit de principes que doit observer la puissance publique pour vérifier si la mesure qu'elle entend prendre est nécessaire pour prévenir un risque pour l'ordre public, si elle est apte à atteindre le but visé, et si elle est strictement proportionnée à la fin qui la justifie, à savoir strictement nécessaire à la réalisation de l'objectif visé.

Conditionner le signalement d'un simple employé privé ou public, averti ou non en matière juridique, à un « examen de proportionnalité et de nécessité à la sauvegarde de l'intérêt général », pourrait constituer tantôt un frein à l'homme moyennement prudent et diligent soucieux de comprendre et suivre les conditions de la loi, ou au contraire, une liberté totale d'action à qui veut faire preuve de « dévoue-

ment » aux lois de police et dénoncer tous azimuts des infractions ou manquements constatés ou soupçonnés sur son lieu de travail étant donné qu'il pourrait légitimement estimer qu'il ne saurait lui être reproché de ne pas maîtriser des principes et notions réservés à la puissance publique.

Le Conseil de l'Ordre craint que le dernier cas de figure ne devienne la norme, ce qui donnerait lieu à des atteintes injustifiées aux secrets protégés.

Le Conseil de l'Ordre se demande également pourquoi le législateur n'a pas exclu de son champ d'application les délibérations judiciaires telles que pourtant prévues par la Directive dans son article 3.

Quant à l'article 11 du statut général des fonctionnaires, celui-ci prévoit qu'il est interdit au fonctionnaire de révéler des faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui aurait un caractère secret de par leur nature, le Conseil de l'ordre fera remarquer que l'irresponsabilité pénale des fonctionnaires en cas de dénonciation d'infractions à la loi est déjà prévue par les dispositions de l'article 23 (2) du Code de procédure pénale :

*« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. ».*

**2. Le Conseil de l'Ordre considère que l'article 1 point (4) du projet de loi est en contradiction flagrante avec l'esprit et le texte de la Directive 2019/1937, et ne répond pas aux exigences de la transposition.**

*Article 1, point (4) :*

Le Conseil de l'Ordre a pu constater que traditionnellement, les Directives faisaient l'objet d'une transposition fidèle dans la législation nationale, le législateur ayant privilégié le principe « Toute la directive, rien que la directive ».

Si le législateur a entendu cette fois s'écarter des termes de la Directive pour l'élargir, il n'en demeure pas moins qu'il lui appartient de déterminer sa marge de manœuvre par un examen minutieux de la Directive et de s'interroger sur la question de l'intensité de l'harmonisation réalisée.

En l'espèce, la question se pose de savoir si l'application du régime de la Directive à certains actes et domaines d'action se situant au-delà de son champ d'application, partant d'adopter une application extensive du texte pour aller au-delà de ce que la Directive prévoit elle-même, n'est pas susceptible de faire peser sur l'Etat un risque de non-respect de la transposition de la Directive.

Ainsi, quant à l'intensité de l'harmonisation voulue par le Parlement Européen, le Conseil de l'Ordre fait observer que les considérants (108) et (109) de la Directive prévoient expressément que :

*(108) **Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir le renforcement, au moyen d'une protection efficace des lanceurs d'alerte, de l'application de la loi dans certains domaines d'action et en ce qui concerne des actes pour lesquels des violations du droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres agissant seuls ou de manière non coordonnée, mais peut l'être mieux au niveau de l'Union par l'établissement de normes minimales communes en matière de protection des lanceurs d'alerte et étant donné que seule une action de l'Union peut assurer la cohérence et harmoniser les règles sectorielles de l'Union sur la protection des lanceurs d'alerte existantes, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.***

*(109) La présente directive respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus, en particulier, par la Charte, notamment son article 11. En conséquence, il est essentiel que la présente directive soit mise en œuvre conformément à ces droits et principes, en garantissant le plein respect, entre autres, de la liberté d'expression et d'information, le droit à la protection des données à*

*caractère personnel, la liberté d'entreprise, le droit à un niveau élevé de protection des consommateurs, le droit à un niveau élevé de protection de la santé humaine, le droit à un niveau élevé de protection de l'environnement, le droit à une bonne administration, le droit à un recours effectif et les droits de la défense.*

Il se dégage du considérant (108) que le Parlement Européen a voulu réaliser une harmonisation complète et totale des règles de l'Union sur la protection des lanceurs d'alerte qui **ne laisse pas de marge de manœuvre au législateur national.**

Le Considérant (109) vient à rappeler que la mise en œuvre de la Directive doit être réalisée **dans le respect des droits fondamentaux et principes reconnus** par la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne **protège le secret professionnel de l'avocat par l'article 7** garantissant le respect de la vie privée et familiale et l'article 52 §3 renvoyant aux droits garantis par la Convention.

C'est ainsi que tout naturellement, dans ses considérants, la Directive prévoit en outre que :

*« (26) La présente directive ne devrait pas porter atteinte à la protection de la confidentialité des communications entre les avocats et leurs clients («secret professionnel des avocats») telle qu'elle est prévue par le droit national et, le cas échéant, le droit de l'Union, conformément à la jurisprudence de la Cour. En outre, la présente directive ne devrait pas porter atteinte à l'obligation de préserver la nature confidentielle des communications entre les prestataires de soins de santé, y compris les thérapeutes, et leurs patients ainsi que la confidentialité des dossiers médicaux («secret médical»), telle qu'elle est prévue par le droit national et le droit de l'Union.*

*(27) Les membres de professions autres que les avocats et les prestataires de soin de santé devraient pouvoir prétendre à la protection prévue par la présente directive lorsqu'ils signalent des informations protégées par les règles professionnel/es applicables, à condition que signaler ces informations soit nécessaire pour révéler une violation relevant du champ d'application de la présente directive. ».*

En considération de ces principes, la Directive dispose dans son article 3 :

*« Article 3: Lien avec d'autres actes de l'Union et dispositions nationales*

- 1. Lorsque des règles spécifiques concernant le signalement de violations sont prévues dans les actes sectoriels de l'Union énumérés dans la partie II de l'annexe, ces règles s'appliquent. Les dispositions de la présente directive sont applicables dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement régie par ces actes sectoriels de l'Union.*
- 2. La présente directive n'affecte pas la responsabilité qu'ont les États membres d'assurer la sécurité nationale, ni leur pouvoir de protéger leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. En particulier, elle ne s'applique pas aux signalements de violations des règles relatives aux marchés publics comportant des aspects touchant à la défense ou à la sécurité, à moins que les actes pertinents de l'Union ne les régissent.*
- 3. La présente directive n'affecte pas l'application du droit de l'Union ou du droit national concernant l'un ou l'autre des éléments suivants:*
  - a) la protection des informations classifiées;*
  - b) la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical;*
  - c) le secret des délibérations judiciaires;*
  - d) les règles en matière de procédure pénale.*
- 4. La présente directive n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives. Cela est sans préjudice du niveau de protection accordé par la présente directive. ».*

Au vu de ces développements, le Conseil de l'Ordre estime ainsi que le législateur ne jouit pas dans le cas présent, de la liberté d'étendre le dispositif à des hypothèses non prévues par la Directive, extension qui, en l'espèce a pour conséquence d'obérer le secret médical, le secret de l'instruction pénale et le secret professionnel de l'avocat.

Le Conseil de l'Ordre regrette plus spécifiquement de constater que, en dépénalisant le secret professionnel de l'avocat (et du médecin) sous certaines conditions, cette disposition du projet de loi est en contradiction flagrante avec l'esprit et le texte de la directive 2019/1937.

En effet, il ressort expressément du considérant 26 et de l'article 3, paragraphe 3 de la directive 2019/1937 que, tout en voulant instaurer un mécanisme de protection des lanceurs d'alerte des violations du droit de l'Union portant atteinte à l'intérêt public dans un souci de bien-être de la société, le législateur européen a souhaité **laisser intact ledit secret professionnel**. Le législateur européen estime ainsi qu'une atteinte à ce secret professionnel tel que protégé en droit de l'Union et par le droit des Etats membres n'est ni nécessaire ni souhaitable pour atteindre le niveau de protection souhaité des lanceurs d'alerte.

Or, même si l'article 1, point (3), exclut, conformément à l'article 3, paragraphe 3 de la Directive 2019/1937, les faits et informations couvertes par le secret professionnel des avocats du régime de protection accordé aux lanceurs d'alerte, l'article 1, point (4) en revanche, ceci en totale contradiction avec l'article 1, point (3) qui le précède, porte une atteinte manifeste et grave au secret professionnel tel que garanti en droit national du fait de la dépénalisation de la violation du secret professionnel qu'il entend instaurer.

L'article 1, point (4) porte ainsi clairement et gravement atteinte au secret professionnel de l'avocat, mais encore au secret médical et au secret de l'instruction.

Il conviendra en outre de se poser la question de savoir si cette atteinte flagrante portée au secret professionnel de l'avocat ne mène pas à la violation de normes supérieures, qui consacrent l'inviolabilité du secret professionnel, entraînant ainsi un risque de conflit de normes.

À cet égard, il convient de souligner que, comme l'a récemment rappelé la Cour administrative dans son arrêt n° 45187C du 13 juillet 2021 – Impôts (p. 36), en droit luxembourgeois, l'obligation du **secret professionnel imposé à l'avocat est d'ordre public**. En effet, l'article 35, alinéa (1), de la loi du 10 août 1991 soumet l'avocat au secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal, de manière à lui reconnaître expressément la qualité de **confident nécessaire par profession** au sens de cette dernière disposition. La Cour administrative a encore précisé que l'avocat reçoit des confidences pour les besoins de la défense des intérêts qui lui sont confiés en sa qualité professionnelle, que l'obligation de respecter le secret professionnel est la prémisse nécessaire pour la confiance du client que les secrets par lui confiés à l'avocat ne sont pas divulgués par ce dernier et qu'il est encore reconnu que le secret professionnel de l'avocat est justifié par la nécessité de protéger le justiciable et d'assurer l'effectivité de ses droits de la défense. **Ledit secret bénéficie ainsi d'une protection renforcée** dans le cadre de l'application de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH »). La Cour administrative a encore rappelé que, au vu du rôle de l'avocat en tant que défenseur des justiciables, son secret professionnel est d'une nature particulière en ce qu'il constitue **un des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation de la Justice**, de sorte qu'il représente **un élément du principe fondamental de l'Etat de droit** (Pierre Lambert, Secret professionnel, Bruylant 2005, p. 211).

Par ailleurs, outre sa protection dans le cadre de la CEDH, le secret professionnel des avocats est reconnu en droit de l'Union européenne **comme principe général** et garanti sur le double fondement des articles 7 (droit à la protection de la vie privée) et 47 (droit au procès équitable) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« Charte »). En vertu de son article 51, paragraphe 1, la Charte s'applique aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Or, il ressort de l'article 52, paragraphe 1 de la Charte que, même si des limitations peuvent être apportées aux droits fondamentaux reconnus par elle, il faut que de telles limitations soient, dans le respect du principe de proportionnalité, *«nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui»*.

Le Conseil de l'Ordre constate ainsi que, certes, l'article 1, point (4), du projet de loi conditionne l'atteinte au secret professionnel en cause que constitue sa dépénalisation, d'une part à la **proportionnalité** du signalement, et d'autre part qu'au fait que l'atteinte doit s'avérer **nécessaire** à la sauvegarde d'un intérêt général et intervenir dans les conditions de la loi. Il est précisé à cet égard dans le Commentaire des articles que ledit paragraphe 4 est essentiel *« à l'efficacité de la protection accordée aux lanceurs d'alerte »* et *« ne fait qu'ajouter à des dispositions d'atténuation du secret professionnel*

*existantes (\*), comme par exemple l'inopposabilité de ce dernier à la CSSF en matière de surveillance prudentielle ou en cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme »*

Le Conseil de l'Ordre considère toutefois que le caractère excessivement vague et abstrait des circonstances dans lesquelles l'atteinte au secret professionnel serait autorisée ne peut en aucun cas remplir le test de proportionnalité de l'atteinte à l'essence-même de ce droit que constitue sa dépénalisation, et ouvre la porte à une atteinte généralisée sans possibilité de contrôle effectif, privant de facto le secret professionnel de toute portée concrète.

De l'avis du Conseil de l'Ordre, rien ne justifie une telle atteinte flagrante au secret professionnel de l'avocat, pas plus d'ailleurs que l'atteinte au secret médical ou aux autres secrets visés par le paragraphe 3 de l'article 3 de la Directive.

**3. Le Conseil de l'Ordre constate que les Commentaires du texte du projet de loi trahissent une méconnaissance et une mauvaise compréhension de la portée du secret professionnel de l'avocat. Le Conseil de l'Ordre souhaite en rappeler les fondements en faveur du justiciable, ainsi que la portée.**

Le Conseil de l'Ordre prend connaissance du Commentaire des articles repris en page 16, lequel indique que :

*« Par ailleurs, elle ne fait qu'ajouter à des dispositions d'atténuation du secret professionnel existantes, comme par exemple l'inopposabilité de ce dernier à la CSSF en matière de surveillance prudentielle ou en cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme. Le paragraphe 5 précise que les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leurs droits syndicaux et de la protection qui leur est accordé dans ce cadre ne sont pas affectés par les dispositions de la présente loi. Il est également précisé que la présente loi est sans préjudice de l'autonomie des partenaires sociaux et de leur droit de conclure des conventions collectives. »*

Le Conseil de l'Ordre ne saurait trop souligner le fait que l'affirmation dans le Commentaire des articles selon laquelle la dépénalisation se justifierait notamment au vu de l'inopposabilité du secret de l'avocat « à la CSSF en matière de surveillance prudentielle ou en cas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme » est tout simplement **erroné** en ce qui concerne la relation entre l'avocat et la CSSF. S'agissant des déclarations de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, l'affirmation est à nuancer considérablement, l'obligation de déclaration s'appliquant à l'avocat, en substance, dans un contexte **hors conseil juridique ou défense en justice** et étant tempéré par le rôle de **filtrage** accordé au Bâtonnier.

Le Conseil de l'Ordre tient à rappeler que le secret professionnel de l'avocat est une garantie fondamentale d'un Etat de droit auquel il participe et dont il constitue l'un des éléments essentiels (Cf supra : Pierre Lambert, Secret professionnel, Bruylant 2005, p. 211).

L'atteinte au secret professionnel de l'avocat est dès lors une atteinte à l'Etat de droit.

Le secret professionnel de l'avocat trouve également ses racines dans les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui prévoit le procès équitable et que toute personne a droit à l'assistance de l'avocat, et l'article 8 qui garantit l'inviolabilité de la correspondance entre l'avocat et son client.

Les confidences que les citoyens font à leurs avocats constituent le socle des droits de la défense.

Afin que l'avocat puisse conseiller au mieux son client, le justiciable doit pouvoir se confier à lui en toute liberté et tout lui confier. Ceci n'est possible que si le justiciable a la garantie que les informations transmises à l'avocat en vue de la détermination de sa situation juridique ne seront pas communiquées à des tiers ni utilisées par autrui contre lui.

L'avocat ne protège pas ainsi « son secret », mais le secret du justiciable. L'avocat doit le respecter à vie.

Toute atteinte est sanctionnée pénalement et disciplinairement.

Si la loi peut, de manière exceptionnelle, autoriser la levée du secret, les conditions de cette levée sont précisément encadrées et très strictement délimitées.

(\*) NB : Sur ce dernier point, le Conseil de l'Ordre renvoie à son commentaire développé au point 3 ci-dessous.

Les exceptions au secret sont notamment prévues concernant les avocats qui participent à une infraction, ou bien en présence d'un intérêt supérieur tel que l'assistance à personne en danger, ou bien lorsque la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévoit l'obligation de coopération avec les autorités compétentes. Et

Bien entendu le secret ne peut pas être invoqué par l'avocat devant l'autorité d'autorégulation elle-même qui est le Conseil de l'Ordre.

Hormis ces situations strictement encadrées par la loi et la réglementation gouvernant la profession d'avocat, il ne saurait être admis de prévoir des mesures législatives ne se contentant pas d'« atténuer », mais de supprimer un droit fondamental participant directement aux conditions mêmes de l'Etat de droit, celui de la confidentialité des échanges entre l'avocat et le justiciable.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil de l'Ordre ne saurait admettre une atteinte aussi grave et injustifiée au secret professionnel de l'avocat.

Les motifs invoqués par le législateur, à savoir « garantir un cadre complet et cohérent de protection des lanceurs d'alerte » ne sont pas suffisants pour justifier une atteinte aussi grave au secret professionnel de l'avocat, atteinte qui est, faut-il le rappeler, contraire non seulement aux normes supérieures qui garantissent ce secret professionnel, mais encore contraire tans à l'esprit qu'à la lettre de la Directive que le législateur œuvre ici à transposer.

#### **4. Le Conseil de l'Ordre renvoie aux éléments suivants de droit comparé:**

Le Conseil de l'Ordre constate que l'analyse en droit comparé supporte sa propre position.

##### *En France :*

Le législateur français a soigneusement évité de porter atteinte au secret professionnel notamment de l'avocat. L'article 6 de la loi dite Sapin 2 est ainsi formulé : « *Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, 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 graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du régime de l'alerte défini par le présent chapitre.* »

##### *En Allemagne :*

Le projet de loi allemand transposant la Directive élaboré par le ministère de la Justice allemand et datant du 22 juillet 2022 prévoit de son côté que :

- le champ d'application matériel reste celui prévu par la Directive. Le régime de protection prévu par le projet allemand se limite aux domaines énoncés à l'article 2.1 de la Directive,
- et que le projet allemand fasse prévaloir les obligations de confidentialité et de secret professionnel, notamment des avocats, en excluant du champ d'application du projet de loi toute divulgation de faits ou d'informations qui seraient couvertes par le secret professionnel des avocats notamment.

#### **5. Conclusions du Conseil de l'Ordre :**

*Article 1, point (3) :*

Le Conseil de l'Ordre propose que l'article 1, point (3) soit ainsi libellé:

*« Art. 1er. Objet et champ d'application matériel*

*(1) La présente loi a pour objet de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1°, contre toutes formes de représailles, au sens de l'article 3, point 11°.*

(2) Les faits, informations ou documents classifiés ainsi que ceux ayant trait à la sécurité nationale sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.

(3) ~~Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, par le secret du délibéré des magistrats, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.~~

(5) La présente loi n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure 4 préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(6) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent. »

Article 1, point (4) :

Le Conseil de l'Ordre demande que l'article 1, point (4), soit purement et simplement supprimé :

« Art. 1er. Objet et champ d'application matériel

(1) La présente loi a pour objet de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup> contre toutes formes de représailles, au sens de l'article 3, point 11<sup>o</sup>.

(2) Les faits, informations ou documents classifiés ainsi que ceux ayant trait à la sécurité nationale sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires (3) Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.

~~(4) N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.~~

(5) La présente loi n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure 4 préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(6) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent. »

Article 18 :

Quant à l'article 18, relatif aux autorités de signalement, il mentionne que l'autorité compétente pour la profession d'avocat est « l'Ordre des avocats ».

Or, il existe deux Ordres des avocats : celui du Barreau de Luxembourg et celui du Barreau de Diekirch. Il conviendra de le préciser dans la loi.

En outre, le Conseil de l'Ordre fait remarquer qu'un Ordre des avocats est la personne morale instituée par la loi, regroupant l'ensemble des avocats inscrits dans l'arrondissement judiciaire de Luxembourg ou bien de Diekirch.

Le Conseil de l'Ordre préconise donc que les signalements soient effectués auprès d'un organe de l'Ordre des avocats, en l'occurrence le Conseil de l'Ordre qui est l'organe chargé de veiller à l'observation des règles gouvernant la profession.

Le Conseil de l'Ordre demande donc à ce que l'article 18, point 12° soit modifié comme suit:

*« Art. 18. Signalements effectués auprès des autorités compétentes*

*(1) Dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les autorités suivantes, ci-après désignées par « les autorités compétentes », reçoivent directement dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'autorité compétente concernée, les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi :*

- 1° La Commission de surveillance du secteur financier ;*
- 2° Le Commissariat aux assurances ;*
- 3° Le Conseil de la concurrence ;*
- 4° L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ;*
- 5° L'Inspection du travail et des mines ;*
- 6° La Commission nationale pour la protection des données ;*
- 7° Le Centre d'égalité de traitement ;*
- 8° L'Ombudsman/Contrôle externe des lieux privatifs de liberté ;*
- 9° L'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand ;*
- 10° L'Institut luxembourgeois de régulation ;*
- 11° L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;*
- 12° L'Ordre des avocats ; Le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg et le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Diekirch***
- 13° La Chambre des notaires du GDL ;*
- 14° Le Collège médical ;*
- 15° L'Administration de la nature et des forêts ;*
- 16° L'Administration de la gestion de l'eau ;*
- 17° L'Administration de la navigation aérienne ;*
- 18° Le Service national du Médiateur de la consommation ;*
- 19° L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils ;*
- 20° L'Ordre des Experts comptables ;*
- 21° L'Institut des Réviseurs d'Entreprise ;*
- 22° L'Administration des contributions directes. »*

Luxembourg, le 24 août 2022

*La Bâtonnière*  
*p. Valérie DUPONG emp.*  
*Le Vice-Bâtonnier*  
*s. Pit RECKINGER*





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/11

**N° 7945<sup>11</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

## **P R O J E T D E L O I**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

### **AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LUXEMBOURG (5.10.2022)**

Dans le prolongement de son premier avis concernant le projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 (la „Directive“) sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (le „Projet de Loi“),

le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (le „Conseil de l'Ordre“) s'est penché, par l'intermédiaire de sa commission droit social, sur les questions plus particulières que soulève le Projet de Loi en droit du travail et a souhaité émettre un avis complémentaire portant sur ces aspects plus particuliers.

\*

#### **1. DISPOSITIONS GENERALES DU PROJET DE LOI :**

##### **1.1. Champ d'application personnel :**

Le champ d'application personnel du Projet de Loi, tel que prévu à l'article 2 de ce dernier, permet à de nombreuses catégories d'individus de bénéficier d'une protection légale en tant qu'auteur de signalement (si les conditions afférentes sont remplies). Parmi ces catégories, se trouvent notamment les salariés, les personnes en processus de recrutement ou de négociations contractuelles avec un potentiel employeur ainsi que les anciens salariés.

Le Projet de Loi ne crée aucune distinction entre les catégories d'auteurs de signalement (dont ceux mentionnés ci-dessus), notamment en ce qui concerne les conditions de protection. Pourtant, ces auteurs de signalement potentiels sont dans des situations bien différentes, ce qui risque de causer des problèmes de mise en œuvre de la loi. A titre d'exemples, les candidats à l'embauche ne seront pas nécessairement informés de la procédure interne de signalement (avant la conclusion du contrat de travail) et les anciens salariés pourraient ignorer une éventuelle modification de cette procédure intervenue après leur départ de l'entreprise, ce qui pourrait compromettre la confidentialité de l'identité de ces auteurs (qui doit pourtant être garantie aux termes de l'article 7 du Projet de Loi).

Si le Conseil de l'Ordre comprend qu'il est important de protéger toutes les catégories d'auteurs de signalement ayant pu obtenir des informations sur des violations dans un contexte professionnel contre des représailles (tels que le refus d'embauche d'un candidat, le licenciement d'un salarié ou l'intimidation d'un ancien salarié), les dispositions actuelles du Projet de Loi ne favorisent pas les signalements internes par les personnes qui ne font pas ou plus partie de l'entreprise.

Le Conseil de l'Ordre note toutefois que toute adaptation des dispositions du Projet de Loi relatives au champ d'application personnel, qui transposent fidèlement la Directive, notamment aux fins d'ex-

clure certaines catégories de personnes ou de prévoir différentes procédures de signalements spécifiques, risque d'être limitées par les obligations législatives en matière de transposition.

Il appartiendrait ainsi notamment aux entreprises d'anticiper ces problématiques dans le cadre de leur procédure de signalements internes (par exemple, en informant les futurs salariés potentiels de cette procédure à un stade précoce des négociations d'embauche et en signalant aux anciens salariés toute modification éventuelle intervenue). A cet égard, les entreprises ne pourront toutefois que s'interroger sur la durée pendant laquelle elles sont susceptibles de recevoir des signalements après que les personnes concernées aient obtenu les informations en cause (tel que cela est plus amplement développé dans le point 1.3. ci-dessous).

Enfin, il est souhaitable que la protection invoquée judiciairement par certaines catégories d'auteurs (tels que les candidats malheureux à l'embauche) soient analysée par les juridictions avec circonspection pour éviter toute dérive.

## 1.2. Champ d'application matériel :

Le régime de protection prévu par le Projet de Loi s'applique en cas de signalement (dans les conditions fixées par le Projet de Loi) d'une violation, définie au point 1° de l'article 3 comme „*les actes ou omissions qui* :

a) *sont illicites ; ou*

b) *vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public*“.

Le gouvernement luxembourgeois a ainsi fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la protection des auteurs de signalement (limité dans la Directive aux violations de certains actes et domaines d'action de l'Union européenne), à l'ensemble du droit national.

Selon le gouvernement (exposé des motifs du Projet de Loi, page 3), cette initiative luxembourgeoise a pour objectif d'apporter „*d'avantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte que pour les employeurs*“. En effet, le gouvernement relève que la jurisprudence protège déjà les salariés signalant des informations en lien avec des violations du droit national obtenues dans un contexte professionnel, alors même qu'il n'existe pas de cadre légal complet de protection des lanceurs d'alerte.

Si la volonté gouvernementale de prévoir un régime de protection clair et général est parfaitement louable, le Conseil de l'Ordre est cependant d'avis que l'étendue particulièrement large de la définition du champ d'application matériel entraîne un risque important de dérives.

Précisément, à la lecture de la définition des „violations“ donnée à l'article 3 du Projet de Loi, il pourrait être interprété que le moindre manquement à une quelconque réglementation, aussi insignifiant soit-il, signalé par un salarié pourrait conférer à ce dernier la protection prévue par le Projet de Loi. Cela entraînerait, aux termes des dispositions du Projet de Loi (commentés au point 3, ci-dessous), en cas de contestation judiciaire, un risque de nullité de toute mesure qui serait prise par l'employeur, tel qu'un licenciement, y compris si cette mesure n'est aucunement liée au signalement du salarié, dès lors que l'employeur ne parvient pas à prouver les motifs réels de cette mesure.

Le Conseil de l'Ordre est ainsi d'avis qu'il conviendrait de limiter la définition des „violations“ au point a) de l'article 3 du Projet de Loi, et d'y inclure une exigence de gravité de l'acte ou de l'omission illicite auquel se rapporte les informations signalées par le salarié, du moins lorsque cet acte ou omission concerne le droit national (et non les règles visées par la Directive afin de ne pas réduire le champ d'application de cette dernière).

A tout le moins, il devrait être envisagé, même si cela peut paraître plus subjectif, d'ajouter au point 1° a) de l'article 3 du Projet de Loi, la condition de trouble à l'intérêt public que le gouvernement a posée au point 1° b). En effet, un examen des considérants de la Directive, et notamment du premier considérant, montre que l'idée à la base de l'instauration d'un statut de lanceur d'alerte (justifiant la protection y attachée) est de faire ressortir les possibles menaces ou atteintes à l'intérêt public : « *En signalant des violations du droit de l'Union qui portent atteinte à l'intérêt public, ces personnes agissent en tant que « lanceurs d'alerte » et jouent ainsi un rôle clé dans la révélation et la prévention de ces violations et dans la préservation du bien-être de la société.* » (le Conseil de l'Ordre relève tout de même que la définition des „violations“ dans la Directive – article 5, point 1) ii) – ne se réfère pas expressément à l'intérêt public, y compris s'agissant des actes ou omissions allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de l'Union visés par la Directive, ce qui, en

dépît des considérants précités, interroge sur la régularité de la transposition luxembourgeoise de l'article 3, point 1° b)).

Le lanceur d'alerte a donc une fonction sociale. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) érige d'ailleurs l'intérêt public des informations signalées en condition de la protection (considérant que le signalement constitue l'exercice par l'auteur de son droit fondamental à la liberté d'expression, qui ne peut être restreint par une mesure de représailles que si cette atteinte est „nécessaire dans une société démocratique“ – GUJA c. MOLDOVA“, grande chambre, 12 février 2008 ; voir également „HALET c. LUXEMBOURG“, troisième section, 11 mai 2021), montrant ainsi la volonté de ne pas considérer comme lanceur d'alerte des personnes défendant un intérêt purement privé. En effet, le salarié dénonçant par exemple une reconduction de sa période d'essai, dénonce bien un « acte illicite » au sens du point 1° a) de l'article 3 du Projet de Loi, mais cet acte illicite ne porte préjudice qu'au salarié lui-même, et non à l'intérêt public. Il en irait toutefois différemment du salarié dénonçant une politique de reconduction systématique des périodes d'essai dans son entreprise, qui préjudicie à l'ensemble des salariés et futurs salariés de celle-ci. Ceci ne devrait pas poser de problème pour autant que cela concerne la dénonciation d'infractions pénales, ces dernières portant toujours atteinte à l'intérêt public.

En conséquence de ce qui précède, le point 1° de l'article 3 du Projet de Loi pourrait être rectifié comme suit :

*„Les actes ou omissions qui*

*a) sont illicites ; ou*

*b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe ;*

*pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public“.*

Dans un souci de clarté, il serait également nécessaire de préciser ce que le législateur entend par droit « national ». En effet, comme l'a très justement souligné un auteur à propos du Projet de Loi, le terme pourrait couvrir la violation des législations étrangères qui sont également des législations « nationales » (Jean-Luc Putz, „Premier regard sur le projet de loi concernant les lanceurs d'alerte“, Revue Pratique de Droit Social 2022/14, page 9). Au vu du contexte international de la place luxembourgeoise, la question est loin d'être théorique : *quid* d'un salarié d'une société luxembourgeoise, filiale d'un groupe international, qui apprend dans le cadre de l'exercice de ses fonctions que la filiale allemande du groupe viole les dispositions du droit allemand sur la protection des consommateurs ? Pourra-t-il bénéficier de la protection légale s'il dénonce cette violation en interne et/ou à défaut d'effet auprès de l'autorité compétente luxembourgeoise ?

Enfin s'agissant du champ d'application matériel du Projet de Loi, le Conseil de l'Ordre relève des erreurs de formulation dans la définition de la notion de „représailles“, au point 11 de l'article 3, qu'il conviendrait de rectifier comme suit : *„tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement“ devrait être rectifiée comme suit : „tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, ~~est et~~ suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur d'un signalement“.*

### **1.3. Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement :**

Le Projet de Loi prévoit que la protection des auteurs de signalement est soumise à deux conditions, à savoir : (i) qu'ils aient eu „des motifs raisonnables“ de croire que les informations signalées sur les violations, entrant dans le champ d'application de la loi, étaient véridiques au moment du signalement, et (ii) que le signalement ait été effectué dans les formes et selon les règles prévues par le Projet de Loi.

A cet égard, le Projet de Loi transpose fidèlement la Directive. Le Conseil de l'Ordre entend toutefois relever que la notion de „motifs raisonnables“ risque de constituer une source d'insécurité juridique pour les salariés : comment un juge appréciera-t-il si le salarié disposait de tels „motifs raisonnables“ ? L'analyse sera-t-elle objective ou subjective (le juge devra-t-il, par exemple, tenir compte du niveau d'instruction et de l'expérience professionnelle du salarié) ? Sera-t-il exigé du salarié qu'il procède à des vérifications avant de signaler les informations ?

Il appartiendra dès lors aux juridictions d'apprécier. Une analyse objective serait bien entendu préférable pour les employeurs, dans la mesure où cela réduirait les risques de dérives, résultant, par exemple, de signalements liés à de simples rumeurs.

En outre, l'obligation éventuelle pour l'auteur de signalement de respecter une hiérarchie dans le recours aux canaux et procédures de signalement internes et externes pour bénéficier de la protection aurait également mérité d'être clarifié. L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, du Projet de Loi semble ainsi devoir être interprété en ce sens que l'auteur du signalement peut avoir recours, indifféremment, au signalement interne ou externe pour bénéficier de la protection prévue par le Projet de Loi (l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2 prévoit uniquement, parmi les conditions de protection des auteurs de signalement, l'obligation d'avoir effectué un signalement interne conformément à l'article 7, un signalement externe, conformément à l'article 19, ou une divulgation publique conformément à l'article 24).

Or, il ressort de l'article 5 du Projet de Loi que le signalement interne doit être privilégié (lorsque cela est possible) au signalement externe. Précisément, selon cet article 5, les auteurs de signalement doivent, en premier lieu, recourir au signalement interne *„lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles“*.

Pourtant, l'article 4 ne se réfère aucunement au respect de l'article 5 comme condition à respecter pour bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte (uniquement à l'article 7, en matière de signalement interne, qui lui n'aborde pas la question de l'ordre des canaux de signalement). Ainsi, le fait d'avoir recours au signalement externe, sans avoir préalablement fait usage du canal et de la procédure de signalement interne (lorsqu'ils existent), sans raison justifiant un tel contournement, semble ne donner lieu à aucune conséquence. Il ressort d'ailleurs de l'article 7, paragraphe 2, de la Directive que le recours au signalement interne avant un signalement externe doit être uniquement encouragé par les Etats membres.

Il est également surprenant que la protection des auteurs de signalement ne soit pas conditionnée au fait que le salarié ait agi de bonne foi, tel que cela est exigé par la CEDH alors pourtant que le considérant numéro 31 de la Directive indique expressément qu'elle s'inspire de la jurisprudence de celle-ci et que rien ne s'y opposait dans le cadre de la transposition. A la simple lecture de l'article 4 du Projet de Loi, il semblerait qu'un salarié ayant signalé ou divulgué des informations conformément aux deux conditions ((i) et (ii) précitées dans le premier paragraphe de ce point 1.3 ci-dessus), soit protégé, y compris lorsque son signalement a été effectué dans le seul et unique but de nuire à l'employeur. Le Conseil de l'Ordre se permet de renvoyer ici à son commentaire formulé ci-avant dans le cadre du champ d'application matériel concernant la nécessité d'une violation d'une certaine gravité qui pourrait se concrétiser par l'exigence d'une violation susceptible de causer un trouble à l'intérêt public.

Enfin toujours dans l'idée d'éviter les abus et que le signalement soit effectué dans le seul but de nuire à l'entreprise, et afin d'assurer davantage de sécurité juridique pour cette dernière, le Conseil de l'Ordre est d'avis que la protection devrait également être subordonnée à un critère temporel : ne devrait pouvoir bénéficier de la protection que la personne qui dévoile une information dont elle a eu connaissance dans un laps de temps rapproché du signalement. Ce dernier critère ne peut toutefois s'apprécier qu'au cas par cas. Pour s'assurer que l'auteur du signalement ne s'en serve pas comme d'une simple arme contre l'entreprise aux fins de servir ses intérêts personnels (et donc ne détourne ce droit de sa finalité), il est nécessaire qu'il ne s'écoule pas un laps de temps trop important entre la découverte de la violation et sa dénonciation, mais juste le temps nécessaire au salarié pour s'assurer que le manquement est avéré, sinon du moins pour acquérir une croyance *« raisonnable »* que les ces violations étaient *« véridiques »* (comme exigé à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1 du Projet de Loi).

Au vu des commentaires ci-dessus, l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Projet de Loi, qui dispose que : *« les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente loi aux conditions :*

*1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi ; et*

*2° qu'ils aient effectués un signalement soit en interne conformément à l'article 7, soit externe conformément à l'article 19, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24 »,*

pourrait être rectifié comme suit : *« les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente loi aux conditions :*

- 1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi ; **et**
- 2° qu'ils aient effectué un signalement soit en interne conformément à l'article 7, soit externe conformément à l'article 19, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24, **le tout dans un délai raisonnable à compter de la découverte des informations sur les violations pour leur permettre de vérifier que les conditions du point 1° ci-dessus sont remplies ; et 3. qu'ils aient agis de bonne foi ».**

\*

## 2. SIGNALEMENTS :

### 2.1. Signalements internes :

Tel qu'indiqué ci-dessus, l'article 5 du Projet de Loi semble faire peser sur les auteurs de signalement l'obligation d'utiliser les procédures et canaux internes, avant tout signalement externe, lorsque cela est possible et n'entraîne pas, selon les auteurs, un risque de représailles à leur rencontre.

Le Projet de Loi manque de clarté à cet égard, dans la mesure où, à la lumière de l'article 4 du Projet de Loi et de l'article 7 de la Directive, le recours à la procédure et au canal interne ne semble pas obligatoire mais encouragé.

En outre, l'article 6 du Projet de Loi dispose que l'établissement des canaux de signalement interne doit se faire dans le cadre du dialogue social et plus précisément „après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit“.

Cette disposition, qui ressort textuellement de la Directive (article 8, paragraphe 1), pourrait, selon le Conseil de l'Ordre, être transposée plus clairement dans le Projet de Loi. En effet, même si la procédure de signalement interne constituera, très probablement, un règlement interne soumis à la co-décision, sinon à l'information et consultation de la délégation du personnel, selon l'effectif de la société, la formulation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> du Projet de Loi et en particulier la référence aux „partenaires sociaux“ (à la place de la délégation du personnel ou des représentants des salariés) pose certaines interrogations : la procédure de signalement interne devra-t-elle être couverte (du moins partiellement) par la convention collective de travail (à l'instar, par exemple des modalités concernant la lutte contre le harcèlement sexuel et moral). A ce stade et au regard des dispositions légales actuelles (dont l'article L.162-12 du Code du travail), il ne semble pas que les règles en matière de signalement interne entrent dans les dispositions impératives des conventions collectives.

Par ailleurs, selon l'article 6, paragraphe 2, du Projet de Loi, la mise en place de canaux et de procédures internes de signalement est une obligation dans le chef des „entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L.411-1 et L.411-2 du Code du travail“ (qui concernent la mise en place des délégations du personnel).

A cet égard, le Conseil de l'Ordre retient que le Projet de Loi se réfère à la notion d'„entités juridiques“ alors que les dispositions du Code du travail précitées s'appliquent aux „entreprises“ (qui est une notion peu claire, qui ne correspond pas nécessairement à une personne morale à part entière). Le Conseil de l'Ordre comprend cependant que l'entité juridique à laquelle se réfère le Projet de Loi est une personne morale (excluant donc également les entités économiques et sociales). Ainsi, la computation des effectifs, pour les besoins du Projet de Loi, devra être effectuée par personne morale.

Par ailleurs, selon les règles de computation de l'effectif prévues à l'article L.411-1 du Code du travail auquel renvoie l'article 6, paragraphe 2, du Projet de Loi précité, le seuil de salariés à partir duquel l'entreprise est tenue de faire désigner des délégués du personnel doit être atteint „pendant les douze mois précédant le premier jour du mois de l'affichage annonçant les élections [des délégués du personnel]“. Cette disposition ne pourra manifestement pas être appliquée telle qu'elle s'agissant de l'obligation des entreprises de mettre en place des canaux et des procédures pour les signalements internes et leur suivi. Ainsi, il conviendrait de préciser dans le Projet de Loi les règles de computation de l'effectif, notamment si ce seuil de 50 salariés doit être atteint pendant une durée de 12 mois consécutifs pour qu'une entreprise soit soumise à l'obligation de mettre en place un canal et une procédure de signalement interne.



L'article 6, paragraphe 2, du Projet de Loi pourrait, par exemple, être modifié comme suit :

*„Sont visées par le paragraphe 1er, les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail, étant précisé que ce seuil minimal de 50 travailleurs devra être atteint pendant une période de 12 mois consécutifs. Cette obligation est sans préjudice d'éventuels seuils moins élevés retenus dans des lois spéciales.“*

En outre, il doit également être relevé que le Projet de Loi est muet sur les obligations incombant aux entreprises de moins de 50 salariés. Certes, il ressort du Projet de Loi que celles-ci n'ont pas l'obligation de mettre en place un canal de dénonciation interne, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne seront pas soumises à la loi et n'auront aucune obligation en matière de signalement et de protection des lanceurs d'alerte (notamment lorsque ces derniers feront usage des canaux et procédures externes). Leurs salariés et anciens salariés, stagiaires, prestataires de services, sous traitants, fournisseurs, associés, dirigeants, etc., à l'instar de ceux de l'ensemble des entreprises du Grand-Duché de Luxembourg, indépendamment de leur taille, bénéficieront également de la protection offerte aux auteurs de signalement s'ils remplissent les conditions légales à ces fins. Ce problème nous paraît d'autant plus important que comme l'a à juste titre indiqué la Chambre des Salariés dans son avis (7945/03 du 9 février 2022), les petites et moyennes entreprises constituent la majorité des employeurs du Grand-Duché de Luxembourg.

Au regard de ceci, le Conseil de l'Ordre est d'avis qu'il conviendrait d'instaurer une obligation pour les entreprises de moins de 50 salariés de mettre en place une procédure *a minima* ou de permettre explicitement un recours direct à la procédure de signalement externe.

Par ailleurs, il est requis par le Projet de Loi (article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>), parmi les éléments devant être compris dans les procédures de signalement interne, qu'il soit désigné une personne ou un service „*impartial compétent pour assurer le suivi des signalements*“. La possibilité même pour l'employeur de désigner une personne ou un service qui soit réellement impartial est discutable, dans la mesure où la ou les personnes qui seront chargée(s) d'un tel suivi seront nécessairement placées sous la subordination de l'employeur s'il s'agit de salarié(s), ou à tout le moins sous son influence économique s'il s'agit de prestataire(s) externe(s) rémunérés par l'employeur. Il semblerait dès lors qu'il y ait lieu d'entendre, par „impartial“, que cette personne ou ce service ne soit pas visé par, ni directement impliqué dans, les informations relatives à des violations signalées par le salarié.

Ce pouvoir de l'employeur sur le salarié ou le prestataire ainsi chargé du suivi des signalements interroge sur la fiabilité avec laquelle cette personne accomplira sa mission (alors même que ses démarches pourraient déplaire à l'employeur et dès lors porter préjudice à la carrière du salarié chargé du suivi des signalements ou aux relations contractuelles et économiques du prestataire avec l'employeur). Ainsi, pour améliorer l'efficacité même de la procédure de signalement interne et permettre aux responsables du suivi d'assurer efficacement leur mission et d'agir en toute indépendance et sans pression de l'employeur, le Projet de Loi (ou tout autre texte législatif ou réglementaire) pourrait prévoir des garde-fous à l'égard de ces personnes chargées du suivi des signalements (à l'instar des règles applicables pour certaines professions réglementées, tels que les experts-comptables, qui se retrouvent également confrontés à de telles situations lorsqu'ils doivent auditer les comptes des entreprises ou bien encore des délégués du personnel lorsqu'ils doivent accomplir leurs missions), tels que par exemple :

- faire peser sur ces responsables du suivi, des obligations et responsabilités en la matière, et prévoir des sanctions en cas de manquement ;
- en contrepartie, faire bénéficier ces responsables du suivi, d'une protection légale contre les représailles éventuelles de l'employeur
- confier à l'Office des signalements (créé par le Projet de Loi), une mission de supervision, voire d'agrément des prestataires externes en charge du suivi des signalements
- attribuer à la délégation du personnel un pouvoir de suivi des signalements et des procédures y relatives (sans pour autant qu'ils soient informés de l'existence d'un signalement en particulier, de son contenu et de l'identité du lanceur d'alerte).

Enfin, les procédures de signalement internes doivent permettre aux auteurs d'effectuer des signalements tant écrits qu'oraux. Bien entendu, la question de la preuve de l'existence et du contenu des signalements verbaux pourrait se poser, de sorte qu'il pourrait être recommandé aux parties de documenter ce signalement par la rédaction d'un procès-verbal signé. En tout état de cause, il semblerait,

conformément aux dispositions du Projet de Loi et en application du principe de faveur, que l'employeur n'est pas autorisé à limiter ses procédures de signalements internes aux seuls signalements écrits.

## 2.2. Signalements externes :

Le Projet de Loi dispose (article 17) que les autorités compétentes établissent des canaux de signalement externe „*indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations*“.

Il s'agit d'une exigence prévue par la Directive, qui ne définit pas concrètement les termes „*indépendants et autonomes*“.

Au sens du Conseil de l'Ordre, cela devrait notamment impliquer que les membres des autorités luxembourgeoises saisis d'un signalement externe ne devraient pas intervenir lorsqu'ils sont également membres de l'organisation concernée par les informations signalées. En effet, certaines des autorités compétentes désignées dans le Projet de Loi incluent des membres exerçant par ailleurs des activités professionnelles dans d'autres organisations. Or, compte tenu de la taille du Grand-Duché de Luxembourg, le risque qu'un signalement externe soit adressé à une autorité dont un ou plusieurs membres, en charge du traitement de tels signalements, sont également membres de l'organisation visée par le signalement, est réel. Il serait ainsi judicieux de préciser dans le Projet de Loi que les autorités doivent s'assurer dans le cadre de leurs procédures et canaux de signalements externes de l'impartialité des personnes qui traiteront ces signalements et de l'absence de conflit d'intérêt.

Une telle précision dans le Projet de Loi ne serait, selon le Conseil de l'Ordre, pas contraire à la Directive qui, pour rappel, exige (article 11, paragraphe 2, point a)) que les autorités compétentes mettent en place „*des canaux de signalement externes indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur des violations*“.

Le Projet de Loi confère aux autorités compétentes le pouvoir de prononcer une amende administrative, d'un montant allant de 1.500.- EUR à 250.000.- EUR, notamment en cas d'entrave ou tentative d'entraver un signalement (article 18, paragraphe 3, point 1) ou en cas d'atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements (article 18, paragraphe 3, point 3). A cet égard, il serait judicieux de préciser que ces amendes ne peuvent être prononcées (notamment dans les deux cas cités ci-dessus) que dans le cadre de signalements externes. Le Projet de Loi ne saurait en effet conférer de tels pouvoirs d'amende à ces autorités lorsqu'elles ne sont pas saisies d'un signalement externe.

Par ailleurs, le Projet de Loi ne précise pas quel recours serait ouvert à l'organisation concernée contre cette amende, excluant ainsi, a priori, l'ouverture d'un recours administratif en réformation. Cependant, au regard notamment du large pouvoir d'appréciation conféré aux autorités compétentes concernant le montant de l'amende pouvant être infligé à l'organisation, il pourrait être intéressant, d'ouvrir à ces dernières la possibilité d'engager un recours en réformation. Ainsi, il appartiendrait finalement aux juridictions de l'ordre administratif de statuer quant au montant de cette amende (qui ne serait dès lors pas uniquement confirmée ou annulée).

Enfin, le Projet de Loi (article 19, paragraphe 4) confère aux autorités compétentes le pouvoir de clôturer une procédure de signalement externe si elles estiment „*qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure, sans préjudice d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée*“. Le Conseil de l'ordre est d'avis qu'il conviendrait d'apporter de définir la notion de „*violation manifestement mineure*“ pour encadrer les pouvoirs des autorités compétentes et apporter ainsi davantage de sécurité juridique.

## 2.3. Divulgations publiques :

Le Projet de Loi (article 24) prévoit que le fait pour un salarié de divulguer publiquement des informations relatives à des violations ne lui permet de bénéficier de la protection conférée aux lanceurs d'alerte que si l'une de ces deux conditions est remplie : (i) l'auteur a d'abord effectué un signalement interne et/ou externe mais „*aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement*“ ou (ii) l'auteur a „*des motifs raisonnables de croire*“ que la violation en cause peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, ou en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou peu de chance qu'il soit véritablement remédié à la situation

Ces dispositions constituent une transposition de la Directive. Il mérite cependant d'être relevé que les conditions de validité des divulgations publiques apportent de l'insécurité juridique. En particulier, la prise d'une „mesure appropriée“ de la condition (i) n'est pas définie ni clarifiée par le Projet de Loi (par la Directive non plus), de sorte qu'il appartiendra aux juridictions d'apprécier si la prise d'une mesure spécifique par l'organisation ou l'autorité compétente est appropriée ou non.

Ensuite, la condition (ii) semble particulièrement subjective pour l'auteur du signalement, et pose encore une fois la question de l'interprétation des „motifs raisonnables“ (tel qu'indiqué au point 1.3. ci-dessus). Ainsi, cette insécurité juridique pourrait éventuellement permettre à une personne de trouver facilement une justification à une divulgation publique, qui pourrait toutefois avoir des conséquences très importantes et préjudiciables pour l'organisation concernée.

Le Conseil de l'Ordre relève également que l'article 24 du Projet de Loi inclut un paragraphe 1 mais pas de paragraphe 2. Il conviendrait ainsi de rectifier la numérotation pour éviter toute confusion.

\*

### 3 MESURES DE PROTECTION :

Il pourrait être judicieux d'ajouter, dans la liste non-exhaustive des représailles interdites citées à l'article 25 du Projet de Loi, des exemples de mesures qui pourraient être prises par les autorités compétentes luxembourgeoises à l'encontre d'auteurs de signalement (par exemple, retrait du droit d'exercer ses activités professionnelles).

Cette modification du Projet de Loi paraît pertinente dans la mesure où la Directive demande aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour interdire toute forme de représailles et où la liste de mesures citées dans la Directive (qui est la même que celle reprise dans le Projet de Loi) n'est pas exhaustive et pourrait dès lors être complétée pour être adaptée aux spécificités luxembourgeoises.

L'article 26 du Projet de Loi prévoit le recours ouvert à la personne ayant fait l'objet d'une mesure de représailles. Cette dernière peut ainsi „demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation“. La victime de représailles, qui n'a pas engagé cette procédure de nullité, dispose „encore“ du droit de réclamer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi.

Ces dispositions manquent cependant nettement de clarté engendrant une insécurité juridique qu'il conviendrait de rectifier pour éviter que des justiciables voient leurs actions judiciaires déclarées irrecevables en raison d'interprétations divergentes de la loi :

- Le Projet de Loi devrait préciser si cette procédure de nullité doit être engagée devant le président de la juridiction compétente ou devant la juridiction siégeant au fond. Cette imprécision du Projet de Loi risque d'entraîner l'irrecevabilité d'actions judiciaires introduites par des victimes de représailles.
- Le Projet de Loi dispose que l'action judiciaire en nullité doit être engagée par requête. Qu'en est-il cependant lorsque la juridiction compétente doit, en principe, être saisie par un autre acte introductif d'instance ?
- La procédure en indemnisation est-elle complémentaire ou alternative, autrement dit n'est-elle ouverte qu'aux personnes n'ayant pas demandé la nullité ou peut-elle également être engagée par les personnes ayant demandé et obtenu une telle nullité mais ayant tout de même subi un préjudice (tel que, par exemple, un préjudice pécuniaire lié au fait que la victime de représailles a engagé des frais et honoraires d'avocat dans le cadre de sa procédure judiciaire en nullité de la mesure) ? Et dans l'affirmative, le préjudice réparable est-il celui engendré par la mesure de représailles ou doit-elle pouvoir justifier d'un préjudice distinct pour pouvoir être indemnisée ?

Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure judiciaire ou engagée devant une autorité compétente, il est présumé, conformément à l'article 26 du Projet de Loi, que le préjudice subi par un auteur de signalement ou de divulgation a été causé en représailles à la suite du signalement ou de la divulgation publique (pour autant que l'auteur de signalement prouve avoir effectué un signalement et subi un préjudice). Dans ce cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable, de prouver les motifs ayant fondé cette dernière.

Le Conseil de l'Ordre est d'avis qu'il conviendrait de limiter le délai pendant lequel cette présomption devrait s'appliquer. En effet, les dispositions actuelles du Projet de Loi pourraient impliquer que tout auteur de signalement ou de divulgation faisant l'objet d'une quelconque mesure défavorable plusieurs mois voire plusieurs années après le signalement ou la divulgation, profiterait de cette présomption de manière illimitée dans le temps. En pratique, cela pourrait amener les employeurs à devoir expliquer et apporter la preuve des motifs à l'origine de toute décision s'appliquant à des auteurs de signalement ou de divulgation, y compris lorsque l'employeur n'est en principe, et selon le droit du travail, pas tenu à une telle obligation de motivation (par exemple, en cas de résiliation avec préavis du contrat à l'essai, de certains changements dans l'horaire de travail, etc.).

Cependant, cette disposition du Projet de Loi constitue une transposition fidèle de la Directive, qui ne pourrait dès lors pas être restreinte dans le cadre de la loi. Il pourrait ainsi revenir aux juridictions d'encadrer cette présomption afin qu'elle demeure cohérente avec l'objet de loi et constitue un moyen de protéger les auteurs de signalement et de divulgation (et non pas un avantage automatique et injustifié en faveur de personnes ayant signalé des violations plus ou moins graves longtemps après le signalement).

Enfin, il est prévu par le Projet de Loi que les personnes révélant des informations protégées par une quelconque restriction n'encourent aucune responsabilité pour cette révélation *„pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi“*.

Une fois encore, l'existence de „motifs raisonnables“ dans le chef de l'auteur du signalement ou de la divulgation est particulièrement subjective. Elle pourrait ainsi permettre à cet auteur de justifier la révélation d'informations confidentielles, comme des secrets d'affaire, ce qui pourrait être particulièrement préjudiciable pour l'organisation, alors même que cette révélation pourrait se fonder sur le ressenti de l'auteur (si une appréciation subjective de la notion de „motifs raisonnables“ devait être retenue).

Luxembourg, le 5 octobre 2022

*Le Bâtonnier,*  
Pit RECKINGER





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/12



**N° 7945<sup>12</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(17.6.2022)

Le projet de loi sous avis vise à transposer dans la législation luxembourgeoise, principalement dans le Code du travail, 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 (communément appelées « lanceurs d'alerte ») dont le délai de transposition est arrivé à échéance le 17 décembre 2021 (ci-après, la « Directive »).

Ce faisant, il vise à introduire au Luxembourg un cadre légal de protection des lanceurs d'alerte.

**En bref**

- La Chambre de Commerce s'inquiète du large champ d'application matériel et personnel du projet de loi qui, à ses yeux, pourrait être source d'abus et souhaiterait que le périmètre soit redéfini sans préjudice de mesures d'information à destination du public.
- Elle déplore que certains éléments essentiels de la Directive, tels que la garantie de confidentialité, n'aient pas été transposés.
- Elle regrette le choix d'une approche répressive, spécialement envers les entreprises, en précisant qu'à ses yeux, certaines sanctions prévues par le projet de loi ne sont pas conformes à la Directive.
- Elle plaide en faveur d'une centralisation de tous les signalements externes auprès d'un guichet unique de type « One stop shop », pour une application uniforme des règles.

\*

**RESUME**

La Directive met en place des normes minimales communes qui doivent s'appliquer afin de garantir une protection efficace des personnes – dites « lanceurs d'alerte » – qui ont obtenu dans un contexte professionnel des informations sur des violations du droit de l'Union portant gravement atteinte à l'intérêt public. La Chambre de Commerce peut soutenir l'idée qu'un encadrement général du statut de lanceur d'alerte est nécessaire tout en relevant que l'exercice est complexe car il met en causes des contradictions : garantir la liberté d'expression et le respect de la loi, d'une part, risquer d'encourager une culture de la délation et de l'impunité des auteurs de signalement, d'autre part.

Dans le cadre de la transposition de la Directive, la Chambre de Commerce entend néanmoins formuler plusieurs observations.

En premier lieu, la Chambre de Commerce relève que le Luxembourg a fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la Directive à l'ensemble du droit national et au droit européen d'application directe, ce qui aboutit à un résultat qui ne lui semble pas soutenable ni sur le plan juridique ni sur le plan pratique. A ses yeux, seules les violations des actes de droit européen figurant en annexe

à la Directive et celles du droit national d'une certaine gravité devraient le cas échéant pouvoir être couvertes par la protection uniforme offerte par la Directive.

Concernant les différents modes de signalements prévus par le projet de loi, la Chambre de Commerce demande à ce que, dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de signalement interne (lequel est obligatoire dans les entreprises comptant au moins 50 salariés), la situation de groupes de société qui ont déjà mis en place un signalement interne centralisé et géré au niveau de ce groupe (respectivement de la société mère) soit clarifiée de manière à assurer que ceci est bien autorisé par les dispositions projetées et éviter une charge et des coûts administratifs supplémentaires.

Par ailleurs, elle est d'avis que l'amende instaurée pour sanctionner l'absence de mise en place d'un signalement interne va au-delà de la Directive et devrait être retirée.

Quant aux vingt-deux « autorités compétentes » désignées pour réceptionner et assurer le suivi des signalements externes (parmi lesquelles les autorités administratives indépendantes, les médiateurs, les organismes de surveillance ou encore les ordres professionnels), la Chambre de Commerce exprime ses interrogations et doutes au vu de l'hétérogénéité de ces entités et des (nouveaux) pouvoirs d'investigation et de sanction que le projet de loi envisage de leur confier. Elle plaide plutôt en faveur d'une centralisation de tous les signalements externes auprès d'un guichet unique de type « One stop shop », pour une meilleure cohérence et une application uniforme des règles.

De même, les missions de l'Office des signalements, nouvellement créé par le projet de loi, devraient être redéfinies afin d'éviter tout glissement d'un rôle d'information vers une rôle répressif. Ainsi, la mission consistant à informer les « autorités compétentes » précitées des manquements à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne, lorsque l'office en aura connaissance, ne semble pas conforme à la Directive.

La Chambre de Commerce relève également des lacunes dans le projet de loi concernant la protection de l'identité des personnes concernées par des signalement et insiste pour que la confidentialité voulue par la Directive, tant à l'égard des lanceurs d'alerte que des personnes visées par un signalement, soit pleinement garantie.

S'agissant des sanctions prévues par la Directive, la Chambre de Commerce s'étonne tout d'abord du fait que l'amende administrative prévue par le projet de loi ne serait infligée qu'à l'encontre des « *personnes et entités juridiques de droit privé* », considérant que cela va à l'encontre de la Directive qui vise plus largement les « *personnes physiques ou morales* ». Si la mise en place d'une amende administrative à l'encontre de l'Etat lui-même devait être considérée comme non pertinente, il n'en demeure pas moins que des sanctions non-pécuniaires devraient être envisagées. La Chambre de Commerce demande donc que cette omission substantielle soit redressée.

Sans préjudice de la remarque précédente, la Chambre de Commerce considère également que le projet de loi va au-delà de la Directive du fait qu'il entend sanctionner le non-respect de l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne ainsi que le non-respect de la procédure de signalement interne et de son suivi, alors que ces cas ne sont pas prévus dans la Directive et qu'aucune marge de manœuvre n'est accordée aux Etats membres en la matière. La Chambre de Commerce demande partant la suppression de cette sanction.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques spécifiques notamment afin de transposer toute la Directive, sans aller au-delà de celle-ci. Elle rappelle son attachement au principe « toute la directive, rien que la directive ».

\*

*Appréciation du projet de loi :*

|   |                  |
|---|------------------|
| Compétitivité de l'économie luxembourgeoise | - <sup>1</sup>   |
| Impact financier sur les entreprises        | - <sup>2</sup>   |
| Transposition de la directive               | - - <sup>3</sup> |
| Simplification administrative               | - <sup>4</sup>   |
| Impact sur les finances publiques           | - <sup>5</sup>   |
| Développement durable                       | 0                |

Légende

|      |                  |
|------|------------------|
| ++   | très favorable   |
| +    | Favorable        |
| 0    | Neutre           |
| -    | Défavorable      |
| --   | très défavorable |
| n.a. | non applicable   |
| n.d. | non disponible   |

\*

1 Les auteurs ont fait le choix d'aller au-delà de la Directive en ce qui concerne notamment le champ d'application matériel et personnel du projet de loi. Cette surtransposition de la directive (« gold plating ») est de nature à affecter négativement l'attractivité du Luxembourg. Pour rappel, l'article 2 de la Directive prévoit que :

« 1. La présente directive établit des normes minimales communes pour la protection des personnes signalant les violations suivantes du droit de l'Union:

a) les violations relevant du champ d'application des actes de l'Union figurant en annexe qui concernent les domaines suivants:

- i) marchés publics;
- ii) services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;
- iii) sécurité et conformité des produits;
- iv) sécurité des transports;
- v) protection de l'environnement;
- vi) radioprotection et sûreté nucléaire;
- vii) sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux;
- viii) santé publique;
- ix) protection des consommateurs;
- x) protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information;

b) les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union visés à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et précisés dans les mesures pertinentes de l'Union;

c) les violations relatives au marché intérieur visé à l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les violations des règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État, ainsi que les violations relatives au marché intérieur en ce qui concerne les actes qui violent les règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés ou les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés.

2. La présente directive est sans préjudice du pouvoir qu'ont les États membres d'étendre la protection au titre du droit national en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés au paragraphe 1. »

- 2 Les entités juridiques du secteur privé de 50 salariés et plus sont tenues de mettre en place des canaux de signalement interne.
- 3 Le principe « Toute la directive, rien que la directive » n'a pas été respecté notamment s'agissant du champ d'application matériel de la directive et des sanctions.
- 4 L'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne pour les entreprises de 50 salariés et plus crée une charge administrative additionnelle. Quant aux canaux de signalement externe, la désignation de 22 « autorités compétentes » suscite de nombreuses interrogations de la part de la Chambre de Commerce.
- 5 Les obligations découlant de la Directive s'imposent également aux entités juridiques du secteur public.

## TABLE DES MATIERES

|  |    |
|--|----|
| Considérations générales   | 4  |
| Remarque préliminaire  | 4  |
| Rappel concernant la Directive   | 5  |
| 1. Contexte et situation actuelle  | 5  |
| 2. Eléments saillants de la Directive  | 5  |
| a) Type de violations (champ d'application matériel)   | 5  |
| b) Personnes signalant des violations et bénéficiant des mesures de protection (champ d'application personnel)   | 6  |
| c) Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement   | 7  |
| d) Canaux de signalement interne   | 7  |
| e) Canaux de signalement externe   | 8  |
| f) Règles communes aux canaux de signalements interne et externe   | 8  |
| g) Mesures de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles   | 8  |
| h) Sanctions   | 9  |
| Analyse critique du projet de loi sous avis  | 9  |
| 1. Un champ d'application matériel et personnel plus large que celui de la Directive   | 10 |
| 2. Des interrogations suscitées par l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et la sanction du non-respect de cette obligation                   | 12 |
| 3. Des interrogations suscitées par la désignation de vingt-deux « autorités compétentes » comme canaux de signalement externe et l'étendue de leurs compétences | 14 |
| 4. La nécessité de redéfinir les missions de l' « office des signalements »  | 16 |
| 5. Les lacunes des dispositions relatives à la confidentialité de l'identité des personnes concernées  | 16 |
| 6. La non-conformité à la Directive de certaines sanctions prévues par le projet de loi  | 18 |
| 7. Le Projet crée une insécurité juridique pour les lanceurs d'alerte et les personnes concernées  | 19 |
| Commentaire des articles   | 20 |

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

### Remarque préliminaire

Alors que, comme le rappellent les auteurs dans l'exposé des motifs, le programme de coalition prévoit dans sa partie « Justice » (page 27) que la « *directive relative à la création d'une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d'alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d'une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois<sup>6</sup>* », force est de constater que ceci n'est malheureusement pas tout à fait le cas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce.

<sup>7</sup> Le délai de transposition est arrivé à échéance le 17 décembre 2021 et que le projet de loi a seulement été déposé le 10 janvier 2022 à la Chambre des députés.

La Chambre de Commerce regrette avoir été saisie postérieurement à l'échéance du terme accordé aux Etats pour transposer la directive et exprime ses doutes quant aux chances de voir le projet de loi rapidement voté au vu des nombreuses observations soulevées par le projet de loi dans une matière particulièrement sensible pour ses ressortissants et pour le Luxembourg en général.

\*

## RAPPEL CONCERNANT LA DIRECTIVE

### 1. Contexte et situation actuelle

Les personnes qui effectuent des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général dans le contexte de leur relation de travail, dans le secteur public ou privé, agissent en tant que « lanceurs d'alerte ». Ces derniers sont considérés comme jouant un rôle clé dans la défense de l'intérêt public, dans la mesure où leurs démarches peuvent aboutir à des enquêtes et des poursuites, renforçant ainsi la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Néanmoins, ils peuvent être dissuadés d'effectuer des signalements par crainte de poursuites pénales et de représailles notamment, en l'absence d'une législation qui les protège spécifiquement<sup>8</sup>.

En l'absence de texte européen régissant la protection des lanceurs d'alerte, et comme ces derniers risquaient très souvent des poursuites pénales au niveau national, **la Cour européenne des droits de l'homme** (ci-après, la « CEDH ») **a eu l'occasion de se prononcer sur la notion et les droits des lanceurs d'alerte**, en se basant sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui garantissent la liberté d'expression. Ce droit fondamental a permis de protéger les lanceurs d'alerte non couverts par une législation nationale spécifique.

Partant du constat que des **normes minimales communes garantissant une protection efficace des lanceurs d'alerte devraient s'appliquer en cas de violation du droit de l'Union européenne portant gravement atteinte à l'intérêt public**, cette dernière a adopté 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, **en s'inspirant notamment de la jurisprudence de la CEDH** relative au droit à la liberté d'expression et des principes développés sur cette base par le Conseil de l'Europe dans sa recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte (recommandation adoptée par son Comité des ministres le 30 avril 2014)<sup>9</sup>.

**Le droit européen prévoit déjà des règles spécifiques relatives au signalement de violations prévues dans les actes sectoriels<sup>10</sup> qui concernent les services financiers, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la sécurité des transports et la protection de l'environnement.** L'adoption de la Directive ne remet pas en cause ces règles spécifiques existantes – qui ont déjà été transposées dans le droit national – et qui continueront à s'appliquer.

L'objet de la Directive est de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union européenne dans des domaines spécifiques, en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes signalant des « violations du droit de l'Union européenne ».

### 2. Eléments saillants de la Directive

#### a) *Type de violations (champ d'application matériel)*

Le champ d'application matériel de la Directive est très large.

L'article 2, paragraphe 1 de la Directive définit le type de violations pour lesquelles les auteurs de signalement bénéficient des mesures de protection de la Directive, à savoir :

<sup>8</sup> Lorsqu'une législation existe, elle concerne le plus souvent le secteur financier. Ainsi au Luxembourg, une protection est organisée dans le secteur financier par le biais de lois sectorielles, telles que :

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
- la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

<sup>9</sup> Cf. considérant 31 de la Directive

<sup>10</sup> Ces actes sectoriels de l'Union européenne sont énumérés sous la partie II de l'annexe de la Directive.

- (i) les « violations relevant du champ d'application des actes de l'Union figurant en annexe » de la Directive,
- (ii) les « violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union »<sup>11</sup>, ainsi que
- (iii) les « violations relatives au marché intérieur, y compris les violations des règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'Etat ainsi que les violations relatives au marché intérieur en ce qui concerne les actes qui violent les règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés ou les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés »<sup>12</sup>.

S'agissant de la première catégorie de « violations », le champ d'application matériel de la Directive est défini au moyen d'une référence à une liste d'actes de l'Union dont la violation peut être signalée, énumérés dans la partie I de l'annexe de la Directive et qui concernent les domaines suivants :

- la passation des marchés publics ;
- les services financiers, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- la sécurité et conformité des produits ;
- la sécurité des transports ;
- la protection de l'environnement ;
- la sûreté nucléaire ;
- la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, la santé et le bien-être des animaux ;
- la santé publique ;
- la protection des consommateurs ;
- la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, la sécurité des réseaux et des systèmes d'information.

Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 2 de Directive **laisse aux Etats membres la possibilité d'étendre la protection au titre du droit national en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés ci-dessus.**

La Directive ne porte pas atteinte à la protection des informations classifiées (sécurité nationale, défense), la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical, au secret des délibérations judiciaires ainsi qu'aux règles en matière de procédure pénale (en particulier celles visant à préserver l'intégrité des enquêtes et des procédures ou les droits de la défense des personnes concernées).

#### **b) Personnes signalant des violations et bénéficiant des mesures de protection (champ d'application personnel)**

Le champ d'application personnel de la Directive se veut également très large puisque les mesures de protection de la Directive ont vocation à s'appliquer aux « auteurs de signalement » travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel<sup>13</sup>, à savoir :

- non seulement les travailleurs salariés et les fonctionnaires,
- mais également les travailleurs indépendants, les actionnaires et membres de l'organe de direction d'une entreprise (y compris les membres non-exécutifs), les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés, ainsi que toute personne travaillant sous la supervision et la direction des contractants, des sous-traitants et de fournisseurs.

De même, la Directive s'applique :

<sup>11</sup> cf. considérant 15 de la Directive

<sup>12</sup> cf. considérants 16 à 18 de la Directive

<sup>13</sup> Selon l'article 3, point 9° du projet de loi (transposant l'article 5, point 9° de la Directive), le contexte professionnel est défini comme « les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations ».

- aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin ;
- aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé (dans les cas où des informations concernant une infraction ont été obtenues lors du processus de recrutement ou des négociations précontractuelles) ;
- **le cas échéant, aux facilitateurs<sup>14</sup>, aux tiers (tels que des collègues ou des proches) qui sont également en lien dans un contexte professionnel avec l'employeur, le client ou le destinataire des services de l'auteur de signalement.**

Les « auteurs de signalement » protégés sont uniquement des personnes physiques.

Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 2 de Directive **laisse aux Etats membres la possibilité de décider si les signalements anonymes de violations doivent être acceptés et faire l'objet d'un suivi.**

#### **c) Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement**

Les auteurs de signalement bénéficient des mesures de protection prévues par la Directive pour autant qu'ils :

- aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application matériel de la Directive (référence implicite au concept de bonne foi) ; et
- aient recouru à un des modes de signalements prévus par la Directive (signalement approprié).

Sur ce dernier point, les auteurs de signalements ont en effet la possibilité d'effectuer :

- soit un « signalement interne », c'est-à-dire de procéder à la « communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public » ;
- soit un « signalement externe », c'est-à-dire de procéder à la « communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux « autorités compétentes » ;
- soit de faire une « divulgation publique », c'est-à-dire de procéder à la « mise à disposition dans la sphère publique des informations sur les violations ».

Selon la Directive, qui instaure une hiérarchie entre ces modes d'alerte, les États membres doivent encourager le signalement interne avant tout signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles. Quant à la divulgation publique (via la presse ou les médias sociaux par exemple), elle peut s'avérer nécessaire en dernier lieu, lorsqu'à la suite d'un signalement interne puis d'un signalement externe ou à la suite directement d'un signalement externe, aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement, ou lorsque la personne a des motifs raisonnables de croire, soit que la violation peut représenter un danger imminent pour l'intérêt public (situation d'urgence), soit qu'en cas de signalement externe il existe un risque de représailles ou peu de chance qu'il soit remédié à la violation (dissimulation de preuves ou collusion de l'autorité avec l'auteur de la violation par exemple).

#### **d) Canaux de signalement interne**

La Directive oblige les entreprises occupant 50 salariés et plus<sup>15</sup> à mettre en place des canaux de signalement interne efficaces pour recueillir les informations relatives aux violations et les traiter, étant précisé que ce seuil ne s'applique pas aux entités qui relèvent de certains secteurs déjà couverts par des règles spécifiques<sup>16</sup> (comme par exemple le secteur financier).

<sup>14</sup> Selon l'article 3, point 8° du projet de loi (transposant l'article 5, point 8° de la Directive), le facilitateur est défini comme « une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle ».

<sup>15</sup> L'article 8, paragraphe 3 de la directive vise plus exactement les « entités juridiques du secteur privé ». L'obligation vaut également pour les « entités du secteur public », y compris les administrations des communes de plus de 10 000 habitants.

<sup>16</sup> Cf. article 8, paragraphe 4 de la Directive visant les règles spécifiques prévues par les actes de l'Union tels qu'énumérés dans la partie II de l'annexe de la présente directive

Selon l'article 26 de la Directive, cette obligation de mettre en place des canaux de signalement vaut pour les entités juridiques du secteur privé comptant 250 salariés et plus, depuis le 17 décembre 2021<sup>17</sup>.

La Directive laisse une période transitoire allant jusqu'au 17 décembre 2023 aux entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 salariés.

La Directive prévoit en outre que :

- les canaux de signalement interne peuvent être « *gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers* » ;
- les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs peuvent « *partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener* ».

#### e) *Canaux de signalement externe*

Selon la Directive, il appartient aux États membres de désigner les « autorités compétentes » pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements en mettant des ressources suffisantes à la disposition de ces autorités. A cette fin, il appartiendra à ces autorités compétentes de mettre en place des procédures de signalements.

En outre, les États membres doivent veiller à ce que toute autorité qui a reçu un signalement, mais qui n'est pas compétente pour traiter la violation signalée, transmette le signalement à l'autorité compétente, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, et que l'auteur de signalement soit informé, sans retard, de cette transmission.

#### f) *Règles communes aux canaux de signalements interne et externe*

Les canaux de signalements, interne comme externe, doivent être conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et qui permet d'effectuer des signalements par écrit et/ou oralement (par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur du signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable).

Les canaux pour la réception et le traitement des signalements externes, par les autorités compétentes, doivent être indépendants et autonomes.

Ils doivent respecter la procédure suivante :

- un accusé de réception du signalement doit être adressé à l'auteur de signalement dans un délai de 7 jours à compter de la réception<sup>18</sup> ;
- la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements,
- le retour d'information doit s'effectuer dans un délai raisonnable n'excédant pas 3 mois à compter de l'accusé de réception<sup>19</sup> ou 6 mois dans des cas dûment justifiés,
- la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement externe aux autorités nationales compétentes et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne.

#### g) *Mesures de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles*

La protection du lanceur d'alerte passe en premier lieu par la **protection de son identité** respectivement de toute autre information à partir de laquelle son identité peut être directement ou indirectement déduite. C'est pourquoi la Directive impose un devoir de confidentialité aux personnes chargées de recueillir et traiter les signalements (qu'ils soient internes ou externes), qui ne peuvent pas révéler

<sup>17</sup> Il en va de même pour le secteur public.

<sup>18</sup> sauf demande contraire de l'auteur de signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement..

<sup>19</sup> A défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, il s'agit de 3 mois à compter de l'expiration de la période de 7 jours suivant le signalement.



son identité sans son consentement exprès. De même, la Directive rappelle l'obligation de respecter le règlement européen sur la protection des données<sup>20</sup>.

La Directive prévoit en outre, pour le cas où l'identité du lanceur d'alerte serait connue, une **interdiction des représailles – y compris les menaces et tentatives de représailles** – susceptibles d'être prises contre les auteurs de signalement, sous toutes les formes qu'elle énumère dans une liste non limitative incluant notamment suspension, mise à pied, licenciement, rétrogradation ou refus de promotion, réduction de salaire, modification des horaires de travail, mesures disciplinaires, non-renouvellement ou résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire, atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, discrimination, traitement désavantageux ou injuste.

Elle prévoit également que les Etats doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que les lanceurs d'alerte de bonne foi seront protégés contre les représailles et notamment les mesures suivantes :

- **les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité (civile ou pénale)** en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome<sup>21</sup> ;
- dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une « autorité compétente », **le préjudice subi par l'auteur de signalement<sup>22</sup> est présumé avoir été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique**, de sorte qu'il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir que cette mesure était fondée sur des motifs dûment justifiés (**renversement de la charge de la preuve**) ;
- les auteurs de signalement ont accès, lorsque cela est approprié à des mesures correctives contre les représailles, y compris des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires ;
- des recours et une réparation intégrale doivent être accordés pour les dommages subis par les auteurs de signalement conformément au droit national (**action en dommages-intérêts**).

#### **h) Sanctions**

L'article 23 de la Directive dispose qu'il revient aux Etats membres de prévoir « *des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables* » :

- d'une part, aux personnes physiques ou morales qui entravent ou de tentent d'entraver le signalement, exercent des représailles ou intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement, manquent à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement (article 23, paragraphe 1 de la Directive) ;
- d'autre part, aux auteurs de signalement lorsqu'il est établi qu'ils ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations.

Dans ce cas, es Etats membres doivent également prévoir des « *mesures d'indemnisation pour les dommages résultant de ces signalements ou divulgations publiques conformément au droit national* » (article 23, paragraphe 2 de la Directive).

\*

### **ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE LOI SOUS AVIS**

La Chambre de Commerce soutient dans son principe l'idée que des normes minimales communes doivent s'appliquer afin de garantir une protection efficace des personnes qui signalent des violations (dits « lanceurs d'alerte ») en cas de violation du droit de l'Union portant gravement atteinte à l'intérêt public. Pour autant, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de soutenir les choix opérés par le

<sup>20</sup> Règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD)

<sup>21</sup> Si tel est le cas, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national applicable.

<sup>22</sup> sous réserve que l'auteur du signalement établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice

Luxembourg dans le cadre de la transposition de la Directive, en dépit de la marge de manœuvre laissée par celle-ci.

Finalement, les observations formulées dans le présent avis amènent la Chambre de Commerce à se demander si le projet de loi apporte effectivement davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte que pour les employeurs et *in fine* à interroger les auteurs quant à sa réelle plus-value, par rapport à la jurisprudence de la CEDH notamment.

La Chambre de Commerce rappelle que selon la législation actuellement applicable au Luxembourg, il n'existe pas de définition de lanceur d'alerte, ni d'obligation légale générale pour les entreprises de mettre en place une réglementation interne visant à protéger les lanceurs d'alerte. Il existe néanmoins des dispositions spécifiques qui :

- soit imposent d'effectuer un signalement (législation en matière de lutte contre le blanchiment, législation sur le secteur financier, dispositions du Code du travail en matière de sécurité au travail<sup>23</sup>) ;
- soit imposent de mettre en place un dispositif de signalement (législation en matière de lutte contre le blanchiment, législation sur le secteur financier) ;
- soit établissent une protection du lanceur d'alerte (dispositions du Code du travail en matière de harcèlement sexuel<sup>24</sup> et de discrimination<sup>25</sup> ainsi qu'en matière de lutte contre la corruption<sup>26</sup>).

Quant au projet de loi sous avis, il tend à mettre en place un dispositif général de signalement et de protection du lanceur d'alerte.

### 1. Un champ d'application matériel et personnel plus large que celui de la Directive

La Chambre de Commerce relève d'emblée que le projet de loi prévoit un champ d'application tant matériel que personnel extrêmement large, ce qui suscite de nombreuses inquiétudes.

D'une part, le champ d'application matériel du projet de loi (qui ressort d'une lecture combinée des articles 1<sup>er</sup> et 3) est plus large que celui de la Directive qui ne vise que certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, tout en laissant aux Etats membres la possibilité d'étendre la protection au titre du droit national « *en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés [par la Directive]* »<sup>27</sup>. Ainsi, le gouvernement luxembourgeois a pour sa part fait le choix<sup>28</sup> d'étendre le champ d'application matériel de la Directive à **l'ensemble du droit national et du droit européen**, ainsi que cela avait été annoncé dans le programme de coalition<sup>29</sup> selon lequel « *La proposition de directive relative à la création d'une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d'alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d'une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois. La législation nationale couvrira le champ d'application défini par la jurisprudence nationale en la matière ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ».*

23 Cf. article L. 312-7 du Code du travail

24 Cf. article L. 245-5 du Code du travail

25 Cf. article L. 241-8 et L. 253-1 du Code du travail

26 Cf. article L. 271-1 et L.271-2 du Code du travail

27 Cf. article 2, paragraphe 2 de la Directive.

28 Cf. page 3 du projet de loi, spécialement paragraphes 1 et 2 reproduits *in extenso* :

« *Bien que la directive ne vise que certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, le gouvernement luxembourgeois a dès lors fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national. Ce choix est motivé par la volonté du gouvernement de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte. Les violations au droit national, indépendamment de leur classification en tant qu'infractions de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent en effet porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables pour la société en général.*

*Il convient de noter que l'approche retenue en matière de champ d'application s'inscrit dans la continuité du champ d'application de la jurisprudence actuelle, qui s'applique elle-même à l'ensemble du droit national. Il ne s'agit donc pas tant d'opérer une extension, mais plutôt de mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs. »*

29 Cf. page 27 de l'accord de coalition dans sa partie « Justice ».

D'autre part, le champ d'application personnel du projet de loi est plus large que celui déterminé dans la Directive qui vise les auteurs de signalements qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel<sup>30</sup>, dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin ou dont la relation de travail n'a pas encore commencé<sup>31</sup> et le cas échéant, aux facilitateurs qui sont en lien avec les auteurs de signalements<sup>32</sup>, tout en laissant aux Etats membres la possibilité de décider si les signalements anonymes doivent être acceptés (et ainsi bénéficier de la protection conférée par la Directive si les auteurs sont ultérieurement identifiés et font l'objet de représailles) : Pour sa part, le gouvernement luxembourgeois a opté pour cette possibilité<sup>33</sup>.

**Aux yeux de la Chambre de Commerce, la définition du champ d'application – tant matériel que personnel – prévue par le projet de loi traduit une volonté d'encourager l'alerte en toutes matières, le cas échéant de manière anonyme, ce qui ne lui semble pas soutenable, ni sur le plan juridique, ni sur le plan pratique.**

Sur le plan pratique, la Chambre de Commerce s'inquiète tout d'abord des risques de saturation des canaux de signalements internes et externes qui pourraient survenir si la future loi devait concerner toutes types des violations de droit européen ou de droit national, même mineures. En donnant le message que toute type de violation mérite de faire l'objet d'un signalement, elle s'inquiète également des risques de signalements abusifs qui n'est pas non plus à sous-estimer alors qu'ils peuvent avoir des effets négatifs en termes de réputation et d'image.

Sur le plan juridique – et indépendamment de tout jugement de valeur sur cet aspect – la Chambre de Commerce relève que l'on peut douter du postulat selon lequel toute violation du droit européen et national, quelle qu'elle soit, est préjudiciable pour la société et l'intérêt général et mérite de ce fait la mise en place des mesures de protection à l'égard des auteurs de signalements.

Si la volonté du gouvernement est d'étendre la protection aux violations du droit national, la Chambre de Commerce est d'avis que, par symétrie avec la Directive<sup>34</sup> et dans le souci de créer un système équilibré, la future loi devrait, en tout état de cause, **se limiter aux domaines du droit national où les violations peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public**. Elle donne également à considérer que le critère d'une certaine gravité se retrouve dans la jurisprudence de la CEDH et que cette dernière y ajoute même le critère de désintéressement<sup>35</sup>.

A ses yeux, ces deux critères non expressément prévus dans le projet de loi devraient être introduits.

Le cas échéant, la future loi couvrirait non seulement les violations du droit de l'Union listées dans la Directive (jugées comme portant gravement atteinte à l'intérêt public) mais également les violations du droit national qui sont d'une importance telle qu'elles mériteraient également d'être couvertes par la protection uniforme offerte par la Directive. A titre d'exemples d'infractions au droit national pouvant porter gravement atteinte à l'intérêt public, on pourrait citer des infractions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics ou de favoritisme dans le domaine économique, ou encore, des agissements susceptibles de faire courir un risque majeur ou un préjudice grave pour la population, dans les domaines de l'environnement, de la santé, de la sécurité sanitaire.

Finalement, la Chambre de Commerce est d'avis que sous l'article 3 du projet de loi (Définitions), au point 1°, la définition des «violations» devrait à tout le moins être modifiée comme suit :

30 Sont ainsi visés les salariés, fonctionnaires, travailleurs indépendants, actionnaires et membres de l'organe de direction d'une entreprise, bénévoles, stagiaires, ainsi que toute personne travaillant sous la supervision et la direction des contractants, des sous-traitants et de fournisseurs.

31 dans les cas où des informations concernant une infraction ont été obtenues lors du processus de recrutement ou des négociations précontractuelles

32 tels que des collègues ou des proches de ces derniers

33 Cf. article 4, paragraphe 2 du projet de loi.

34 La limitation du champ d'application de la Directive (qui est une illustration du principe de proportionnalité de l'action de l'Union européenne) a été guidée par trois idées directrices (cf. considérant n°5 de la Directive) selon lesquelles la Directive devrait s'appliquer dans les domaines où :

- il est nécessaire de renforcer l'application de la loi,
- le sous-signalement des infractions est un facteur clef affectant le contrôle de l'application de la loi,
- les infractions au droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public.

35 CEDH, Grande Chambre, 12 février 2008, Guja c. République de Moldova

« 1° « violations » : les actes ou omissions qui :

a) sont illicites ; ou

b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit **national-ou** européen listées en annexe<sup>36</sup> d'application directe,

c) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national pour autant que la conséquence en est un **préjudice grave trouble causé** à l'intérêt public ; »

En tout état de cause, la Chambre de Commerce émet la plus grande réserve quant à la pertinence de se référer au « droit européen d'application directe »<sup>37</sup> qui n'est pas facilement compréhensible. En effet, l'« applicabilité directe » recouvre en fait deux notions distinctes : l'immédiateté (qui signifie que les normes communautaires font partie intégrante des droits nationaux dès leur publication) et l'effet direct (qui signifie qu'elles créent des droits et obligations pour les individus et peuvent donc être invoquées directement devant le juge national par ceux-ci).

De plus, l'effet direct est un concept technique issu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui ne concerne pas tous les actes européens et qui est par ailleurs soumis à certaines conditions posées par la CJUE.

Rappelant que « le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national (...) est motivé par la volonté du gouvernement de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte »<sup>38</sup> la Chambre de Commerce est d'avis que les termes « d'application directe » devraient être supprimés dans l'article commenté ci-dessus ainsi qu'à l'article 22, paragraphe 2 et à l'article 23, paragraphe 3 du projet de loi.

## **2. Des interrogations suscitées par l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et la sanction du non-respect de cette obligation**

A l'instar de la Directive, l'article 6 du projet de loi oblige les entreprises occupant 50 salariés et plus à mettre en place des canaux de signalement interne pour recueillir les informations relatives aux violations et les traiter, étant rappelé que ce seuil ne s'applique pas aux entités qui relèvent de certains secteurs déjà couverts par des règles spécifiques (comme par exemple le secteur financier).

Cette obligation de mettre en place des canaux de signalement vaut déjà depuis le 17 décembre 2021 pour les entités juridiques du secteur privé comptant 250 salariés et plus<sup>39</sup>. Une période transitoire allant jusqu'au 17 décembre 2023 est prévue pour les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 salariés.

Sans qu'il soit besoin de revenir sur le délai de transposition, la Chambre de Commerce est à ce stade interpellée par deux paragraphes qui ne lui permettent pas de cerner clairement le périmètre de l'obligation qui s'impose aux entités des secteurs privé :

- d'une part, selon l'article 6 paragraphe 3, les entités qui comptent de 50 à 249 salariés peuvent « partager des ressources<sup>40</sup> en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener » ;

<sup>36</sup> L'annexe de la Directive devrait être joint à la future loi.

<sup>37</sup> Il permet aux particuliers d'invoquer directement une norme européenne devant une juridiction nationale ou européenne.

<sup>38</sup> Cf. exposé des motifs

<sup>39</sup> Pour la computation des effectifs, il est renvoyé aux règles applicables en matière de délégation du personnel, prévues par le Code du travail.

<sup>40</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce

- d’autre part, selon l’article 6 paragraphe 4, dans les entités du secteur privé ou public « *[l]es canaux de signalement [interne] peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet<sup>41</sup> ou fournis en externe par un tiers<sup>42</sup> ».*

A la lecture de ces différentes dispositions et après le constat qu’il n’est pas fait référence aux termes « *filiales* » et « *groupe* » ni dans le projet de loi ni dans la directive<sup>43</sup>, la Chambre de Commerce est d’avis qu’il est indispensable de clarifier la situation de groupes de société qui ont déjà mis en place un signalement interne centralisé et géré au niveau de ce groupe (respectivement de la société mère). Pour des raisons de sécurité juridique, **le projet de loi devrait prévoir de manière explicite qu’une entreprise luxembourgeoise appartenant à un groupe puisse désigner le service de ce dernier en tant que gérant (tiers) des signalements internes.**

La Chambre de Commerce relève encore que le projet de loi prévoit de sanctionner le non-respect de l’obligation de mettre en place des canaux de signalement interne, dans les cas où la loi l’exige. Ainsi, l’article 7, paragraphe 3 du projet de loi accorde aux autorités compétentes<sup>44</sup> le pouvoir d’infliger une amende administrative de 1.500 à 250.000 euros à l’encontre des « *personnes et entités juridiques de droit privé* » en cas de non-respect de l’obligation d’établir des canaux de signalement interne et en cas de non-respect de la procédure de signalement interne et de son suivi.

La Chambre de Commerce est d’avis que **cette disposition du projet de loi va au-delà de la Directive au motif que les cas qu’elle entend sanctionner ne figurent pas dans la Directive et qu’aucune marge de manœuvre n’est accordée aux Etats membres en la matière.** La Chambre de Commerce demande partant la suppression de l’article 7, paragraphe 3 du projet de loi.

Elle renvoie pour autant que de besoin à ses autres développements concernant les sanctions prévues par le projet de loi, sous le point 6 ci-dessous :

- à supposer que de nouveaux motifs de sanction soient valables dans leur principe, elle dénonce le fait que l’amende administrative y prévue ne serait infligée qu’à l’encontre des « *personnes et entités juridiques de droit privé* », ce qui va à l’encontre de la Directive qui oblige tant les entités juridiques privées que publiques à mettre en place un canal de signalement interne ;
- dès lors, si l’article 7, paragraphe 3 du projet de loi devait être maintenu, il devrait donc être adapté de manière à s’applique indifféremment à toutes les entités juridiques, privées ou publiques. **Le cas échéant, il y aurait également lieu de prévoir un moratoire concernant l’application de cette sanction compte tenu des délais liés à la transposition de la Directive et de l’entrée en vigueur des futures dispositions.**

Quant aux modalités de mise en place des canaux de signalement interne, la Chambre de Commerce relève que selon l’article 6, paragraphe 1 du projet de loi : « *Les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi, après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit<sup>45</sup> ».*

41 Plus précisément, l’article 7 du projet de loi prévoit qu’il appartient aux entités de désigner parmi leur personnel « *une personne ou un service impartial* » compétent pour assurer à la fois la réception et le suivi des signalements en interne.

Selon le commentaire des articles (ad article 7) qui reproduit le considérant 56 de la Directive, « *[i]l peut s’agir, par exemple, d’un responsable de la conformité ou d’un chargé des ressources humaines, d’un responsable juridique ou d’un responsable de la protection de la vie privée, d’un directeur financier, d’un responsable de l’audit interne ou d’un membre du conseil d’administration ou du conseil de surveillance de l’entité. Ce choix est évidemment tributaire de la structure et de la taille de l’entité. La directive n’impose dès lors pas de qualités ou qualifications particulières pour l’exercice de ces fonctions, mais exige que soient prises des mesures pour garantir l’impartialité de la personne ou du service désigné. Par ailleurs, les canaux de réception doivent être conçus, établis et gérés de manière sécurisée afin de garantir la confidentialité de l’identité de l’auteur de signalement.* »

42 Texte souligné par la Chambre de Commerce. Le considérant 54 de la Directive indique que « *[c]es tiers devraient offrir des garanties appropriées de respect de l’indépendance, de la confidentialité, de la protection des données et du secret. Ces tiers pourraient être des fournisseurs de plateformes de signalement externe, des conseils externes, des auditeurs, des représentants syndicaux ou des représentants des travailleurs* ».

43 Tout au plus, peut-on lire au considérant 55 de la Directive « *Les procédures de signalement interne devraient permettre aux entités juridiques du secteur privé de recevoir des signalements et d’enquêter, en toute confidentialité, sur les signalements effectués par des travailleurs de l’entité, de ses filiales ou de sociétés affiliées (ci-après dénommées «groupe»), mais aussi, dans la mesure du possible, par des agents et des fournisseurs du groupe et par toutes les personnes qui obtiennent des informations dans le cadre de leurs activités professionnelles avec l’entité et le groupe* ».

44 à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles

45 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

Si les auteurs ont simplement reproduit le libellé de la Directive tel quel, le libellé des termes soulignés ci-dessus est étrange et potentiellement source de discussion. Il serait souhaitable, pour des raisons de sécurité juridique, de mentionner plus explicitement ce que prévoit le droit national, spécialement le Code du travail.

### **3. Des interrogations suscitées par la désignation de vingt-deux « autorités compétentes » comme canaux de signalement externe et l'étendue de leurs compétences**

La Chambre de Commerce relève que l'article 18 du projet de loi dresse une longue liste d'autorités désignées comme étant les « *autorités compétentes* » dans les limites de leurs missions et compétences respectives, pour recevoir directement des signalements externes, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.

Sous le commentaire des articles<sup>46</sup>, les auteurs expliquent qu' « [a]u vu du champ d'application matériel retenu pour la présente loi, il est proposé de recourir aux autorités en place dans un grand nombre de domaines, couvrant ainsi les signalements de violations pouvant porter sur la surveillance prudentielle (CSSF), la législation du travail (ITM) ou la législation environnementale (Administration de la nature et des forêts, Administration de la gestion de l'Eau) pour ne nommer que ces dernières ».

Dans un souci d'exhaustivité, la Chambre de Commerce souligne qu'il s'agit des vingt-deux autorités suivantes (énumérées dans l'ordre tel qu'il figure dans le projet de loi) :

- la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF),
- le Commissariat aux assurances,
- le Conseil de la concurrence,
- l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED),
- l'Inspection du travail et des mines (ITM),
- la Commission nationale pour la protection des données (CNPD),
- le Centre d'égalité de traitement (CET),
- l'Ombudsman/Contrôle externe des lieux privatifs de liberté,
- l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand,
- l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR),
- l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel,
- l'Ordre des avocats,
- la Chambre des notaires,
- le Collège médical,
- l'Administration de la nature et des forêts,
- l'Administration de la gestion de l'eau,
- l'Administration de la navigation aérienne,
- le Service national du Médiateur de la consommation,
- l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils (OAI),
- l'Ordre des Experts comptables (OEC),
- l'Institut des Réviseurs d'Entreprise (IRE),
- l'Administration des contributions directes (ACD).

**La Chambre de Commerce exprime tout d'abord un certain étonnement quant à cette liste au vu de l'hétérogénéité des autorités qui la composent.** Il s'agit en effet soit d'autorités administratives indépendantes (CSSF, CNPD...), soit d'ordres professionnels (architectes, notaires, experts-comptables, médecins...), soit encore d'organes de médiation ou d'administrations de l'Etat. Ces autorités ont actuellement des missions très diverses allant de l'aide à la résolution de litiges, la défense des intérêts et la surveillance prudentielle d'un secteur à des pouvoirs d'investigation et de sanction.

<sup>46</sup> Cf. Ad article 18

**La Chambre de Commerce exprime ensuite des inquiétudes au vu des pouvoirs d'investigation et de sanction exorbitants** (plus amplement commentés ci-après) que le projet de loi leur confère par rapport à leurs missions et compétences actuelles, considérant que les garde-fous nécessaires comme ceux qui existent pour les enquêtes et instructions au pénal (garanties procédurales<sup>47</sup> et impartialité) ne sont pas mis en place. Ainsi, la Chambre de Commerce se demande notamment :

- ce qui justifie de conférer des pouvoirs d'investigation et de sanction à des instances de médiation et si leur rôle (conçu comme des facilitateurs) ne va pas se trouver fondamentalement remis en cause ?
- s'il n'existe pas un risque de traitement différencié des signalements compte tenu de leur statut (et donc de leur degré d'indépendance par rapport à l'Etat), leur culture ?
- de même, comment garantir l'impartialité d'un ordre professionnel à qui une violation commise par un pair aurait été signalée ?

Elle émet des réserves quant à la cohérence du dispositif projeté, dans la mesure où les mêmes faits ou des faits de même nature risquent de faire l'objet de sanctions multiples de la part d'autorités différentes compétentes au risque de contrevenir au principe *non bis in idem*.

Subsidiairement, la Chambre de Commerce donne encore à considérer que toutes les entités listées ci-avant devront prévoir du personnel supplémentaire ou former le personnel existant pour une nouvelle matière assez complexe.

**Elle regrette par ailleurs aussi que la mise en place d'un guichet unique des signalements (sorte de « One stop shop »)** ne soit pas prévue, dont l'intérêt serait de garantir un traitement uniforme (au plan procédural et en matière d'impartialité) sauf éventuellement pour les entités reprises à l'article 18 qui disposeraient déjà actuellement des pouvoirs et moyens suffisants pour assurer les missions envisagées dans le projet de loi. A défaut d'un tel guichet unique, la Chambre de Commerce préconiserait à tout le moins que ces différentes autorités échangent régulièrement pour converger vers une gouvernance et un traitement uniforme des signalements.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce relève encore que, conformément à la Directive, le projet de loi prévoit que toute autorité qui a reçu un signalement mais qui n'est pas compétente pour traiter la violation signalée devra transmettre le signalement à l'autorité compétente, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, et que l'auteur de signalement devra être informé, sans retard, de cette transmission. Si cet objectif de coopération est louable en soi, il échet néanmoins de se demander dans quelle mesure la répartition des compétences entre les vingt-deux autorités compétentes est claire en pratique et s'il ne risque pas de se poser des situations de « conflits d'intérêts » entre elles.

Quid en particulier si deux autorités étaient saisies simultanément pour un même signalement, sans en avoir connaissance, et si elles venaient à s'estimer toutes les deux compétentes ? Une clarification en ce sens semble souhaitable aux yeux de la Chambre de Commerce afin de pallier tout doublon dans les enquêtes et le suivi des demandes ainsi que tout risque de conclusions discordantes de la part des autorités compétentes pour un même signalement. A l'inverse, une autorité qui ne s'estimerait pas compétente sera-t-elle toujours en mesure d'identifier celle qui l'est (parmi les vingt-et-une autres autorités) afin de lui faire suivre le signalement dont elle aura été indûment informée ? Toutes ces questions pratiques sont autant d'éléments qui, comme l'a souligné précédemment la Chambre de Commerce, alimentent ses craintes de voir les canaux de signalements externes saturés et occupés à mauvais escient et vont dans le sens d'un guichet unique.

Enfin, la Chambre de Commerce est interpellée par l'article 6, paragraphe 8 du projet de loi selon lequel « *[l]es autorités compétentes vérifient<sup>48</sup>, auprès des entités du secteur privé relevant de leur champ d'application respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. A cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires<sup>49</sup> afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne<sup>50</sup> mis en place avec les dispositions de la présente loi* ».

47 Droits de la défense et, notamment, droit au silence

48 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

49 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

50 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce est d'avis que cette disposition qui reconnaît un pouvoir d'investigation et de vérification actif au profit des autorités compétentes, concernant la mise en place des canaux de signalement interne, va au-delà de la Directive. Elle demande partant que cette disposition soit biffée.

#### 4. La nécessité de redéfinir les missions de l' « office des signalements »

La Chambre de Commerce relève que le projet de loi crée un « office des signalements », qui sera placé sous l'autorité du ministre de la Justice, et lui consacre le chapitre 3 (articles 8 à 15).

Selon l'article 9 du projet de loi, les missions de cet office des signalements sont :

- « 1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, notamment en lui précisant les procédures à suivre;
- 2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- 3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 (qui oblige à établir des canaux de signalement interne) desquelles l'office a connaissance<sup>51</sup>;
- 4° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi. »

Nonobstant l'article 20 de la Directive<sup>52</sup>, lequel prévoit la faculté pour les Etats membres de mettre en place des « mesures de soutien » au profit des auteurs de signalement, la Chambre de Commerce est dubitative quant à la pertinence de créer cet office des signalements et se demande si ses missions n'auraient pas pu être confiées à une entité déjà en place. Elle regrette, en tout état de cause, l'absence de fiche financière pour évaluer les coûts occasionnés par la création d'un tel office.

S'agissant des missions que le projet de loi prévoit de confier à cet office des signalements (lequel est conçu selon la Directive comme un centre d'information), la Chambre de Commerce déplore que l'article 9, point 3° du projet de loi (reproduit *in extenso* ci-avant) lui donne pour mission d'informer les « autorités compétentes » des manquements à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne lorsqu'il en aura connaissance et **dénonce encore une fois le glissement d'une approche d'information et de conseil (au profit des auteurs de signalements) vers une approche répressive**. Dans ce contexte, elle émet des réserves quant à la conformité de cette disposition du projet de loi par rapport à la lettre sinon à l'esprit de l'article 20 de la Directive.

#### 5. Les lacunes des dispositions relatives à la confidentialité de l'identité des personnes concernées

La Chambre de Commerce relève qu'à l'instar de l'article 12, paragraphe 3 de la Directive, l'article 17, paragraphe 4 du projet de loi prévoit un devoir de confidentialité à charge du personnel recevant les signalements, concernant l'identité de l'auteur de signalement (lanceur d'alerte) ou celle de la « personne concernée », cette dernière étant la « *personne physique ou morale qui est mentionnée*

51 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

52 L'article 20 de la Directive (Mesures de soutien) dispose :

« 1. Les États membres veillent à ce que les personnes visées à l'article 4 bénéficient, s'il y a lieu, de mesures de soutien et notamment des mesures suivantes:

- a) des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée;
- b) une assistance effective de la part des autorités compétentes devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par la présente directive; et
- c) une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales et civiles transfrontières conformément à la directive (UE) 2016/1919 et à la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil et, conformément au droit national, une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique.

2. Les États membres peuvent prévoir une assistance financière et des mesures de soutien, notamment psychologique, pour les auteurs de signalement dans le cadre des procédures judiciaires.

3. Les mesures de soutien visées dans le présent article peuvent, le cas échéant, être apportées par un centre d'information ou une autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée. »



dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée »<sup>53</sup>.

Ainsi, l'article 17, paragraphe 4 du projet de loi prévoit que « *Les autorités compétentes veillent à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement [externes] (...) ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements*<sup>54</sup>, *les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée*<sup>55</sup> et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalement ».

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce souhaiterait qu'à l'article 19, paragraphe 6<sup>56</sup> du projet de loi, les termes « ou de la personne concernée » soient ajoutés, de manière à lire :

« *Les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements*<sup>57</sup>. (...) *Les membres du personnel (...) reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement ou de la personne concernée.* »

A défaut d'inclure ces termes, la Chambre de Commerce est d'avis que le libellé de l'article 19, paragraphe 6 du projet de loi est incomplet dans la mesure où il garantit seulement que le devoir de confidentialité – qui doit profiter tant à l'auteur de signalement qu'à la personne concernée par ce signalement – s'impose aux membres du personnel qui aurait reçu ces signalements par erreur (alors qu'il doit également s'appliquer aux membres du personnel chargés du traitement des signalements).

Plus largement, la Chambre de Commerce souligne encore que l'article 22 de la Directive est dédié aux mesures de protection des personnes concernées et qu'il prévoit que :

- « 1. *Les États membres veillent à ce que, conformément à la Charte, les personnes concernées jouissent pleinement du droit à un recours effectif et à un procès équitable, ainsi que de la présomption d'innocence et des droits de la défense, y compris le droit d'être entendues et le droit d'accéder à leur dossier.*
2. *Les autorités compétentes veillent, conformément au droit national, à ce que l'identité des personnes concernées soit protégée aussi longtemps que les enquêtes déclenchées par le signalement ou la divulgation publique sont en cours.*
3. *Les règles prévues aux articles 12 [devoir de confidentialité à charge du personnel recevant les signalements], 17 [traitement des données à caractère personnel] et 18 [archivage des signalements] concernant la protection de l'identité des auteurs de signalement s'appliquent également à la protection de l'identité des personnes concernées ».*

La Chambre de Commerce déplore que le projet de loi n'ait pas transposé l'article 22, paragraphe 2 de la Directive (texte surligné ci-dessus) selon lequel l'identité des personnes concernées doit être protégée aussi longtemps que les enquêtes déclenchées sont en cours. A l'instar de la Directive, la Chambre de Commerce considère que la confidentialité de la personne concernée est un principe fondamental et insiste pour que cette omission soit redressée dans le projet de loi afin d'éviter des atteintes à la réputation ou d'autres conséquences négatives dans le chef de la personne – physique ou morale – ayant fait l'objet d'un signalement.

Au-delà de la confidentialité même des personnes concernées par un signalement, la Chambre de Commerce est encore sensible aux conséquences négatives que peuvent générer les signalements abusifs ou malveillants qui viendraient à être directement portés à l'attention du public.

**Afin de pallier autant que possible ces risques (atteinte à la renommée non fondée) dans une société où la place des réseaux sociaux est toujours plus grande, la Chambre de Commerce estime qu'il serait en outre indispensable de prévoir des mesures d'information du public afin d'expliquer en quoi consiste la hiérarchie des signalements (étapes successives : signalement interne,**

<sup>53</sup> Article 3, point 10° du projet de loi transposant l'article 5, point 10) de la Directive.

<sup>54</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce.

<sup>55</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce.

<sup>56</sup> L'article 19, paragraphe 6 du projet de loi transpose l'article 12, paragraphes 4 et 5 de la Directive.

<sup>57</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce.

### signalement externe, divulgation publique) et quels sont les droits et obligations de l'auteur de signalement.

La Chambre de Commerce rappelle à cet égard que l'intention des auteurs<sup>58</sup> est que « [l]'accès à des canaux de signalement interne et externe permettra ainsi d'offrir aux lanceurs d'alerte des modes de signalement plus appropriés, de sorte que la divulgation au public ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement<sup>59</sup> ».

### 6. La non-conformité à la Directive de certaines sanctions prévues par le projet de loi

La Chambre de Commerce a relevé dans la première partie de son avis que les sanctions (qui doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* ») sont prévues, dans leur principe, à l'article 23 de la Directive, à l'encontre :

- des « *personnes physiques ou morales* »<sup>60</sup> lorsqu'elles entravent ou tentent d'entraver le signalement, exercent des représailles ou intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement, manquent à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement ;
- des « *auteurs de signalement ayant ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations* ». Dans ce dernier cas, des mesures d'indemnisation doivent en outre être prévues pour les dommages résultant de ces signalements ou divulgations publiques conformément au droit national.

La Chambre de Commerce souhaite revenir sur la façon dont le projet de loi entend transposer ces deux types de sanctions en s'intéressant, d'une part, à celles applicables aux entités visées par des signalements et, d'autre part, à celles applicables aux lanceurs d'alerte.

A titre liminaire, il échet de relever que les sanctions se trouvent en plusieurs endroits du projet de loi au paragraphe 3 de l'article 7, aux paragraphes 3 et 4 de l'article 18 et aux paragraphes 5 et 6 de l'article 27, sous des articles non spécifiquement consacrés aux sanctions, ce qui nuit à la bonne lisibilité de ces dispositions pourtant importantes.

L'article 18, paragraphes 3 et 4 du projet de loi accorde aux « *autorités compétentes* »<sup>61</sup> le pouvoir d'infliger une **amende administrative de 1.500 à 250.000 euros** (ce maximum étant doublé en cas de récidive) à l'encontre des « *personnes et entités juridiques de droit privé*<sup>62</sup> » dans les cas suivants :

- entrave ou de tentative d'entraver le signalement,
- représailles ou recours à des procédures abusives contre les auteurs de signalement,
- refus de communiquer les informations demandées par les autorités compétentes,
- manquement à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement ;
- refus de remédier à la violation constatée.

Avant toute chose, la Chambre de Commerce estime que **le montant maximal de l'amende administrative encourue (250.000 euros) est excessif et qu'il devrait être réduit à de plus juste proportion**, à la lumière notamment du montant des amendes que certaines « *autorités compétentes* » sont déjà en droit de fixer<sup>63</sup>.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est d'avis que l'article 18, paragraphes 3 et 4 du projet de loi effectue une transposition incomplète de l'article 23 de la Directive dans la mesure où l'amende administrative précitée ne peut être infligée qu'à l'encontre des « *personnes et entités juridiques de droit privé* » alors que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 de la Directive vise plus largement les « *personnes physiques ou morales* ».

58 Cf. exposé des motifs, page 3 du projet de loi, spécialement paragraphes 1 et 2.

59 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

60 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

61 à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles

62 Texte souligné par la Chambre de Commerce.

63 Ainsi, l'article L-614-13 du Code du travail prévoit que l'ITM peut décider d'une amende maximale de 25.000 euros.

A supposer la mise en place d'amendes administratives à l'encontre de l'Etat lui-même non-pertinente, il n'en demeure pas moins que **la Directive exige la fixation des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives » à l'égard de toutes entités qui commettraient des violations**, qu'il s'agisse d'entités du secteur public ou d'entités du secteur privé. Force est de constater que, pour sa part, le secteur public ne fera l'objet d'aucune sanction tandis que le secteur privé sera le cas échéant lourdement sanctionné.

La Chambre de Commerce déplore que le parti pris des auteurs de ne pas sanctionner les entités du secteur public ne soit aucunement justifié dans le commentaire des articles, d'autant plus qu'à ses yeux, la question de l'application d'amendes administratives à l'encontre d'entreprises publiques demeure.

En tout état de cause, elle est d'avis que **les violations qui seraient imputables à des entités du secteur public devraient d'une manière ou d'une autre faire l'objet d'une sanction**, pour des questions sinon de droit, du moins d'équité et de probité alors que tel est l'essence même du projet de loi et de son champ d'application extrêmement large.

Finalement, la Chambre de Commerce souhaiterait que les sanctions du projet de loi figurant actuellement sous les paragraphes 3 et 4 de l'article 18 (relatif aux signalements effectués auprès des autorités compétentes) et sous les paragraphes 5 et 6 de l'article 27 (relatif aux mesures de protection contre les représailles) figurent dans un article distinct voire un chapitre spécifique dédié aux sanctions, tant pour des raisons de lisibilité que de cohérence juridique.

Quant aux sanctions applicables à l'encontre des auteurs de signalement qui auraient sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, la Chambre de Commerce relève que l'article 27, paragraphe 5 du projet de loi prévoit une peine d'emprisonnement de 3 jours à 3 mois de prison et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros. Elle accueille favorablement ces sanctions considérant qu'il s'agit de sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » contre les signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, tout en s'interrogeant sur l'applicabilité de telles sanctions en cas de signalement anonyme.

La Chambre de Commerce relève également avec satisfaction – pour être est conforme à la Directive – que selon l'article 27, paragraphe 6 du projet de loi, la responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement pourra être engagée et que l'entité ayant subi des dommages pourra demander réparation du préjudice subi devant la juridiction compétente.

### **7. Le Projet crée une insécurité juridique pour les lanceurs d'alerte et les personnes concernées**

En guise de conclusion des points 1 à 6 développés ci-avant, la Chambre de Commerce est finalement d'avis que le projet de loi crée une insécurité juridique pour les lanceurs d'alerte et les employeurs en ne reprenant pas les principes jurisprudentiels de la CEDH en la matière en ce qui concerne la motivation du lanceur d'alerte (exigence d'un objectif d'intérêt général et absence d'intérêt personnel, bonne foi) et l'exigence d'une certaine gravité.

La Chambre de Commerce relève encore des questions spécifiques en lien avec le droit du travail, soulevées par le projet de loi, respectivement un besoin de clarification respectivement d'explicitation s'agissant notamment :

- de l'implication de la délégation du personnel dans la mise en place en interne d'une procédure de signalement ;
- de la durée de la protection du lanceur d'alerte,
- l'absence de protection pour le lanceur d'alerte si celui-ci n'a pas respecté la hiérarchie des signalements,
- des autorités judiciaires compétentes pour entamer des procédures en cas de représailles hormis les juridictions du travail.

Elle considère également qu'il devrait ressortir du projet de loi de manière explicite (et non pas par un raisonnement *a contrario*) que le lanceur d'alerte ne bénéficiera pas de la protection prévue par le régime s'il effectue un signalement sans respecter les conditions légales.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant l'article 1 (Objet et champ d'application matériel)*

Suivant le paragraphe 3, « *Les faits, informations ou documents des informations couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client (...) sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi (...)* ». A la lecture du commentaire des articles qui fait expressément référence à l'article 458 du Code pénal<sup>64</sup> respectivement au secret professionnel, la Chambre de Commerce se demande pourquoi seuls les avocats et professionnels de santé (soumis au secret médical) ont été expressément visés alors que les réviseurs d'entreprise sont notamment, à l'instar des avocats, soumis au secret professionnel. Elle est d'avis que les réviseurs d'entreprises notamment devraient être ajoutés au paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi,

### *Concernant l'article 3 (Définitions)*

A l'article 3 (Définitions), sous le point 14°, la définition de l'« autorité compétente » devrait être modifiée comme suit « *autorité compétente : toute autorité nationale, visée à l'article 18, désignée pour recevoir des signalements conformément au chapitre 4 et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement et/ou désignée pour exercer les fonctions prévues par la présente loi, notamment en ce qui concerne le suivi* », de manière à assurer une transposition complète de l'article 5, point 14° de la Directive.

### *Concernant l'article 6 (Obligation d'établir des canaux de signalement interne)*

Au paragraphe 1, alinéa 2, après les termes qui « *au sens de l'article de l'article 3, point 1°* » suivent « *violations* » sont superflus dans la mesure où les violations ont été préalablement définies dans le projet de loi. Ils peuvent donc être biffés.

### *Concernant les articles 11 à 15 (office de signalement)*

La Commerce considère que les articles 11 à 15 du chapitre 3 respectivement relatifs au chargé de direction de l'office de signalement, à son statut, à ses missions et à ses qualifications ainsi qu'au cadre du personnel dudit office, ne devraient pas figurer dans un projet de loi mais plutôt dans un règlement grand-ducal.

### *Concernant l'article 17 (Conception des canaux de signalement)*

Au paragraphe 2, point 2°, il échet de supprimer les termes « *paragraphe 3* » pour lire uniquement « *conformément à l'article 23, ~~paragraphe 3~~* » par symétrie avec l'article 12, paragraphe 1, point b) de la Directive et afin d'assurer une transposition conforme de cette disposition qui renvoie à l'article 18 dans son ensemble.

### *Concernant l'article 18 (Signalements effectués auprès des autorités compétentes)*

Au paragraphe 1, sous le point 20°, il conviendrait d'ajouter un tiret et une majuscule de manière à lire : « *L'Ordre des Experts-Comptables* » ; de même sous le point 21°, il conviendrait d'ajouter un « *s* » de manière à lire « *L'Institut des Réviseurs d'Entreprises* ».

### *Concernant l'article 25 (Interdiction des représailles)*

L'article 25 du projet de loi effectue une transposition fidèle de l'article 19 de la Directive qui dresse une longue liste non-limitative des formes de représailles interdites. La Chambre de Commerce observe toutefois une différence, sous le point 1° de l'article 25 du projet de loi, qui mentionne « *le renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée* » alors que la Directive vise « *le renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire* » (article 19, point j) de la Directive) et souhaiterait que le libellé exact de l'article 19 de la Directive soit repris.

Pour autant que de besoin, elle considère qu'il s'agit d'une erreur involontaire étant donné que sous le commentaire des articles (*Ad articles 26*), on peut lire : « *L'article 26 transpose les exigences de*

<sup>64</sup> Selon l'article 458 du Code pénal : « *Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5.000 euros* ».

*l'article 21 de la directive en introduisant (...) une procédure de redressement des représailles les plus préjudiciables. Il s'agit en l'occurrence de remédier à : 1° (...) la résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire<sup>65</sup> ou des mesures équivalentes ».*

Au premier alinéa, les termes « *dans les conditions de la présente loi* » pourraient au moins être modifiés en « **suivant les conditions de la présente loi** ».

*Concernant l'article 26 (Recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement)*

Au paragraphe 2 de l'article 26 du projet de loi, les termes « *personne concernée* » devraient être remplacés par « *auteur de signalement* » de manière à lire : « ~~La personne concernée~~ **L'auteur de signalement** peut demander dans les quinze jours (...) de constater la nullité e la mesure et d'en ordonner la cessation ».

La Chambre de Commerce renvoie pour autant que de besoin aux définitions des termes « *personne concernée* » (qui vise la personne visée par un signalement) et « *auteur de signalement* » fournies par l'article 3, points 7° et 10°.

*Concernant l'article 28 (Période transitoire)*

Au paragraphe 2, le terme « *juridiques* » devrait être ajouté de manière à lire « *les entités **juridiques** du secteur privé* ».

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques spécifiques notamment afin de transposer toute la Directive, sans aller au-delà de celle-ci. Elle rappelle son attachement au principe « *toute la directive, rien que la directive* ».

---

<sup>65</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce.





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7945/13

N° 7945<sup>13</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

# PROJET DE LOI

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(17.10.2022)

Par dépêche du 22 décembre 2021, Madame la Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Comme ce dernier l'indique, ledit projet a pour but de transposer en droit national la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union européenne.

Plus précisément, il vise à mettre en place au Luxembourg « *un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte* », tout en étendant le champ d'application des mesures prévues par la directive à l'ensemble du droit national.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

\*

## **REMARQUES D'ORDRE GENERAL**

À l'heure actuelle, la législation luxembourgeoise ne comporte pas de dispositions protégeant les personnes physiques signalant ou divulguant publiquement des informations obtenues dans le cadre de leur activité professionnelle et portant sur des violations de la loi. Cela n'a toutefois pas empêché les tribunaux de se prononcer déjà à ce sujet (cf. affaire Luxleaks).

Le texte sous avis vise à remédier à cette lacune en droit national et à introduire un statut de protection pour les personnes susvisées, appelées communément « *lanceurs d'alerte* ».

Si la Chambre approuve a priori la création d'un tel statut au Luxembourg conformément au droit européen, elle constate que le texte projeté manque de clarté et de précision sur de nombreux points, ceci contrairement à ce qu'énonce l'exposé des motifs y joint, selon lequel le projet viserait à créer « *un cadre complet et cohérent* » et « *un véritable statut, comportant des droits et obligations clairement définis* ». En effet, le texte se limite pour la plupart à transposer littéralement les dispositions génériques de la directive, sans pour autant donner des précisions sur l'application concrète de celles-ci au niveau national par les personnes et autorités concernées. Cette façon de faire conduira nécessairement à des difficultés d'interprétation et à des insécurités juridiques lors de l'application de la loi dans la pratique.

Ainsi, le projet de loi ne précise pas par exemple comment les règles proposées devront concrètement être mises en œuvre dans la fonction publique. Le projet prévoit que lesdites règles seront applicables aux « *entités juridiques du secteur public* », expression qui est reprise de la directive. Or, il n'est pas très clair ce qui est visé par cette formule, la législation nationale utilisant plutôt les expressions « *service public* », « *administration* » et « *établissement public* ».

La Chambre reviendra plus en détail sur différents points qui manquent de précision dans le cadre de l'examen des articles ci-après, sans cependant se prononcer sur toutes les dispositions de nature technique.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre la création d'un statut de lanceur d'alerte ayant pour conséquence de dépenaliser de facto la commission d'infractions et de protéger ainsi les personnes qui commettent des infractions pénales, le cas échéant graves (comme la violation du secret professionnel ou du secret d'affaires et le vol ou l'extorsion par exemple). L'intention du gouvernement à cet égard ne ressort pas clairement du dossier sous avis.

Dans ce contexte, la Chambre renvoie aussi à son avis n° A-3157 du 12 décembre 2018 relatif au projet de loi n° 7353 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, avis dans lequel elle avait critiqué le fait d'accorder à travers une loi une valeur supérieure à l'activité des lanceurs d'alerte par rapport à la protection des secrets d'affaires. Le simple fait pour une personne d'invoquer le statut de lanceur d'alerte ne devrait surtout pas d'office protéger celle-ci contre des poursuites judiciaires en cas de commission d'une infraction pénale. Sur ce point, la Chambre avait par ailleurs, dans son avis précité, attiré l'attention sur un problème de preuve en la matière:

*« Toujours est-il (...) qu'un problème de preuve se pose lorsque le défendeur a toutes les raisons de croire, de bonne foi, que son comportement satisfait aux critères appropriés énoncés dans la Directive [cf. directive (UE) 2016/943 du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites]. En effet, l'article 2268 du Code civil dispose que „la bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver“. Faudra-t-il en déduire qu'il appartiendrait au demandeur à une action en protection d'un secret d'affaires de prouver non seulement la violation dudit secret, mais également la mauvaise foi du défendeur et qu'il suffirait à ce dernier, à la limite, d'invoquer qu'il se serait adonné de bonne foi à une activité de lanceur d'alerte pour échapper à toute condamnation éventuelle ou, du moins, pour rendre nettement plus difficile la charge de la preuve du demandeur pour ainsi compliquer la procédure judiciaire sous-jacente et faire retarder le prononcé de l'ordonnance ou du jugement à intervenir? »*

En tout cas, la Chambre se montre réticente devant une loi ayant pour effet de banaliser la commission d'infractions pénales par d'aucuns.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (3), précise que les faits, informations et documents couverts dans certains cas par le secret professionnel sont exclus du régime de protection projeté. Il y est visé entre autres les faits, informations et documents couverts « *par l'article 11 du statut général des fonctionnaires* ».

L'article 11 en question est tiré de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

À noter que la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux comporte une disposition identique à l'article 13.

Étant donné que la future loi doit être applicable tant au personnel étatique qu'au personnel communal, il faudra adapter le paragraphe (3) en y mentionnant précisément les deux dispositions susvisées.

D'après le paragraphe (4), chaque personne qui porte atteinte au secret professionnel en raison du signalement de faits, informations ou documents couverts par ce secret n'est pas responsable pénalement, à condition que le signalement « *est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que cette disposition est floue et qu'elle peut ainsi avoir pour conséquence de neutraliser la protection du secret professionnel à travers l'article 458 du Code pénal. En effet, les conditions de proportionnalité et de nécessité de sauvegarde de l'intérêt général ne sont définies nulle part. Qui appréciera donc si ces conditions sont remplies et à

quel moment: la personne qui estime être protégée par le statut de lanceur d'alerte elle-même, une autorité, ou encore le juge lors d'un procès subséquent?

Dans ce contexte, il se pose également la question de savoir quelles sont les conséquences pour une personne qui divulguerait, de bonne foi et sans le savoir, des informations protégées par le secret professionnel, voire des informations ayant trait à la sécurité nationale. Le texte ne fournit pas de réponse à cette question.

Selon le paragraphe (5), les mesures prévues par le projet de loi n'affecteront pas les règles nationales en matière de consultation des représentations du personnel et des syndicats (ainsi que le droit de négociation entre partenaires sociaux et le droit de conclure des conventions collectives).

La Chambre s'interroge sur la signification concrète de cette disposition. On pourrait l'interpréter dans le sens que les mesures de protection projetées ne seraient pas applicables – le cas échéant de façon supplémentaire aux règles de protection syndicale – aux représentants du personnel et des syndicats, ce que la Chambre ne saurait accepter. Les nouvelles mesures devront valoir pour toute personne ayant le statut de travailleur, peu importe si elle est syndicaliste (ou déléguée du personnel) ou non. La Chambre demande d'apporter des clarifications au texte.

#### *Ad article 2*

Concernant le « *champ d'application personnel* », l'article 2, paragraphe (1), point 1°, précise que la future loi s'applique à toutes les personnes ayant le statut de travailleur, « *y compris les fonctionnaires* ».

Selon le commentaire afférent, sont visées par cette disposition « *toutes les personnes travaillant dans le secteur privé, les salariés donc, et dans le secteur public, c'est-à-dire les fonctionnaires et les employés de l'État* ».

La Chambre signale que le secteur public ne comprend pas seulement des fonctionnaires et employés de l'État, mais également des fonctionnaires et employés communaux, ainsi que des agents au service d'établissements publics et des salariés soumis au statut de droit public.

Le point 1° susvisé devra donc être adapté afin d'y viser tout le personnel du secteur public.

#### *Ad article 3*

D'après l'article sous rubrique, il y a lieu d'entendre par « *violation* » entre autres les actes allant à l'encontre de la loi, « *pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public* ». Quant aux « *informations sur des violations* » pouvant être divulguées, il peut s'agir non seulement de faits avérés, mais également de simples « *soupons raisonnables concernant des violations effectives ou potentielles* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que ces définitions sont trop imprécises. De plus, il n'est pas spécifié qui vérifiera si les conditions prévues par le texte sont remplies (et à quel moment).

#### *Ad article 4*

L'article 4 prévoit que les lanceurs d'alerte bénéficient de la protection prévue par la loi, entre autres lorsqu'ils ont « *eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement* ».

Là encore, le texte est flou. Il y a lieu de préciser ce qu'il faut entendre par « *motifs raisonnables* ». Sinon, toute personne quelconque pourra divulguer au grand public n'importe quelle information secrète sans pouvoir être tenue pénalement responsable pour ses agissements fautifs.

#### *Ad article 5*

Selon l'article 5, les lanceurs d'alerte devront privilégier les signalements en interne.

La Chambre approuve cette approche, qui sert à préserver au mieux les intérêts des parties en cause.

#### *Ad article 6*

Aux termes de l'article 6, paragraphe (1), alinéa 1<sup>er</sup>, « *les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi, après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit* ».

Concernant la mise en place des canaux et procédures pour le signalement interne, la Chambre estime d'abord qu'il serait utile de déterminer dans la future loi un cadre de règles communes à mettre en œuvre et à respecter par toutes les entités juridiques. Pour ce qui est du secteur public, il serait en effet opportun de disposer de règles claires et précises (à déterminer par un règlement grand-ducal d'exécution de la loi par exemple) applicables de façon générale à tous les services, administrations et établissements publics. Cette manière de faire permettra d'éviter d'avoir une panoplie de règles différentes au sein de la fonction publique.

Il serait en outre utile de désigner le cas échéant un service unique auprès de la fonction publique, ou d'y mettre en place un tel, qui devrait gérer les signalements internes pour l'ensemble des services de la fonction publique étatique et communale ou qui servirait au moins de point de contact pour assister les entités publiques étatiques et communales ainsi que les agents publics en matière de signalements et de mise en place des procédures afférentes. Le même service devrait par ailleurs pouvoir surveiller le respect par les services publics des règles prévues par la loi et traiter les réclamations éventuelles en matière de signalements internes dans la fonction publique.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la signification du bout de phrase « *après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit* » figurant à la disposition précitée, le commentaire des articles ne fournissant pas de précisions y relatives.

De l'avis de la Chambre, les canaux et procédures pour le signalement interne devraient être mis en place après consultation des représentants et délégués du personnel et en accord avec ceux-ci. Le fait de viser les « *partenaires sociaux* » (expression qui désigne l'ensemble des acteurs économiques prenant part à des négociations sociales, à savoir les organisations syndicales et patronales ainsi que le pouvoir politique) ne fait pas de sens.

En outre, il faudra supprimer les termes « *lorsque le droit national le prévoit* », qui sont repris mot pour mot de la directive, mais qui sont superflus.

La Chambre constate que l'article 6, paragraphe (2), impose la mise en place de canaux et procédures de signalement interne seulement pour celles des entités privées qui comptent 50 travailleurs ou plus, tandis que le paragraphe (5) prévoit une telle mise en place pour toutes les entités du secteur public, indépendamment de l'effectif du personnel.

Elle s'interroge sur les raisons de cette différence de traitement, le dossier sous avis ne fournissant pas d'explication y relative.

Aussi, la Chambre renvoie dans ce contexte aux observations présentées ci-avant concernant la création d'un service unique, compétent pour tous les signalements internes dans l'ensemble de la fonction publique.

Le paragraphe (7) prévoit que, « *lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques* ».

La formulation de cette disposition est indigeste et elle prête à confusion. La Chambre propose de conférer le libellé suivant à ce texte:

« *Les dispositions du présent article sont applicables sans préjudice de règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations prévues par la législation nationale ou européenne* ».

Selon le paragraphe (8), les « *autorités compétentes* » désignées par la loi (cf. article 18 du texte sous avis) devront vérifier si les entités du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif respectent les obligations en matière de mise en place des canaux de signalement interne.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le texte manque de clarté concernant les compétences et missions des autorités susmentionnées en matière de contrôle des obligations en question.

En effet, si, pour certaines autorités, les compétences et missions de contrôle sont a priori logiques (comme par exemple pour la Chambre des notaires, qui sera en charge de vérifier le respect des obligations légales par les notaires), il n'en est pas ainsi pour d'autres. Prenons l'exemple de signalements en matière d'impôts directs: il découle du projet sous avis que l'Administration des contributions directes devrait être en charge de vérifier le respect des règles de signalement interne en la matière

auprès des entreprises du secteur privé (puisque les impôts directs relèvent du champ de compétence de cette administration). Or, le contrôle du respect des obligations légales sur le lieu de travail (qui devrait concerner des procédures de signalement à mettre en place dans les entreprises au profit des salariés) relève de la compétence de l'Inspection du travail et des mines. Quelle autorité sera donc finalement compétente?

Il faudra impérativement apporter des précisions à ce sujet dans le texte.

Par ailleurs, la Chambre constate que le contrôle de la mise en place des mesures de signalement interne prévu par le projet de loi ne concerne que les entités du secteur privé. Il n'y a pas de contrôle prévu pour le secteur public. Là encore, la Chambre rappelle sa proposition de désigner ou de mettre en place un service au sein de la fonction publique qui sera en charge d'y surveiller l'application des obligations légales.

#### *Ad article 7*

L'article 7, paragraphe (3), prévoit des sanctions en cas de non-respect des obligations en matière d'établissement de procédures de signalement interne par les entités du secteur privé.

D'abord, la Chambre note que les sanctions pourront être prononcées par toutes les « *autorités compétentes* » telles que définies par le projet de loi et énumérées à l'article 18 de celui-ci. Or, parmi ces « *autorités compétentes* » figurent des organes qui ne sont pas des autorités publiques (comme l'Ombudsman, l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand ou le Centre pour l'égalité de traitement). Ces organes n'ont pas le pouvoir de prononcer des sanctions administratives et ils ne peuvent pas disposer d'un tel pouvoir, qui est réservé aux autorités publiques administratives.

À noter par ailleurs que l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand n'existe plus depuis l'entrée en vigueur, au 18 avril 2020, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, ce dernier ayant remplacé l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand.

Ensuite, la Chambre se demande ce qui se passe lorsque des entités du secteur public ne respectent pas les obligations en question. Le texte est muet à cet égard.

#### *Ad article 8*

Le projet de loi se propose de créer, auprès du Ministère de la Justice, un office des signalements chargé essentiellement de missions d'information et de sensibilisation en matière de signalements de violations par les lanceurs d'alerte.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les dispositions traitant dudit office sont reprises dans le chapitre 3 du projet, qui figure après les dispositions relatives aux signalements internes (chapitre 2), mais avant celles portant sur les signalements externes (chapitre 4) et sur les dispositions communes aux signalements internes et externes (chapitre 5).

Étant donné que l'office est cependant compétent pour les signalements internes et externes, elle recommande de déplacer les dispositions afférentes après le chapitre 5 (les chapitres concernés du projet de loi devant alors être renumérotés en conséquence).

La Chambre s'interroge ensuite sur le statut de l'office des signalements. S'agira-t-il d'un service ou organe du Ministère de la Justice géré par du personnel y affecté (ce qui ressort de l'article 11, qui prévoit que l'office sera dirigé par un chargé de direction et non pas par un directeur) ou d'une administration avec un cadre du personnel propre (ce qui semble découler de l'article 15)?

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique (notamment pour le personnel concerné), la Chambre demande de préciser le statut de l'office dans la future loi.

#### *Ad article 9*

L'article sous rubrique énumère les missions de l'office.

La Chambre se demande si ces missions s'adressent également aux entités publiques et à leurs agents. Elle renvoie dans ce cadre aux observations formulées ci-avant quant à la mise en place d'un service spécial pour la fonction publique.

La première mission de l'office consiste à informer et à aider dans leurs démarches les personnes désirant effectuer un signalement interne ou externe. La Chambre se pose la question de savoir si l'office ne devrait pas aussi fournir une assistance aux personnes souhaitant effectuer une divulgation publique d'un fait présumé être illégal, une telle divulgation allant en effet plus loin que des signale-

ments interne et externe et pouvant ainsi avoir des conséquences plus importantes pour les initiateurs. De plus, les « *facilitateurs* », qui aident les auteurs de signalements dans leurs démarches, devraient également pouvoir recourir à une assistance par l'office.

Au point 2° de l'article 9, le texte sous avis utilise l'expression « *lanceurs d'alerte* », alors que celle-ci n'est cependant pas définie par le projet.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'employer la formule « *auteur de signalement* », qui est définie dans le texte et qui y est utilisée dans les autres dispositions.

#### *Ad article 11*

Concernant la direction de l'office des signalements, la Chambre renvoie à la remarque présentée ci-dessus relative au statut de l'office.

Pour le cas où l'office devrait être une administration de l'État avec un cadre du personnel propre, la direction de celle-ci devrait être assurée par un directeur conformément aux dispositions applicables aux fonctions dirigeantes dans la fonction publique (voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État: condition d'avoir la qualité de fonctionnaire pour pouvoir occuper un tel poste, nomination pour une durée renouvelable de sept ans, etc.).

#### *Ad article 12*

La Chambre recommande d'écrire au paragraphe (1) de l'article sous rubrique « *¶ Le chargé de direction ne peut être membre du gouvernement (...)* ».

#### *Ad article 13*

Aux termes de l'article 13, « *le chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi et de ses règlements d'exécution* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi le chargé de direction devrait personnellement exercer cette mission. Elle estime que celle-ci devrait faire partie des attributions de l'office énumérées à l'article 9 et elle recommande d'adapter le projet de loi en conséquence.

#### *Ad article 14*

Pour ce qui est des conditions de nomination à la fonction de chargé de direction, la Chambre signale que, à côté des conditions spéciales déterminées par le projet sous avis, il faudra également remplir les conditions générales pour l'accès à la fonction publique étatique prévues à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et à l'article 3, paragraphe (1), de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État.

Les conditions énumérées aux points 2° (jouir des droits civils et politiques) et 5° (avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives du Luxembourg) font d'ailleurs double emploi avec celles fixées par les lois précitées. Il est donc superflu de les mentionner dans le texte sous avis.

#### *Ad article 17*

Selon l'article 17, les « *autorités compétentes* », telles que déterminées par le projet de loi, devront mettre en place des canaux de signalement externe destinés à recevoir et à traiter les informations reçues sur des violations présumées dans leurs domaines de compétence respectifs.

La Chambre recommande de mettre en place des règles de base communes applicables à toutes les autorités concernées en matière de réception, de traitement et de stockage des informations en question.

#### *Ad article 18*

L'article 18 énumère limitativement les « *autorités compétentes* » qui devront recevoir de la part de lanceurs d'alerte des « *signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi* ».

Suivant le commentaire de l'article en question, « *il est proposé de recourir aux autorités en place dans un grand nombre de domaines, couvrant ainsi les signalements de violations pouvant porter sur*

*la surveillance prudentielle (CSSF), la législation du travail (ITM) ou la législation environnementale (Administration de la nature et des forêts, Administration de la gestion de l'eau) ».*

La Chambre relève que les signalements sur la base de la future loi pourront toutefois aussi concerner des domaines non couverts par le texte. En effet, ils pourront porter sur tous les actes et omissions illicites ou allant à l'encontre du droit national ou européen (cf. article 3, point 1°).

En outre, le texte ne règle pas le cas où une « *autorité compétente* » elle-même ne respecterait pas la loi et un signalement afférent pourrait avoir lieu. Dans un tel cas, il n'est pas possible pour une personne d'effectuer un signalement externe.

Le fait d'énumérer limitativement certaines autorités et leurs domaines de compétence respectifs dans le texte a pour conséquence de restreindre les domaines d'action et la protection des lanceurs d'alerte, façon de faire qui est contraire à l'objectif énoncé à l'exposé des motifs joint au projet de loi, selon lequel le gouvernement a choisi d'étendre le champ d'application des nouvelles mesures à l'ensemble du droit national et européen afin de garantir un cadre complet de protection des lanceurs d'alerte.

Afin de répondre à cet objectif, il faudrait donc mettre en place un organe ou service spécial s'adressant au grand public et destiné à recevoir tous les signalements externes qui ne tombent pas dans les champs de compétence des autorités listées à l'article 18 ainsi que tous les signalements externes dirigés contre ces autorités elles-mêmes. L'office des signalements visé au chapitre 3, en tant que service (ou administration) fonctionnant sous l'égide du Ministère de la Justice, pourrait le cas échéant assumer cette mission.

#### *Ad article 19*

Selon l'article 19, paragraphe (2), première phrase, « *les autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, conformément à la procédure administrative non contentieuse, toute autorité saisie d'une demande pour laquelle elle s'estime incompétamment saisie doit transmettre sans délai la demande à l'autorité compétente, en avisant le demandeur.

La Chambre recommande par conséquent de modifier dans ce sens la phrase précitée.

L'article 19 détermine certaines règles à respecter par les « *autorités compétentes* » en matière de traitement et de suivi des signalements externes. Ces règles concernent toutefois seulement les rapports entre l'auteur du signalement et l'autorité concernée.

En effet, le texte est muet quant aux pouvoirs des « *autorités compétentes* » face à l'auteur de la violation qui a fait l'objet du signalement externe. Une autorité qui, suite à un signalement, constate qu'une entité a effectivement commis une violation de la loi, pourra-t-elle se baser légalement sur le signalement pour enjoindre à l'entité concernée de se conformer à la loi? Ou, au contraire, est-ce qu'elle ne pourra pas se baser sur le signalement, qui est le cas échéant confidentiel, et devra alors effectuer d'abord un contrôle auprès de l'auteur de la violation présumée avant de pouvoir agir contre celui-ci? Le projet de loi ne fournit pas de réponse à ce sujet.

Par ailleurs, la Chambre rappelle dans ce cadre que certaines des « *autorités compétentes* » prévues à l'article 18 du projet de loi ne sont pas des autorités publiques disposant d'un pouvoir de décision, voire de sanction.

#### *Ad article 20*

D'après l'article 20, point 7°, les « *autorités compétentes* » devront publier sur leurs sites internet « *une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès (d'elles) ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>* ».

Ledit article 27, paragraphe (1), dispose que, « *lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément à la présente loi, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant*



*qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi ».*

La Chambre fait remarquer que le texte sous avis ne saurait de facto exonérer une personne physique de toute responsabilité en raison de la commission d'une infraction pénale. En effet, « *nul n'est censé ignorer la loi* ». Il appartiendra toujours au juge de se prononcer sur la responsabilité.

De plus, les informations et documents classifiés ou concernant la sécurité nationale sont exclus du régime de protection des lanceurs d'alerte.

Il y a donc lieu de faire abstraction de l'insertion dans une loi de dispositions selon lesquelles toute personne qui signale ou divulgue une information secrète – même en ayant des motifs raisonnables de croire que ce signalement ou cette divulgation est nécessaire – n'encourt « *aucune responsabilité d'aucune sorte* » et les « *autorités compétentes* » seront obligées de publier une information sur une telle exonération de responsabilité sur leurs sites internet.

#### *Ad article 21*

L'article sous rubrique reprend mot pour mot l'article 14 de la directive (UE) 2019/1937 et il prévoit que les « *autorités compétentes* » doivent réexaminer leurs procédures de signalement externe « *régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans* ».

Même si cette disposition figure telle quelle dans la directive, la Chambre estime que rien n'empêche de prévoir dans la législation nationale que les « *autorités compétentes* » doivent constamment tenir à jour leurs procédures et elle suggère d'adapter en conséquence le projet de loi.

#### *Ad article 24*

Selon l'article 24, une personne qui procède à la divulgation publique d'une violation présumée bénéficie de la protection prévue par la loi, entre autres, lorsqu'elle « *a des motifs raisonnables de croire que a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible; ou b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation (...)* ».

La Chambre rappelle à cet égard que le texte sous avis ne saurait d'office exonérer une personne physique de toute responsabilité pénale sur la base du simple fait que celle-ci invoque qu'elle a des motifs raisonnables de croire que la violation présumée peut présenter un danger pour autrui. Il appartiendra toujours au juge de se prononcer sur la responsabilité de la personne concernée.

Pour ce qui est du « *risque de représailles* » susmentionné, le texte omet de préciser à l'égard de quelle personne ce risque doit exister et de la part de quelle personne les représailles doivent provenir. Là encore, un risque éventuel invoqué par une personne ne saurait d'office exclure sa responsabilité lorsqu'elle commet une infraction pénale.

#### *Ad article 25*

L'article 25 prévoit que les auteurs de signalements ne peuvent faire l'objet de quelconques représailles en raison des signalements effectués.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte mentionne seulement les « *signalements* », mais non pas les « *divulgations publiques* ». Or, conformément à la directive, il faudra également viser ces divulgations.

Selon le point 1°, il est notamment interdit de suspendre ou de résilier le contrat de travail de l'auteur du signalement, voire de licencier ce dernier.

La Chambre signale que, en cas de condamnation pénale d'un salarié, l'employeur doit, conformément aux règles actuellement applicables, toujours avoir le droit de licencier celui-ci ou de résilier son contrat d'emploi lorsque la relation de travail ne peut pas être poursuivie.

Au point 5°, il est précisé qu'il est interdit de prendre à l'encontre de l'auteur du signalement des « *mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière* ».

La formulation de ce texte, même si elle est reprise mot pour mot de la directive, est confuse. En effet, d'abord, la réprimande constitue un type de mesure disciplinaire dans le secteur public. Il est donc inutile de la mentionner spécialement pour ce secteur.

Ensuite, il n'est pas clair si les termes « *autre sanction* » visent seulement toute autre sanction disciplinaire ou également toute sanction non disciplinaire (administrative par exemple).

De plus, la Chambre se demande quelle est la différence entre des mesures « *imposées* » et des mesures « *administrées* ».

Dans un souci de clarté, elle propose de reformuler comme suit le point 5°: « *les mesures disciplinaires, y compris une sanction financière* ».

#### *Ad article 26*

Selon le paragraphe (1), un certain nombre de mesures de représailles énumérées par le texte et prises à l'encontre de l'auteur d'un signalement sont nulles de plein droit.

Le paragraphe (2) précise cependant que l'auteur du signalement « *peut* » saisir « *la juridiction compétente* (afin) *de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation* ».

La Chambre relève que ces dispositions prêtent à confusion puisqu'elles prévoient, d'une part, la nullité de plein droit des mesures de représailles et, d'autre part, la faculté pour l'auteur du signalement de saisir le juge (« *la personne concernée ... peut ... demander* ») pour constater la nullité des mesures. Que se passe-t-il donc si l'auteur du signalement ne saisit pas le juge: est-ce que la mesure de représailles prise à son égard est toujours nulle de plein droit ou est-ce que la constatation de la nullité par le juge est obligatoire pour rendre celle-ci opposable à la personne ayant décidé la mesure?

Qu'en est-il des mesures de représailles qui ne sont pas nulles de plein droit conformément au paragraphe (1)?

Par ailleurs, la Chambre se demande quelle est la « *juridiction compétente* » en la matière, le dossier sous examen ne fournissant pas d'explications à cet égard.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le commentaire de l'article 26 énonce au dernier alinéa que « *la protection légale actuellement accordée aux agents de l'État est suffisamment étoffée et ne nécessite pas de dispositions complémentaires* ».

La Chambre espère que cette affirmation ne veut pas dire que les dispositions de recours et de réparation du dommage subi prévues à l'article 26 ne seront pas applicables aux agents publics. Elle fait remarquer que toutes les nouvelles mesures légales de protection des lanceurs d'alerte devront valoir pour l'ensemble du personnel de la fonction publique, étatique et communale. À l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositions spécifiques de protection des lanceurs d'alerte dans la législation applicable dans la fonction publique.

#### *Ad article 27*

D'après l'article 27, paragraphe (1), les auteurs de signalements et de divulgations publiques « *n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte* ».

Le paragraphe (4) va encore plus loin en disposant que, « *dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 2 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente loi* » et que « *ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi* ».

La Chambre rappelle que le texte sous avis ne saurait de facto exonérer les personnes physiques de toute responsabilité en raison de la commission d'une infraction punie par le droit pénal. Il appartient au juge de se prononcer sur la responsabilité pénale d'une personne au vu des faits en cause.

En raison du régime de protection favorable institué par le projet de loi, il y a un risque d'abus par les personnes concernées de leur droit de signalement de prétendues violations aux dispositions nationales et européennes.

Bien que le paragraphe (5) dispose que « *l'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, pourra se voir infliger une peine d'emprisonnement de 3 jours à 3 mois de prison et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros* », force est de constater que la preuve de la mauvaise foi de l'auteur du signalement peut être difficile à apporter.

Le risque susvisé existe d'autant plus que l'auteur du signalement reste protégé même s'il est avéré par après que les informations révélées sont inexactes (sous condition que la personne concernée ait eu des motifs raisonnables de croire que les informations sur les violations étaient véridiques).

*Ad article 28*

L'article sous rubrique porte le titre « *Période transitoire* » et il figure tout seul dans le chapitre 8 intitulé « *Dispositions transitoires* ».

La Chambre constate que ledit article ne fait toutefois que régler l'entrée en vigueur des dispositions de la future loi, sans qu'il comporte des mesures transitoires, qui sont en effet des dispositions dont le « *but consiste à aménager le passage d'un régime antérieur vers un régime nouveau* » (cf. Traité de légistique formelle, Marc Besch, Conseil d'État, 2005, n<sup>os</sup> (225) et s.). Or, il n'existe pas de régime antérieur en l'occurrence puisque, à l'heure actuelle, le Luxembourg ne connaît pas encore de régime de protection similaire à celui créé par le texte sous examen.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 octobre 2022.

*Le Directeur,*  
G. TRAUFFLER

*Le Président,*  
R. WOLFF



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/14

N° 7945<sup>14</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

## PROJET DE LOI

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

### **AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES**

(21.10.2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement »*.

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*

Par courrier en date du 22 décembre 2021, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7945 portant transposition 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 (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, l'objet du projet de loi est de transposer en droit national 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 (ci-après la « directive ») et *« d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national »*. D'après les auteurs du projet de loi, il s'agit de *« mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs »*.

#### **I. L'objet et le champ d'application matériel et personnel du projet de loi**

Faisant écho au considérant (3) de la directive, les auteurs du projet de loi estiment que les *« violations au droit national, indépendamment de leur classification en tant qu'infractions de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent en effet porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables pour la société en général »*. Ainsi, l'article 3, 1<sup>o</sup>, du projet de loi définit les *« violations »* en tant que *« actes ou omissions qui a) sont illicites ; ou b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public »*.

L'article 3, 7°, du projet de loi définit un auteur de signalement comme étant une « *personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles* », alors que l'article 2 du projet de loi définit un champ d'application personnel très large des relations de travail qui fondent le « *contexte professionnel* » dans lequel les informations peuvent être obtenues.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, celui-ci « *a pour objet de protéger les auteurs de signalement [...] contre toutes formes de représailles [...]* ». Le considérant (36) de la directive explique qu'il « *est nécessaire d'offrir une protection juridique spécifique aux personnes lorsqu'elles obtiennent les informations qu'elles signalent dans le cadre de leurs activités professionnelles et s'exposent dès lors à un risque de représailles liées au travail, par exemple, pour violation du devoir de confidentialité ou de loyauté. La raison sous-jacente pour accorder une protection à ces personnes est leur position de vulnérabilité économique vis-à-vis de la personne dont elles dépendent de facto dans leur travail* ».

Le considérant (36) *in fine* de la directive précise que, d'après le législateur européen,

« *[...] En l'absence de déséquilibre de pouvoir inhérent à la relation de travail, par exemple, dans le cas de plaignants ordinaires ou de citoyens observateurs, il est inutile de prévoir une protection contre les représailles.* »

La CNPD comprend le besoin de protection accrue des auteurs de signalement de violations au sens du présent projet de loi contre les représailles. Cependant, si le législateur estime qu'il n'est pas nécessaire d'étendre la protection contre les représailles aux « *plaignants ordinaires ou de citoyens observateurs* », la CNPD se demande des suites à réserver à un signalement d'une violation au sens du projet de loi émanant d'une personne physique ou morale qui n'entre pas dans le champ d'application personnel au sens de l'article 2 du projet de loi.

En l'absence d'autres moyens plus pertinents pour la personne souhaitant effectuer un signalement, la Commission nationale suggère d'étendre l'accès aux différents mécanismes de signalement à toute personne ayant obtenu des « *informations sur des violations* » au sens du présent projet de loi, c'est-à-dire sur des actes et omissions illicites « *ou allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public* »<sup>1</sup>.

Par exemple, dans le cas concret du traitement d'informations portées à l'attention de la CNPD par une personne qui n'est pas une « *personne concernée* » au sens de la législation en matière de la protection des données à caractère personnel, en l'état actuel, les règles en matière de secret professionnel ne permettent pas de fournir un suivi à cette personne sur les mesures prises suite à cette communication d'informations.

L'extension de l'application de certaines dispositions du présent projet de loi relatives à l'accès aux canaux de signalement à toute personne physique ou morale pourrait fournir un cadre procédural plus clair pour traiter des informations relatives à des violations pour les autorités compétentes visées à l'article 18, notamment permettant de les informer des suites réservées à un signalement.

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet de loi précise que

« *[l]es faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.* »

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet de loi insère la possibilité d'exonération des sanctions pénales liées à une éventuelle violation des secrets professionnels précités lorsque le signalement est « *proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi* ». La Commission nationale note que les trois conditions précitées sont cumulatives et s'ajoutent aux critères de l'article 3, 1° du projet de loi.

Elle s'interroge néanmoins sur la différence entre « *l'intérêt général* », visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, et « *l'intérêt public* », visé à l'article 3, 1°, b) du projet de loi. Or, le considérant (91) de la directive explique que « *[l]es obligations légales [...] des individus [...] ne devraient pas pouvoir être invoquées pour empêcher d'effectuer des signalements, refuser d'assurer la protection ou pénaliser les auteurs de signalement pour avoir signalé des informations sur des violations [...]* ».

<sup>1</sup> Avis du Centre pour l'égalité de traitement du 21 avril 2022, doc. parl. n° 7945/6, p. 1.



Il se pose la question si d'écarter les « *faits, informations ou documents couverts [...] par l'article 11 du statut général des fonctionnaires* » du champ d'application du projet de loi n'équivaut pas à exclusion de manière générale les agents publics du bénéfice de la protection prévue dans le projet de loi et si cela ne constitue pas une transposition trop restrictive de la directive. De même, la CNPD se demande si l'extension du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet de loi au secret professionnel des experts-comptables et des réviseurs d'entreprises ou au secret professionnel ancré à l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux serait conforme à la directive<sup>2</sup>.

La CNPD note que, si l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet de loi protège un auteur de signalement des conséquences pénales relatives à la potentielle violation du secret protégé visé au paragraphe 3 nécessaire pour effectuer le signalement, ledit auteur de signalement n'est pas protégé contre toutes formes de représailles.

Par exemple, il en découle que l'article 26 du projet de loi ne sera notamment pas applicable aux agents de l'Etat lorsque le signalement porte sur des informations couvertes par l'article 11 du statut général des fonctionnaires. Dans le commentaire des articles, en prenant référence à diverses dispositions dudit statut général, les auteurs du projet de loi estiment, au sujet de l'article 26 du projet de loi, que d'une part « *l'application de sanctions disciplinaires envers un fonctionnaire est strictement encadrée* » et d'autre part « *la protection actuellement accordée aux agents de l'Etat est suffisamment étendue et ne nécessite pas de dispositions complémentaires* ».

La Commission nationale se demande si, dès lors que les conditions plus strictes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet de loi sont remplies, un auteur de signalement ne devrait pas pouvoir bénéficier de la protection contre toutes formes de représailles au même titre qu'un auteur de signalement qui n'est pas tenu à un secret protégé visé au paragraphe 3. En effet, une application restrictive de la protection offerte aux auteurs de signalement pourrait nuire aux objectifs déclarés du présent projet de loi en décourageant des personnes, notamment des agents de l'Etat, qui ont connaissance de violations au sens du projet de loi de procéder à un signalement par peur de représailles.

## II. L'obligation d'établir des canaux de signalement interne

L'article 6 du projet de loi exige des « *entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus* » et les entités juridiques du secteur public, hormis les communes de moins de 10.000 habitants, d'établir « *des canaux et procédures pour le signalement interne et leur suivi* », transposant ainsi l'article 8, paragraphes 3 et 9, de la directive.

L'article 6, paragraphe 7, du projet de loi précise que

« *Lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques.* »

Les auteurs du projet expliquent à ce sujet que ce « *paragraphe 7 [...] précise que les dispositions spéciales en matière d'établissement de canaux internes, prévues dans la partie II de l'annexe de la directive, notamment en ce qui concerne le seuil minimal, priment sur les dispositions générales de la présente loi.* »

La CNPD se demande si cette disposition constitue une transposition fidèle de l'article 8, paragraphe 4, de la directive qui, au sujet de la limite de 50 travailleurs, prévoit que ce « *seuil [...] ne s'applique pas aux entités relevant du champ d'application des actes de l'Union visés dans les parties I.B et II de l'annexe [de la directive]* ». Ainsi, il conviendrait d'inclure ces entités dans le champ d'application de l'article 6 du projet de loi, y compris lorsqu'elles comptent moins de 50 travailleurs.

La Commission nationale note que, aux termes de l'article 6, paragraphes 3 et 4, du projet de loi, les « *entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements [...]* » et que les « *canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournir en externe par un tiers [...]* ».

<sup>2</sup> Avis de l'Ordre des experts-comptables du 27 janvier 2022, doc. parl. 7945/2, p. 1 ; l'Avis de l'institut des réviseurs d'entreprises du 23 février 2022, doc. parl. n° 7945/4, pp. 1-2; Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 28 mars 2022, doc. parl. 7945/5, p. 2.

L'article 8, paragraphe 7, de la directive donne la possibilité aux Etats membres d' « *imposer aux entités juridiques du secteur privé comptant moins de 50 travailleurs d'établir des canaux et procédures de signalement interne* » « [à] la suite d'une évaluation des risques appropriée en tenant compte de la nature des activités des entités et du niveau de risque qui en découle, en particulier, pour l'environnement et la santé publique », faisant écho au considérant (48) *in fine* de la directive qui prévoit que

« *les États membres pourraient aussi exiger des autres entreprises qu'elles établissent des canaux de signalement interne dans des cas spécifiques, par exemple en raison des risques importants pouvant résulter de leurs activités.* »

La Commission nationale comprend que le projet de loi n'entend pas étendre l'obligation de mise en place d'un mécanisme de signalement à d'autres entités juridiques du secteur privé comptant moins de 50 travailleurs, le projet de loi et le commentaire des articles étant muets à ce sujet.

Certaines activités en matière de protection des données peuvent constituer des risques importants pour les droits des personnes concernées, y compris des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des entités de moins de 50 travailleurs. La Commission nationale attire l'attention sur les risques inhérents aux traitements de données qui, du fait de leur nature, de leur portée et/ou de leurs finalités, exigent un suivi régulier et systématique à grande échelle des personnes concernées et les risques inhérents aux traitements à grande échelle de catégories particulières de données visées à l'article 9 du RGPD ou de données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10 du RGPD. Pour les entités mettant en œuvre de tels traitements de données à caractère personnel dans le contexte de leurs activités de base, la CNPD se demande s'il ne serait pas opportun d'exiger de ces responsables du traitement ou de ces sous-traitants la mise en place des canaux et procédures de signalement interne.

Concernant le secteur public, les auteurs du projet de loi font le choix d'exempter les communes de moins de 10.000 habitants de l'obligation de mise en place d'un mécanisme de signalement interne, en application de l'article 8, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive. La CNPD regrette que, d'une part, le projet de loi ne prévoit pas la possibilité, pour les administrations communales, de partager des canaux de signalement tel que visé à l'article 8, paragraphe 9, troisième alinéa de la directive et que, d'autre part, l'obligation de mise en place d'un tel mécanisme de signalement interne soit réservée aux treize communes de plus de 10.000 habitants. En effet, en matière de protection des données, la Commission nationale note que le fonctionnement, les missions et les traitements de données en découlant ne diffèrent pas fondamentalement d'une administration communale à une autre, nonobstant des différences du nombre de résidents, et que, du moins dans son domaine de compétence, la différenciation opérée par le projet de loi semble quelque peu artificielle et allant potentiellement à l'encontre de l'objectif du projet de loi sous considération. Lors de la transposition de la disposition précitée de la directive, il conviendrait de prendre en compte les spécificités démographiques et institutionnelles du Grand-Duché de Luxembourg par rapport à la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne. Près de 90% des communes du Luxembourg regroupant environ la moitié de la population bénéficieraient, en l'état du projet de loi, de l'exception précitée. La CNPD suggère dès lors de placer toutes les communes sur un pied d'égalité devant les obligations découlant du présent projet de loi en ne faisant pas usage de la faculté laissée par la directive. Ce faisant, les administrations communales seraient également dans la même situation juridique que les autres entités juridiques du secteur public.

Si le législateur entend maintenir l'exception précitée pour les communes comptant moins de 10.000 habitants, la CNPD se demande s'il ne conviendrait au moins pas de prévoir que les administrations communales comptant plus de 50 travailleurs aient l'obligation de mise en place d'un mécanisme de signalement interne à l'instar des entités juridiques de droit privé. La CNPD note à cet égard que l'article 8, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive prévoit que « [l]s États membres peuvent exempter de l'obligation [de mise en place d'un mécanisme de signalement interne,] les municipalités comptant moins de 10 000 habitants ou moins de 50 travailleurs ».

La CNPD salue le fait que l'article 6, paragraphe 6, du projet de loi permet la mise en place de manière volontaire par des entités qui n'ont pas une obligation d'établir de tels canaux de signalement interne. La CNPD note que les auteurs ont choisi de ne pas fixer, dans le projet de loi, des exigences moins contraignantes, mais de les aligner sur les exigences générales prévues dans l'article 7 du projet de loi, alors que le considérant (49) de la directive précise que

« *La présente directive devrait s'entendre sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'encourager les entités juridiques du secteur privé de moins de 50 travailleurs à établir des canaux*

*internes pour les signalements et leur suivi, notamment en fixant pour ces canaux des exigences moins contraignantes que celles prévues par la présente directive, à condition que ces exigences garantissent la confidentialité et un suivi diligent. »*

### III. L'office des signalements

L'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive prévoit que les personnes couvertes par le champ d'application personnel de la directive bénéficient, au titre de « *mesures de soutien* », « *des informations et des conseils complets et indépendants qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée* ». Le paragraphe 3 du même article de la directive précise ensuite que les « *mesures de soutien visées dans le présent article peuvent, le cas échéant, être apportées par un centre d'information ou une autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée* ».

Les « *informations et des conseils complets et indépendants* » visés à la lettre a) sont fournis par l'office des signalements conformément à l'article 9 du projet de loi et par les autorités compétentes en application de l'article 20 du projet de loi.

La Commission nationale se demande, à l'égard de l'article 20, point 5°, du projet de loi s'il n'est pas superflu de citer les « *articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679* » alors que ces dispositions sont d'application directe et doivent dans tous les cas être respectées par un responsable du traitement. La CNPD s'interroge aussi quelles autorités sont supposées communiquer des informations visées à « *l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725 [du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) no 45/2001 et la décision no 1247/2002/CE], selon le cas* ».

D'après l'exposé des motifs, avec la création d'un « *office des signalements* », « *[i]l est prévu d'introduire une instance ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalements, par exemple en leur indiquant à quelle autorité s'adresser. Cette instance aura en outre comme compétence de sensibiliser le public aux droits des lanceurs d'alerte. Les attributions de cette instance sont sans préjudice des compétences qu'exercent les autorités compétentes sectorielles* ». Le chapitre 3 du projet de loi est consacré à l'office des signalements précité.

L'article 8 du projet de loi précise que l'office « *est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions* ». Les missions de l'office concernent l'information et la sensibilisation, « *d'élaborer des recommandations* » au sujet de la législation en matière de lanceurs d'alerte ainsi que « *d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6* ». D'autre part, les missions du « *chargé de direction de l'office* », distinctes de celles de l'office à l'article 13 du projet de loi, consiste à « *surveiller le respect des dispositions légales de la présente loi et de ses règlements d'exécution* ». Les informations que les autorités compétentes sont amenées à publier sur leur site internet conformément à l'article 20 du projet de loi comportent notamment l'information sur la « *possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels de la part de l'office* ». La CNPD estime qu'il sera nécessaire de prévoir une coordination entre les 22 autorités compétentes et l'office des signalements afin d'assurer la cohérence de informations publiées par les 23 différents acteurs.

La Commission nationale se demande si l'office est, au sens de l'article 20, paragraphe 3, de la directive une « *autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée* » ou un « *centre d'information* ». De plus, elle s'interroge sur les garanties de confidentialité et d'indépendance de l'office dès lors qu'il est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions et que le projet de loi est muet sur son indépendance et ne prévoit pas de manière explicite des obligations relatives à la mise en place de canaux de signalement et des procédures assurant la confidentialité des informations obtenues, contrairement aux entités juridiques des secteurs privé et public visées à l'article 6 et des autorités compétentes visées à l'article 18 du projet de loi. La CNPD estime que, *a minima*, l'office et le chargé de mission devraient être visés à l'article 22 du projet de loi. Il serait également envisageable d'imposer à l'office des obligations comparables à celles découlant des articles 19 et 20 du projet de loi à l'attention des personnes qui envisagent d'effectuer un signalement.

La CNPD s'interroge ensuite sur les pouvoirs du chargé de direction de « *surveiller le respect des dispositions légales de la présente loi* » et de l'office dans l'exécution de ses missions alors que le projet de loi est muet sur d'éventuels pouvoirs d'enquête de l'office et du chargé de direction. Elle se demande en outre quels « *règlements d'exécution* » sont visés à l'article 13 du projet de loi.

#### IV. Les autres mesures de soutien

L'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive prévoit que les auteurs de signalements

« *bénéficient, s'il y a lieu, de mesures de soutien et notamment des mesures suivantes :*

- a) *des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée ;*
- b) *une assistance effective de la part des autorités compétentes devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par la présente directive; et*
- c) *une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales et civiles transfrontières conformément à la directive (UE) 2016/1919 et à la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil (48) et, conformément au droit national, une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique. »*

La CNPD se demande de quelle manière les autorités compétentes sont censées fournir une « *assistance effective [aux auteurs de signalements] devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par la présente directive* ». En effet, les missions et obligations des autorités compétentes visées à l'article 19 du projet de loi n'incluent pas la fourniture d'une telle assistance effective. Certes, l'office des signalements a comme mission d' « *aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, notamment en lui précisant les procédures à suivre* », mais il y a lieu de noter que l'office n'est pas une autorité compétente et de clarifier si l' « *aide dans sa démarche* » équivaut à l' « *assistance effective devant toute autorité pertinente* ». Il semblerait donc que cette mesure de soutien n'ait pas fait l'objet d'une transposition adéquate dans le projet de loi sous analyse.

Dans le contexte de la fourniture d'une assistance effective à un auteur de signalement, la Commission nationale se demande si le projet de loi ne devrait pas prévoir la possibilité pour les autorités compétentes d'émettre une « *certification du fait [que les auteurs du signalement] bénéficient de la protection prévue* », tel que visé à l'article 20 de la directive, lorsqu'une telle certification est déterminante pour la défense des droits d'un lanceur d'alerte.

La CNPD note que l'article 26 du projet de loi prévoit que « *la personne concernée peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation* ». La CNPD s'interroge si cette disposition, couplée aux dispositions générales relatives à l'assistance judiciaire et au service d'accueil et d'information juridique auprès des juridictions, est suffisante pour assurer une transposition conforme de l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), de la directive, ou s'il ne conviendrait pas de prévoir de manière plus explicite dans les missions de l'office la possibilité de fournir « *une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique* » aux auteurs de signalement.

#### V. Le choix entre les canaux de signalement interne et externe

L'article 5 du projet de loi prévoit que les auteurs de signalement « *ont en premier lieu recours au signalement interne, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles* ». Les auteurs du projet de loi précisent que « *les lanceurs d'alerte devraient privilégier les signalements en interne, sauf en cas où il existerait des éléments de contrariété [...]* ». En effet, l'article 7, paragraphe 2, de la directive, transposé par l'article 5 du projet de loi, prévoit que les « *Etats membres encouragent le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe* ». D'après le commentaire des articles, l'article 16 du projet de loi « *reprend le principe qu'un signalement peut être directement effectué en interne ou par le biais d'une autorité compétente* ».

La CNPD se demande si l’auteur de signalement ayant recours au signalement externe doit démontrer l’existence des « éléments de contrariété » visés à l’article 5 du projet de loi. En outre, il se pose la question de savoir si l’entité juridique visée par le signalement pourrait engager la responsabilité civile de l’auteur de signalement, argumentant qu’il aurait été possible « de remédier efficacement à la violation en interne » et qu’il n’y avait pas de « risque de représailles ». La CNPD suggère de laisser le soin aux autorités compétentes d’évaluer les signalements externes au regard des conditions posées à l’article 5 du projet de loi et de leur ouvrir la possibilité, en cas d’absence d’éléments de contrariété, de transmettre le signalement, le cas échéant anonymisé, à l’entité visée pour qu’elle puisse remédier à la violation en interne, tout en excluant toute mesure de représailles ou de recours à l’encontre de l’auteur du signalement.

La Commission nationale rejoint le Conseil de la concurrence qui estime dans son avis que le « projet sous avis doit éviter de hiérarchiser les voies de signalements »<sup>3</sup>.

## VI. Les signalements externes et le rôle des autorités compétentes

Le chapitre 4 du projet de loi concerne la désignation des autorités compétentes pour recevoir des signalements externes à travers des canaux de signalement externe « indépendants et autonomes pour la réception et de traitement des informations sur les violations ».

L’article 18 du projet de loi identifie de manière exhaustive les 22 autorités compétentes. La CNPD note le caractère hétéroclite des autorités compétentes et s’interroge sur la délimitation de « leurs missions et compétences respectives » entre ces autorités compétentes<sup>4</sup>, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la mise en place de canaux et de procédures de signalement interne. Les différences institutionnelles, que ce soit en vertu du cadre légal et procédural ou du point de vue des ressources disponibles, risquent de mener à des disparités substantielles en matière de contrôle et en matière de suivi des signalements en fonction de l’autorité compétente. L’article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive prévoit entre autres que les Etats membres « mettent des ressources suffisantes à la disposition desdites autorités ». Il conviendra d’analyser, au plus tard lors du réexamen des procédures par les autorités compétentes visé à l’article 21 du projet de loi, si les autorités compétentes ont des ressources suffisantes pour exécuter leurs missions en vertu du présent projet de loi, en prenant notamment en compte le nombre de signalements reçus et les moyens nécessaires pour assurer un suivi diligent des signalements au sens de l’article 19 du projet de loi. Par ailleurs, il est à noter que la mise en place de canaux de signalement nécessite des moyens techniques et humains qui, suivant l’entité en question, peuvent engendrer des besoins budgétaires et des besoins de recrutement ou de formation significatifs dès l’entrée en vigueur du présent projet de loi. La CNPD se demande s’il est opportun que chaque autorité compétente est individuellement chargée de développer un canal de signalements externes, au risque de voir émerger des divergences d’interprétation et de mise en œuvre des dispositions du présent projet de loi au détriment de la confiance portée par de potentiels auteurs de signalement dans les canaux de signalement externes mis en place par les autorités compétentes. La CNPD estime dès lors nécessaire de prévoir *a minima* une coordination entre les 22 autorités compétentes et l’office des signalements pour assurer la cohérence des recommandations et des standards applicables aux canaux de signalements externes et internes, en particulier en matière des mesures de sécurité à l’état de l’art. La CNPD se demande s’il ne serait pas opportun de désigner, dans le projet de loi, une entité chargée de fournir une solution technique adéquate aux autorités compétentes et aux entités du secteur public qui en feraient la demande, par exemple le Centre des technologies de l’information de l’Etat.

De manière générale, les autorités compétentes devront s’assurer à insérer les pouvoirs, en particulier les pouvoirs de sanctions, découlant du présent projet de loi dans leur cadre institutionnel et procédural respectif, notamment en veillant à respecter les exigences en matière de garanties procédurales au sens de l’article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et libertés fondamentales.

La Commission nationale note également qu’aucune autorité ne détient une compétence subsidiaire pour les cas de figure où la violation ne tombe dans le champ de compétence d’aucune autorité compétente nommément listée. Par ailleurs, il se pose la question de la protection du lanceur d’alerte en cas de signalement d’une autorité publique non désignée à l’article 18 du projet de loi, comme le relève

3 Avis du Conseil de la concurrence N° 2022-AV-03 du 1<sup>er</sup> juin 2022, doc. parl. n° 7945/08, p. 12.

4 Voir également Avis du Centre pour l’égalité de traitement du 21 avril 2022, doc. parl. n° 7945/6, p. 3.

le Collège médical dans son avis<sup>5</sup>. La CNPD se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir, pour l'une des autorités compétentes, une compétence subsidiaire et de créer dans le chef des administrations et établissements publics de l'Etat et des communes l'obligation de transmettre un signalement externe à une autorité compétente en garantissant dans la mesure du possible la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement. Elle relève néanmoins qu'en l'état actuel du projet de loi, l'office des signalements ne semble pas adéquat pour remplir ce rôle, en l'absence de garanties d'indépendance et d'impartialité ancrées dans le projet de loi.

### **1. Le contrôle de la mise en place des canaux et procédures de signalement interne par les autorités compétentes**

Concernant le contrôle de la mise en place des canaux et procédures de signalement interne, l'article 6, paragraphe 8, du projet de loi précise que « [l]es autorités compétentes, vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne ».

La Commission nationale note que les entités juridiques du secteur privé peuvent relever du champ de compétence de plusieurs autorités compétentes et se demande dès lors comment ces autorités sont censées se coordonner dans l'organisation des vérifications visées à l'article 6, paragraphe 8, précité<sup>6</sup>. Alors que certaines autorités compétentes ont des missions relatives à un secteur d'activité ou certaines entités juridiques de droit privé, d'autres autorités compétentes détiennent des compétences transversales, vérifiant le respect d'obligations légales qui s'imposent à un grand nombre d'entités et à tous les secteurs d'activité. Ainsi, les dispositions en matière de protection des données à caractère personnel s'appliquent indifféremment de l'entité ou du secteur visés dès lors qu'un traitement de données est mis en œuvre. Par ailleurs, la mise en place des canaux et procédures de signalement interne implique *ipso facto* des traitements de données à caractère personnel qui relèvent des missions générales de la CNPD, en dehors des compétences attribuées sur base du projet de loi. La Commission nationale suggère dès lors de prévoir *a minima* un mécanisme clair pour les autorités compétentes pour coordonner leurs activités de contrôle des canaux de signalement ou de désigner une autorité compétente unique pour effectuer ces contrôles, indépendamment du secteur d'activité ou de son champ de compétence.

L'article 7, paragraphe 3, du projet de loi prévoit qu'« [e]n cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et [de l'article 7] par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de 1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé ».

La Commission nationale regrette que les autorités compétentes ne disposent pas du pouvoir de vérifier auprès des entités juridiques du secteur public relevant de leur champ de compétence, l'établissement des canaux de signalement interne et que le projet de loi ne prévoit pas de sanction pour ces entités en cas de non-respect des dispositions relatives à la mise en place de tels canaux et procédures. La CNPD rejoint la proposition du Conseil de la concurrence dans son avis tenant à « étendre aussi aux entités juridiques de droit public [...] la possibilité [...] d'infliger des amendes administratives afin d'éviter toute forme de discrimination »<sup>7</sup>.

Les sanctions prévues à l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi s'appliquent « à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles », à savoir, d'après la compréhension de la CNPD, les lois sectorielles au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, du projet de loi prévoyant un dispositif spécifique de signalement de violations. Les sanctions prévues à l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi peuvent être prononcées « sans préjudice de dispositions spéciales ».

### **2. La coopération entre une entité visée par un signalement et les autorités compétentes**

L'article 18, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que, « [d]ans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit ou oralement, à l'entité visée par le

5 Avis du Collège médical du 19 janvier 2022, doc. parl. n° 7945/1, p. 3.

6 Comme par ailleurs soulevé dans l'Avis de l'institut des réviseurs d'entreprises du 23 février 2022, doc. parl. n° 7945/4, p. 2.

7 Avis du Conseil de la concurrence N° 2022-AV-03 du 1<sup>er</sup> juin 2022, doc. parl. 7945/8, p. 11.

*signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement ».*

L'article 18, paragraphe 3, prévoit ensuite que

*« [s]ans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé :*

*1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;*

*2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;*

*3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;*

*4° qui refusent de remédier à la violation constatée.*

La CNPD regrette que les entités juridiques du secteur public soient exclues des sanctions prévues à l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi en cas de manquements visés dans cet article.

Tout comme l'absence de contrôle et de sanctions relatifs à la mise en place de canaux et de procédures de signalement interne, l'absence de moyens efficaces à disposition des autorités compétentes à des manquements visés à la disposition précitée risque de compromettre l'efficacité de la mise en œuvre du présent projet de loi et réduit potentiellement la confiance portée par les personnes concernées dans les canaux de signalement mis en place par les entités juridiques du secteur public et risquent ainsi de réduire l'efficacité du présent projet de loi.

Toutefois, la CNPD estime que les missions et pouvoirs de la CNPD découlant du RGPD et des législations nationales afférentes restent pleinement applicables, dont les dispositions en matière de sanctions et de mesures correctrices, y compris à l'égard des entités juridiques du secteur public lorsque les manquements aux dispositions du présent projet de loi constituent également des potentielles violations du RGPD ou d'autres dispositions en matière de protection des données à caractère personnel, comme par exemple quand ces manquements risquent d'engendrer une perte de confidentialité concernant les auteurs de signalement ou de personnes tierces citées dans un signalement ou lorsque le responsable du traitement ne coopère pas avec la CNPD.

### ***3. La coopération et la transmission des signalements entre autorités compétentes***

L'article 19 du projet de loi précise au paragraphe 2 que *« [l]es autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. [...] »* et au paragraphe 3, point 5 que les autorités compétentes sont *« obligées [...] de transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents ».*

Il se pose la question s'il ne faudrait pas prévoir la possibilité de transmettre à une autorité compétente désignée dans un autre Etat membre afin de rendre compte des cas de violations revêtant une dimension transfrontière. En effet, à titre d'illustration, en matière de protection des données à caractère personnel, il est fréquent qu'un responsable du traitement ou le sous-traitant établi dans un Etat membre a des activités substantielles dans d'autres Etats membres, notamment pour les activités liées à la société de l'information, dans lesquels des auteurs de signalement peuvent être amenés à contacter des autorités compétentes au sens de la directive. Même si le RGPD prévoit des mécanismes de coopération, en particulier pour le traitement des réclamations, il serait préférable de prévoir la possibilité de transmission et de coopération avec les autorités compétentes des autres Etats membres de l'Union européenne.

Le commentaire des articles est muet au sujet des modalités concrètes de la transmission de signalement entre deux autorités compétentes ou aux entités de l'Union européenne. D'abord, il revient à chaque autorité compétente de connaître le champ de compétences des autres autorités compétentes pour savoir à quelle autorité transmettre le signalement<sup>8</sup>. Ensuite, les autorités compétentes doivent s'accorder sur des modalités de transmission confidentielle et sécurisée. Afin de faciliter cette trans-

<sup>8</sup> Avis du Centre pour l'égalité de traitement du 21 avril 2022, doc. parl. n° 7945/6, p. 2.

mission, l'office des signalements pourrait être chargé de mettre en place une plateforme sécurisée à destination des autorités compétentes permettant un échange informatisé de signalements entre autorités compétentes<sup>9</sup>.

L'article 19, paragraphe 9, du projet de loi prévoit que « *[d]ans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions respectives en vertu de la présente loi, les autorités compétentes coopèrent et se prêtent mutuellement assistance* », sans préciser de quelle façon la coopération et l'assistance mutuelle entre autorités compétentes s'articuleront. En l'absence d'autres précisions du projet de loi sous considération, la CNPD relève donc qu'il revient à chaque autorité compétente de déterminer ces points en fonction des dispositions institutionnelles et procédurales applicables. Ainsi, par exemple, eu égard aux dispositions en matière de secret professionnel découlant de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection de données, la Commission nationale devra d'abord vérifier si l'autorité compétente « *[tombe] sous un secret professionnel équivalent* » à l'article 458 du Code pénal avant de pouvoir transmettre des informations confidentielles.

Il serait à cet égard intéressant de prévoir dans le présent projet de loi la possibilité de mener des enquêtes conjointes sur des signalements ayant trait aux champs de compétences de deux ou plusieurs autorités compétentes. Cependant, il est à noter que les différences institutionnelles entre les 22 autorités compétentes désignées peuvent potentiellement créer des difficultés dans les procédures d'enquête.

L'article 19, paragraphe 6, du projet de loi prévoit que les « *autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements* » et que ces membres du personnel « *reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement* ». Le considérant (74) de la directive précise que les membres du personnel devraient « *être formés professionnellement, y compris en ce qui concerne les règles en matière de protection des données applicables, pour traiter les signalements [...]* ».

Le commentaire des articles n'aborde pas les modalités d'organisation de cette formation spécifique, ni l'organisme qui pourrait être amené à la fournir. Dès lors, les autorités compétentes doivent veiller elles-mêmes à organiser cette formation. La CNPD suggère que l'office des signalements puisse être chargé de proposer des formations adéquates aux autorités compétentes, le cas échéant ensemble avec l'Institut national d'administration publique. Dans la limite de ses missions et pouvoirs et des ressources disponibles, la Commission nationale pourrait éventuellement contribuer aux modules de formation relatifs à la protection des données.

## VII. Les canaux et procédures de signalement interne et externe

L'article 7, paragraphes 1 et 2, du projet de loi concerne les éléments minimaux que les canaux et procédures de signalement interne et de suivi doivent respecter. L'article 17 du projet de loi traite de la conception des canaux de signalement externe.

### 1. Les signalements anonymes

La Commission nationale note que les articles 6 et 9 de la directive permettent aux Etats membres d'inclure les signalements anonymes. Cette faculté est décrite au considérant (34) suivant lequel « *[s]ans préjudice d'obligations existantes imposant de prévoir le signalement anonyme en vertu du droit de l'Union, il devrait être possible pour les Etats membres de décider si les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes doivent ou non accepter des signalements anonymes de violations qui relèvent du champ d'application de la présente directive et y donner suite* ». Le projet de loi ne clarifie pas de manière explicite si les entités juridiques visées par l'article 7 du projet de loi ou les autorités compétentes sont censées faire le suivi des signalements anonymes. Ainsi, l'article 7 du projet de loi prévoit que les entités juridiques doivent faire le « *suivi des signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable* ». L'article 19, paragraphe 3, point 2, du projet de loi exige des autorités compétentes « *d'assurer un suivi diligent des signalements* », sans être restreint aux signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable. La Commission nationale se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir explicitement l'obligation d'assurer un suivi adéquat des signalements

<sup>9</sup> Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 28 mars 2022, doc. parl. 7945/5, p. 4.



anonymes internes et externes, d'autant plus qu'en application de l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi, les « personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue par la présente loi ».

## 2. Les mesures de sécurité

Les canaux de signalement interne et externe sont en principe destinés à être utilisés par des personnes physiques en tant qu'auteurs de signalement et par conséquent engendrent *ipso facto* des traitements de données à caractère personnel.

La CNPD se réjouit de la définition de ces exigences minimales pour les canaux de signalement interne et externe dans les articles 7 et 17 du projet de loi et rappelle que celles-ci doivent également être lues avec les dispositions découlant du RGPD, et en particulier l'article 32 du RGPD relatif à la sécurité du traitement qui exige que

« Compte tenu de l'état des connaissances, des coûts de mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque, y compris entre autres, selon les besoins :

- a. la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- b. des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes et des services de traitement ;
- c. des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- d. une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement. [...] »

Etant donné le risque pour les droits et libertés des auteurs de signalement ainsi que des tiers mentionnés dans le signalement, il semble pertinent de considérer pour les responsables du traitement visés, de prévoir la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel lorsque cela s'avère possible et nécessaire compte tenu des contraintes organisationnelles et techniques, dans le contexte du traitement de données par les membres du personnel autorisés. La CNPD estime par ailleurs nécessaire de mettre en place un dispositif de journalisation, pouvant ainsi participer au respect de l'obligation de sécurisation de tout traitement de données à caractère personnel, en application des articles 5 et 32 du RGPD.

## 3. Le devoir de confidentialité

L'article 22 du projet de loi introduit ensuite une mesure de protection *ex ante*, qui vise à préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur de représailles à l'égard de « toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi ». L'interdiction de la divulgation s'applique aussi à « toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur du signalement peut être directement ou indirectement déduite ».

Pour assurer le suivi des signalements, il semble nécessaire de communiquer des informations sur le contenu d'un signalement à d'autres membres du personnel de l'entité juridique. Or, de manière générale, et conformément à l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, la CNPD recommande que la personne ou le service qui reçoit le signalement procède, avant la transmission à d'autres membres du personnel, à l'anonymisation dudit signalement, en particulier de l'identité de l'auteur du signalement et, dans la mesure du possible dans le contexte de l'instruction du signalement, des tiers mentionnés dans le signalement.

À cet égard, la CNPD renvoie au considérant (26) du RGPD qui indique que

« [...] [p]our déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage. Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble

*des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci [...] ».*

Le groupe de travail « Article 29 », dans son avis n° 5/2014 sur les techniques d'anonymisation, explique que

*« L'anonymisation est le résultat du traitement des données personnelles afin d'empêcher, de façon irréversible, toute identification. Ce faisant, les responsables du traitement des données doivent tenir compte de plusieurs éléments, en prenant en considération l'ensemble des moyens 'susceptibles d'être raisonnablement mis en œuvre' à des fins d'identification ».*

Ainsi, la CNPD souligne qu'il est important que le choix des techniques d'anonymisation se fasse sur la base d'une analyse au cas par cas prenant en compte le contexte des données, tout en veillant à rendre les données effectivement anonymes. Il convient de prendre en compte, dans les mesures d'anonymisation, la relation professionnelle qui lie en principe l'auteur du signalement à l'entité juridique recevant ou visé par le signalement. En fonction de la taille et de la structure de l'entité juridique, les éléments contextuels pertinents doivent être pris en compte et la probabilité ainsi que la gravité du risque, y compris le risque de ré-identification, doivent être évaluées.

À part une divulgation intentionnelle par la personne concernée, l'identité de l'auteur du signalement peut être divulguée sur base du « *consentement exprès de celui-ci* ». Ensuite, en application de l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi, « *lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national ou européen d'application directe dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée* », l'identité peut être divulguée, alors que l'article 22, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que ces « *divulgations [...] font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées* ».

Sans précisions dans le commentaire des articles, la Commission nationale comprend que cette dérogation au principe de confidentialité s'applique uniquement aux autorités compétentes et autres autorités nationales, notamment les juridictions, à l'exclusion des entités recevant des signalements internes. D'ailleurs, l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi permet de sanctionner le fait de porter atteinte à la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement.

La CNPD regrette que ni le projet de loi, ni le commentaire des articles ne précisent quelles dispositions du droit national ou européen d'application directe sont visées et de quelles « *mesures de sauvegarde appropriées* » les divulgations doivent faire l'objet.

Sans autres précisions dans le projet de loi, la Commission nationale considère que les responsables du traitement doivent déterminer les destinataires de l'information en cas de divulgation, en privilégiant une transmission à un groupe limité de destinataires et d'accompagner la transmission par des garanties à fournir par les destinataires de préserver au mieux l'identité de l'auteur du signalement. Lorsqu'une divulgation plus large est nécessaire et proportionnelle, les responsables du traitement devraient considérer la faisabilité d'une pseudonymisation de l'information.

L'article 22, paragraphe 3, du projet de loi précise que « *les auteurs de signalements sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées* » et que lorsqu'une autorité compétente « *informe les auteurs de signalements, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées* ».

Parmi des mesures de sauvegarde appropriées, la CNPD estime que les autorités compétentes devraient fixer dans les règles procédurales applicables les motifs pouvant justifier la divulgation des données confidentielles, par exemple parce que cette divulgation est indispensable à l'instruction du signalement. La CNPD se demande si des autorités nationales, notamment des autorités judiciaires, ne devraient pas également motiver leur décision de divulgation de l'identité d'un auteur de signalement, alors que la disposition sous analyse se limite aux « *autorités compétentes* » au sens du projet de loi sous considération.

En l'absence de dispositions particulières protégeant l'identité des autres personnes concernées, la CNPD rappelle que les dispositions générales découlant du RGPD peuvent s'appliquer et peuvent exiger que les responsables du traitement prennent des mesures pour préserver dans la mesure du possible leur identité.

La Commission nationale se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir dans le présent projet de loi que les personnes ayant connaissance de l'identité de l'auteur d'un signalement soient tenues au

secret professionnel et passibles des peines prévues à l'article 458 du Code pénal en cas de violation de ce secret. Cela permettrait aussi de faciliter, comme déjà évoqué plus haut, la coopération entre autorités compétentes lorsqu'un signalement couvre le champ de compétences de plus d'une autorité compétente.

La CNPD estime qu'il serait nécessaire, pour assurer la confidentialité de l'auteur du signalement, de prévoir une limitation proportionnelle du droit d'accès et du droit à l'information des personnes concernées au sens de l'article 23 du RGPD et renvoie aux lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 du RGPD, adoptées par le Comité européen pour la protection des données le 13 octobre 2021. À cet égard, elle renvoie au considérant (84) de la directive qui prévoit que :

*« Les procédures prévues dans la présente directive relatives au suivi des signalements de violations du droit de l'Union dans les domaines relevant du champ d'application de la présente directive servent un objectif important d'intérêt public général de l'Union et des États membres, au sens de l'article 23, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2016/679, étant donné qu'elles visent à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques où des violations peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public. La protection effective de la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement est nécessaire à la protection des droits et libertés d'autrui, en particulier ceux des auteurs de signalement, comme le prévoit l'article 23, paragraphe 1, point i), du règlement (UE) 2016/679. Il y a lieu que les États membres veillent à ce que la présente directive soit efficace, y compris, lorsque cela est nécessaire, en limitant, par des mesures législatives, l'exercice de certains droits liés à la protection des données des personnes concernées conformément à l'article 23, paragraphe 1, points e) et i), et à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679, dans la mesure et pour la durée nécessaires pour prévenir et déjouer les tentatives visant à entraver les signalements ou à faire obstacle au suivi de ces signalements, à contrecarrer ce suivi ou le ralentir, notamment pour ce qui est des enquêtes, ou les tentatives visant à découvrir l'identité des auteurs de signalement. »*

L'exercice des droits des personnes concernées conférés par le RGPD est au centre du droit à la protection des données à caractère personnel et toute limitation doit respecter les exigences de l'article 23 du RGPD, à interpréter à la lumière de l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit que

*« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »*

L'article 23 du RGPD se lit ainsi :

*« 1. Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre [...] peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 [...] ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir :*

*[...]*

*e) D'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre [...],*

*[...]*

*i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui ;*

*En particulier, toute mesure législative visée au paragraphe 1 contient des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant :*

*a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement;*

*b) aux catégories de données à caractère personnel;*

*c) à l'étendue des limitations introduites;*

*d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites;*

*e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement;*

- f) *aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement;*
- g) *aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées; et*
- h) *au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation. »*

Eu égard à l'objectif du projet de loi sous considération visant à protéger l'auteur d'un signalement, notamment à travers la confidentialité de son identité, et du fait que les exceptions à l'exercice du droit à la protection des données à caractère doivent être interprétées de manière restrictive, la Commission nationale estime dès lors que le projet de loi devrait inclure une disposition permettant de limiter l'exercice des droits conférés par le RGPD pour autant que cela s'avère nécessaire pour préserver l'identité de l'auteur du signalement et de permettre l'instruction efficace d'un signalement. Il est à noter que ces restrictions devraient pouvoir être levées dès que les éléments ayant justifié la limitation ne sont plus pertinents, comme par exemple lorsque l'identité de l'auteur du signalement a été rendu public ou que l'instruction d'un signalement est clôturée.

#### **4. Le traitement des données à caractère personnel**

L'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi précise que « *tout traitement de données effectué en vertu de la présente loi [...] est effectué conformément au [RGPD] et à la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale* » (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale »). La CNPD se demande quelle autorité compétente au sens du présent projet de loi est soumise, pour les traitements de données effectués en vertu du projet de loi, à la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale. Outre le fait qu'elle ne mentionne pas les dispositions matérielles de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données et d'autres actes législatifs potentiellement applicables, notamment en matière de communications électroniques, la Commission nationale se demande si la référence à ces législations n'est en soi pas superfétatoire car les règles du RGPD et les autres dispositions en matière de protection des données à caractère personnel doivent être respectées de toute manière sans que ceci ne doive être prévu par une disposition légale.

La Commission nationale relève positivement que l'article 23, paragraphe 2, du projet de loi rappelle que les « *données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectés ou, si elles les ont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié* », même s'il peut être considéré que ce paragraphe traduit en fait le principe de minimisation tel que directement applicable à travers l'article 5 du RGPD à tout traitement de données à caractère personnel. Les responsables du traitement devraient mettre en place des procédures permettant dès la réception d'un signalement l'identification des données à caractère personnel et une grille d'analyse permettant de juger si une donnée est pertinente pour le traitement d'un signalement. Cette approche pourra également contribuer à la pseudonymisation et préparer l'anonymisation des signalements, pour les entités pour lesquelles l'une ou l'autre technique constitue une des mesures techniques et organisationnelles à mettre en place pour assurer la confidentialité des données.

L'article 23, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que « *[l]es entités juridiques de droit privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 22. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la présente loi ou d'autres exigences imposées par le droit national ou européen d'application directe* ». Le commentaire des articles, reprenant les termes du considérant (86) de la directive, indique que « *[l]es signalements de violations doivent être correctement archivés, de façon à ce que chaque signalement soit récupérable et à ce que les informations reçues par le biais des signalements puissent être utilisées comme éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi, le cas échéant* ». D'abord, la CNPD rappelle que l'archivage visé dans cette disposition est à différencier de l'« *archivage dans l'intérêt public* » au sens de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage, et ne saurait justifier, à elle-seule, un stockage permanent (c'est-à-dire sans date de suppression) des signalements. D'ailleurs, par rapport à l'intitulé de l'article 18 de la directive évoquant l'« *archivage des signalements* », la version allemande de la directive fait état de « *Dokumentation der Meldungen* » et la version anglaise de

« *record keeping of the reports* ». Or, la Commission nationale estime que la disposition sous examen est rédigée de manière trop vague et ne remplit à ce titre pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité à l'égard d'une disposition législative, en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier le respect du principe de limitation de conservation des données tel que découlant de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), du RGPD.

La CNPD note que, en l'absence de précisions dans le projet de loi, il revient à chaque responsable du traitement de définir les critères relatifs à la durée de conservation des signalements en fonction de la gravité de la violation alléguée et des voies de recours encore disponibles pour prendre des mesures supplémentaires pour « *faire appliquer la loi* ». En particulier, les durées de prescriptions peuvent donner des indications importantes pour déterminer les durées de conservation.

La Commission nationale se demande en outre si, après le traitement d'un signalement, le responsable du traitement ne devrait pas en principe anonymiser ou du moins pseudonymiser le signalement afin de protéger l'identité de l'auteur du signalement et éventuellement l'identité de tiers mentionnés dans le signalement, pour autant que ces informations contenues dans le signalement ne soient nécessaires pour être utilisées comme « *éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi* ».

L'article 23, paragraphes 3 à 6, du projet de loi transpose fidèlement l'article 17 de la directive. L'article 23, paragraphe 4, du projet de loi prévoit les règles à respecter « *[l]orsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé* ». Cette disposition crée un cadre légal spécifique pour ces enregistrements, en complément de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. Comme l'article 4, paragraphe 2, de ladite loi du 30 mai 2005, le projet de loi sous considération conditionne l'enregistrement de l'appel téléphonique à l'obtention du consentement de la personne concernée. L'article 23, paragraphe 6, du projet de loi prévoit que « *[l]es entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes : 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable 2° un procès-verbal précis de la rencontre, établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement* » et que ces « *comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable* » « *avec le consentement de l'auteur du signalement* ». En l'absence d'un enregistrement de l'appel téléphonique, l'article 23, paragraphe 5, du projet de loi établit « *le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement* ». De même, lors d'une rencontre entre l'auteur du signalement et les membres du personnel compétent, l'article 23, paragraphe 6 conditionne l'établissement et la conservation des « *comptes rendus complets et précis de la rencontre [...] conservés sous une forme durable et récupérable* » à l'obtention du consentement de l'auteur du signalement. Dans les deux cas, « *l'auteur du signalement [a] la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature* ». Dans tous les cas, la CNPD rappelle les exigences en matière de droit à l'information, découlant notamment de l'article 13 du RGPD. Autrement, ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

### VIII. La protection des auteurs de signalement

L'article 2 du projet de loi relatif au champ d'application personnel prévoit que la « *présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public [...]* » et les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles que « *les fonctionnaires et les employés de l'Etat* » sont également des personnes visées par cette disposition. La CNPD comprend qu'il convient d'adopter une conception large de la définition des personnes concernées par le projet de loi et comprend ainsi également, par extension, les « *fonctionnaires et les employés communaux* ».

Les articles 25 à 27 du projet de loi posent le principe de « *l'interdiction de représailles* » à l'égard des auteurs d'un signalement, établissent un « *recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement* » et définissent des « *mesures de protection contre les représailles* ». Dans l'ensemble, ces dispositions constituent la transposition des articles 19 et 21 de la directive et n'appellent pas d'observations particulières.

Dans le commentaire des articles, les auteurs indiquent que « *la procédure envisagée [à l'article 26 du projet de loi] est inspirée de celle mise en place dans le cadre de la loi du 13 février 2011 sur la lutte contre la corruption* », qui introduit notamment l'article L.271-1 du Code du travail qui renvoie les personnes concernées par des mesures de représailles en matière de corruption au « *président de la juridiction du travail qui statue d'urgence* ». L'article 26 du projet de loi prévoit, d'une part, que la plupart des

mesures de représailles sont « nulle[s] de plein droit » et d'autre part que la « *personne concernée peut demander [...] par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation* ». La Commission nationale note que ni l'article 26, paragraphe 2 du projet de loi, ni le commentaire des articles ne précisent à quelle « *juridiction compétente* » il fait référence, notamment lorsque la personne concernée est une personne travaillant dans le secteur public.

La loi précitée du 13 février 2011 introduit des dispositions spécifiques dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat et dans le statut général des fonctionnaires communaux relatives à l'interdiction de mesures de représailles en matière de corruption et en matière de discrimination sur le lieu du travail. En particulier, ladite loi modifie l'article 44bis du statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui prévoit dès lors, en matière de corruption et de discrimination, qu'« *aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de représailles soit pour avoir témoigné des agissements définis aux articles 1bis et 1ter [...] ou aux articles 245 à 252, 310 et 310-1 du Code pénal, soit pour les avoir relatés.* ».

Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles *ad* article 26 du projet de loi que « *la protection légale actuellement accordée aux agents de l'Etat est suffisamment étoffée et ne nécessite pas de dispositions complémentaires* », en indiquant notamment que « *l'application de sanctions disciplinaires envers un fonctionnaire est strictement encadrée par le statut général* ». Les auteurs du projet de loi se réfèrent également aux dispositions conférant une protection aux fonctionnaires en application de l'article 31 de la Constitution. Ainsi, ils s'appuient sur les articles 4, paragraphe 5, 44bis et 9, paragraphe 4, du statut général des fonctionnaires de l'Etat protégeant les agents travaillant sous ce statut notamment en cas de dénonciation de « *comportements fautifs* », d'actes ou comportements contraires au principe de l'égalité de traitement ou contraires aux règles applicables en matière de corruption. De même, ils font référence à l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale imposant l'obligation aux agents publics d'informer le procureur d'Etat de « *faits susceptibles de constituer un crime ou un délit [...] nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel* ».

Cependant, il semble que l'article 44bis du statut général, dans sa formulation actuelle, ne protège pas explicitement l'agent public de sanctions disciplinaires en cas de signalement en vertu du présent projet de loi. L'article 9, paragraphe 4, du statut général du fonctionnaire établit une obligation de « *faire connaître son opinion au supérieur* » lorsque « *l'ordre reçu est entaché d'irrégularité, ou que son exécution peut entraîner des inconvénients graves* » et la procédure à suivre pour refuser ou exécuter l'ordre direct. Or, cette disposition ne concerne pas le signalement de faits dont le fonctionnaire aurait eu connaissance en dehors d'un ordre direct et ne le protège donc pas expressément de représailles en lien avec un éventuel signalement. Par ailleurs, la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement n'est manifestement pas respectée lorsque l'agent public doit suivre cette disposition du statut général. De plus, l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, réservé à la dénonciation de crimes ou de délits, ne couvre pas l'ensemble du champ d'application matériel du présent projet de loi, incluant également des faits contraires à la législation européenne et luxembourgeoise non-constitutifs d'un crime ou délit, et ne saurait se substituer aux canaux et procédures de signalements interne et externe prévus par le présent projet de loi.

En plus, la Commission nationale renvoie aux développements ci-dessus relatifs au champ d'application matériel prévu à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3 du projet de loi, qui exclut les « *faits, informations ou documents couverts [...] par l'article 11 du statut général [...] du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires* » et se demande si ces limitations, ensemble avec l'absence de garanties expresses dans lesdits statuts, ne restreint pas de manière excessive le champ d'application de la protection des auteurs de signalement à l'égard des personnes travaillant dans le secteur public.

Ainsi, quand bien même que l'article 25, lu ensemble avec l'article 2, du projet de loi, s'appliquerait aux personnes travaillant dans le secteur public, la Commission nationale se demande s'il n'aurait pas été opportun d'introduire, à l'instar de la loi précitée du 13 février 2011, des dispositions similaires dans les deux statuts généraux précités protégeant les agents publics de mesures de représailles lorsqu'ils acquièrent le statut d'auteur de signalement au sens du présent projet de loi. Par conséquent, pour plus de sécurité juridique, la CNPD suggère d'inclure les signalements faits en application du présent projet de loi à l'article 44bis du statut précité et dans la disposition correspondante du statut général des fonctionnaires communaux afin de permettre explicitement aux agents du secteur public de recourir aux voies de recours prévus par lesdits statuts en cas de mesures de représailles visées à l'article 25 du présent projet de loi.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à une articulation adéquate entre l'article 26 du présent projet de loi et les articles L.271-1 et L.271-2 du Code du travail, en prévoyant le cas échéant des adaptations des dispositions pertinentes du Code du travail. La CNPD se demande s'il ne serait pas opportun d'insérer, à l'image des deux articles précités, des dispositions plus détaillées dans le Code du travail fondant les procédures applicables aux employés soumis au Code du travail en matière de mesures de représsailles en lien avec des signalements faits en application du présent projet de loi.

L'article 27, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que « [l]es auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables. ». Les auteurs précisent dans le commentaire des articles que « [l]e deuxième et le troisième paragraphe [de l'article 25 du projet de loi] conditionnent la légitimité de l'obtention de certaines informations à la nécessité de s'abstenir de toute infraction pénale autonome, c'est-à-dire qui n'est pas en lien avec l'obtention des informations ».

D'après la modification proposée par le projet de loi n° 7741 portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ; et 3° du Code pénal, l'article 509-1 du Code pénal prendrait la teneur suivante :

*« Quiconque, frauduleusement, aura accédé ou se sera maintenu dans tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces deux peines.*

*Sera puni des mêmes peines, quiconque, disposant d'une autorisation d'accès à tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données à caractère personnel, y effectue un traitement de données à caractère personnel pour des finalités autres que celles pour lesquelles l'autorisation d'accès a été accordée, y inclus le fait de porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel ainsi obtenues ».*

Or, l'obtention d'informations nécessaires à un signalement ou à une divulgation implique souvent l'accès ou le maintien « dans tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données » de manière « frauduleuse » ou le fait de « porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel » par un auteur détenant une « autorisation d'accès » au système de traitement de données. La Commission nationale se demande si l'article 509-1 du Code pénal, suivant la teneur actuelle ou celle proposée par le projet de loi n° 7741, est à interpréter comme une « infraction pénale autonome » lorsque cette infraction est commise dans le seul but d'accéder aux documents nécessaires pour étayer le signalement.

Dans ces cas de figure, la CNPD s'interroge s'il conviendrait, au contraire, de ne pas qualifier ces agissements comme une infraction pénale autonome, mais de les qualifier comme une infraction liée à un signalement. Cette dernière interprétation permettrait alors, lorsque les conditions du présent projet de loi sont remplies, de dégager l'auteur de signalement de sa responsabilité pénale relative à l'article 509-1 du Code pénal. Pour plus de sécurité juridique, il serait utile de clarifier expressément la relation entre l'article 27, paragraphes 2 et 3, du projet de loi avec l'article 509-1 du Code pénal et la modification proposée dans le projet de loi n° 7741 précitée.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 21 octobre 2022.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Thierry LALLEMANG  
*Commissaire*

Marc LEMMER  
*Commissaire*

Alain HERRMANN  
*Commissaire*







Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/16

## PROJET DE LOI

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

### AVIS DU PARQUET GENERAL

(27.10.2022)

Le projet de loi n° 7945, qui entend transposer 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 (ci-après « *la directive* »)<sup>1</sup>, soulève, ainsi qu'en témoignent les très nombreux et très fouillés avis auxquels il a, jusqu'à présent, donné lieu, de très sérieuses interrogations. Parmi celles-ci quatre méritent d'être plus particulièrement soulignées.

#### **1. Une définition insuffisante du lancement d'alerte justifiant une protection (Article 3, point 7°, du projet de loi)**

Le lanceur d'alerte est une figure ambivalente : révélateur de scandales et de dysfonctionnements il remplit une fonction sociale utile ; cette utilité est cependant acquise au prix de l'opprobre qui, dans la plupart des sociétés, frappe le dénonciateur et ce d'autant plus lorsque les mobiles de ce dernier sont équivoques, troubles, voire intéressés. Le lancement d'alerte est à son tour ambivalent : s'il permet de mettre à jour ce qui va mal, il opère, presque par hypothèse, cette révélation au prix de la trahison de la confiance, voire du secret.

Cette ambivalence explique les grandes précautions prises par la Cour européenne des droits de l'homme pour admettre qu'une telle dénonciation puisse être justifiée. Cette justification suppose, aux yeux de la Cour, un quintuple test :

- les informations révélées doivent avoir un intérêt public ;
- le poids respectif de cet intérêt public doit être plus important que le préjudice causé par la révélation ;
- la révélation doit se faire de préférence en « interne », seulement à défaut auprès d'une autorité compétente et uniquement à titre de dernière subsidiarité auprès du public ;
- les informations révélées doivent être exactes et dignes de crédit ;
- le divulgateur doit être de bonne foi, donc ne pas être motivé par une animosité personnelle ou par la perspective d'un gain personnel, notamment d'un gain pécunier<sup>2</sup>.

Ces précautions se justifient au regard des intérêts divergents en cause, qui sont à mettre en balance et doivent se trouver en équilibre. Le lancement d'alerte ne constitue donc, aux yeux de la Cour, pas dans tous les cas et nécessairement une pratique acceptable, voire souhaitable. Il peut se justifier si

---

<sup>1</sup> Journal officiel de l'Union européenne L 305, du 26.11.2019, page 17.

<sup>2</sup> Voir, à titre d'illustration : Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, 12 février 2008, *Guja c. Moldova*, n° 14277/04, §§ 73-78 ; idem, 21 juillet 2011, *Heinisch c. Allemagne*, n° 28274/08, §§ 62-70. Il s'y ajoute un sixième critère, tiré de la proportionnalité de la sanction appliquée, qui est cependant dépourvu de pertinence dans notre contexte, le projet de loi excluant toute sanction pour le lanceur d'alerte.

certaines conditions sont réunies. Il peut, dans d'autres cas, être la source de préjudices collatéraux sans rapport avec sa plus-value. Il provoque presque toujours un préjudice social résultant de la trahison de la confiance qui avait été faite à celui qui révèle des informations confiées par un confident. Ce caractère moralement équivoque de la révélation d'informations confidentielles, voire secrètes, explique sans doute pourquoi la Cour exige de celui qui réclame le statut de lanceur d'alerte une attitude morale irréprochable, à savoir la bonne foi. A ses yeux la divulgation de confidences par calcul mesquin ou financier ne mérite aucune protection.

La directive se réfère à cette jurisprudence de la Cour<sup>3</sup>. Elle est donc à comprendre à la lumière de celle-ci<sup>4</sup>. Cette conclusion est partagée par le législateur français qui vient de transposer la directive par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Celle-ci modifie, dans son article 1, la définition du lanceur d'alerte contenue dans l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (encore appelé « loi Sapin 2 »). Le lanceur d'alerte est défini par ce texte comme « *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* »<sup>5</sup>.

Il est dès lors suggéré d'adapter en ce sens la définition de l'« *auteur de signalement* », prévue par l'article 3, point 7°, du projet de loi :

« 7° « *auteur de signalement* » : *une personne physique qui, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles* ».

Cette disposition, dans sa version issue du projet de loi, se limite certes à reproduire mot pour mot la directive, en l'occurrence l'article 5, point 7°, de celle-ci. Toujours est-il que celle-ci est, suivant ses propres motifs, à lire à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et qu'une transposition correcte oblige de tenir compte de cette prémisse. Il ne pouvait manifestement avoir été l'intention des auteurs de la directive de remettre en cause l'exigence d'une mise en balance des intérêts concurrents opposés en cas de lancement d'alerte et de vouloir protéger des divulgations d'informations effectuées à des fins lucratives, par vengeance ou dans une intention de nuire.

La fin ne saurait, dans un Etat de droit, justifier les moyens.

## **2. Une délimitation insuffisante des violations justifiant le lancement d'alerte (Article 3, point 1°, du projet de loi)**

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg, à laquelle la directive se réfère, exige, comme rappelé ci-avant, que l'information révélée ait un intérêt public et qu'il existe une juste balance entre l'intérêt de l'information et le préjudice causé par la révélation de celle-ci.

La directive respecte cette exigence en circonscrivant minutieusement le domaine des informations justifiant un lancement d'alerte. Ces informations sont énumérées par l'article 2, paragraphe 1, de la directive. Elles concernent des violations limitativement énumérées du droit de l'Union européenne. La directive présume que des actes illicites commis dans le cadre de ces domaines portent atteinte à l'intérêt général<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Considérant 31 de la directive.

<sup>4</sup> Voir également en ce sens : Avis complémentaire du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, du 5 octobre 2022 (Document parlementaire n° 7945-11, sous 1.3., septième alinéa) et l'avis de la Chambre de commerce, du 17 juin 2022 (Document parlementaire n° 7945-12, sous « Analyse critique du projet de loi sous avis. 1. Un champ d'application matériel et personnel plus large que celui de la Directive », septième alinéa).

<sup>5</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>6</sup> Voir le considérants 1 et 3 de la directive (« *Dans certains domaines d'action, les violations du droit de l'Union, indépendamment de leur classification en droit national en tant que violations de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public, en ce qu'elles engendrent des risques importants pour le bien-être de la société* » (considérant 3)).

L'article 2, paragraphe 2, de la directive autorise les Etats membres à étendre la protection du lancement d'alerte au titre du droit national « *en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés au paragraphe 1* ». De ce point de vue la directive respecte également l'exigence de proportionnalité de la Cour de Strasbourg en précisant que les Etats membres pourront étendre la protection à « *des domaines ou des actes non visés* », ce qui implique que la législation de transposition circonscrive les violations supplémentaires visées avec un degré de précision comparable à celui de la directive.

Le projet de loi se départit de cette sage retenue d'un double point de vue :

- dans le cadre des violations du droit de l'Union, visées par la directive, il étend, dans l'article 3, point 1°, le domaine du lancement d'alerte à tous les actes ou omissions qui sont, d'un quelconque point de vue et quel qu'en soit le domaine, illicites ainsi qu'à ceux qui, sans être illicites, vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit « *européen d'application directe* » et ont pour conséquence un trouble à l'intérêt général<sup>7</sup> ;
- en droit national, il définit, dans le même article 3, point 1°, un périmètre illimité de cas susceptibles de justifier un lancement d'alerte en autorisant ce dernier pour tous les actes ou omissions qui sont illicites, donc contraires à une loi quelle qu'elle soit, ou vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité de dispositions quelconques du droit national, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt général.

Le projet de loi considère donc

- que tout acte ou omission illicite à quelque titre que ce soit justifie un lancement d'alerte, quel qu'en soit l'intérêt public, et
- que tout acte ou omission licite peut en outre justifier un lancement d'alerte s'il va à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit et que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public.

Le lanceur d'alerte est protégé, au regard de l'article 4, paragraphe 1, du projet de loi, s'il révèle l'une ou l'autre de ces deux catégories d'actes ou d'omissions. S'agissant de la première de ces catégories, des actes ou omissions illicites, il importe de ce point de vue peu de savoir si ces derniers causent un trouble à l'intérêt général.

Ce domaine extrêmement étendu des informations susceptibles de faire l'objet d'un lancement d'alerte paraît difficilement compatible avec les exigences de la jurisprudence de Strasbourg. D'une part, une violation à la loi, par exemple une contravention de simple police ou la méconnaissance d'une règle de droit civil, ne présume pas nécessairement l'existence d'une atteinte à l'intérêt général et un intérêt public à la révélation. D'autre part, et à plus forte raison, toute violation à la loi, sans même évoquer des actes ou omissions qui, sans méconnaître la loi, vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité de celle-ci, ne présente pas nécessairement un intérêt public à la révélation qui prévaut sur le préjudice susceptible d'être causé par celle-ci, faite par hypothèse en violation d'une obligation de confidentialité, voire d'un secret. Or, la divulgation d'une information confidentielle mettant en cause l'intégrité d'autrui sans présenter un intérêt public constitue une violation du droit au respect de la vie privée, garantie par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux, qui dispose que « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

La définition extrêmement vaste du domaine du lancement d'alerte proposée est donc de nature à être, le cas échéant, source d'une violation par le Luxembourg de ses obligations au titre de la Convention de sauvegarde et de la Charte. Tout est, en effet, en cette matière question d'équilibre, de proportionnalité et de conciliation de droits et d'intérêts contraires.

Au regard de ces considérations il est, à tout le moins, suggéré de s'inspirer des formulations de l'article 6, I, de la loi française précitée n° 2016-1691 (Sapin 2) du 9 décembre 2016, telle qu'elle a été modifiée par la loi française précitée n° 2022-401 du 21 mars 2022, et de libeller dans cet esprit l'article 3, point 1°, du projet de loi comme suit :

**« Art. 3. Définitions**

*Aux fins de la présente loi, on entend par :*

1° « *violations* » : *les actes ou omissions qui ÷ constituent*

<sup>7</sup> Le lancement d'alerte a pour objet des informations relatives à des atteintes à l'intérêt général qui, à ce titre, présentent un intérêt public justifiant leur révélation. L'article 3, point 1°, du projet de loi devrait donc se référer à l'intérêt général et non à l'intérêt public.

- a) un crime,
  - b) un délit,
  - c) une menace ou provoquent un préjudice pour l'intérêt général.
  - d) une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par le Grand-Duché de Luxembourg, 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 ;
    - a) sont illicites ; ou
    - b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble à l'intérêt public ;
- [...] ».

Cette énumération, reprise du droit français, est certes toujours très vaste, mais présente néanmoins un caractère plus précis que la terminologie utilisée dans le projet de loi. Elle veille mieux à s'assurer que l'information révélée présente un intérêt public justifiant sa révélation, qui est à présumer en cas de crime, de délit ou de violation d'un engagement international et qui est établie en cas d'acte ou d'omission constituant une menace ou provoquant un préjudice pour l'intérêt général.

Dans une logique plus restrictive, il se concevrait, à titre d'illustration :

- de distinguer entre les violations du droit de l'Union européenne, visées par la directive, et celles du droit national,
- de reprendre au sujet des premières la terminologie de l'article 5, point 1), de la directive tout en annexant à la loi une liste des dispositions visées par la directive, reprenant la terminologie de l'article 2 et de la Partie I de l'Annexe de celle-ci et
- de limiter les secondes, par exemple, aux crimes et délits ou, à titre d'illustration, aux violations de la loi qui constituent une menace ou provoquent un préjudice pour l'intérêt général<sup>8</sup>.

### **3. Une énumération insuffisante, par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, des secrets exclus du régime du lancement d'alerte et une justification inacceptable, par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de violations de ces secrets.**

Dans l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, le projet de loi exclut du régime de protection, donc soustrait au lancement d'alerte, les faits, informations et documents couverts par quatre catégories de secrets :

- le secret médical,
- le secret des relations entre un avocat et son client,
- le secret prévu par l'article 11 du statut général des fonctionnaires et
- « *les règles en matière de procédures pénales* ».

Cette énumération est reprise de l'article 3, paragraphe 3, de la directive, qui vise, outre la protection des informations classifiées, traitée par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du projet de loi :

- « *la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical* »,
- « *le secret des délibérations judiciaires* » et
- « *les règles en matière de procédure pénale* ».

La citation précitée illustre déjà à suffisance que l'énumération du projet de loi présente des lacunes.

Par ailleurs, et d'une façon contradictoire, le paragraphe 4 de l'article 3 reprend en large partie ce que le paragraphe 3 exclut, à savoir d'admettre la justification de révélations des secrets en question.

<sup>8</sup> Quelle que soit l'option politique prise, il faut se rendre à l'évidence que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg n'exige pas, à titre de condition de la protection du lanceur d'alerte, que les informations révélées se rapportent nécessairement à une infraction pénale ou même, plus largement, à une violation formelle de la loi, le critère étant celui de l'intérêt public de l'information, qui doit cependant être mis en balance avec le préjudice causé par la révélation.

### 3.1. Le caractère insatisfaisant de l'énumération de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3

L'énumération, par le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, des secrets exclus du régime de protection pose problème à différents titres.

#### 3.1.1. L'omission du secret des délibérations judiciaires

L'article 3, paragraphe 3, point c), de la directive énumère formellement, parmi les secrets exclus du régime de protection du lancement d'alerte, le « *secret des délibérations judiciaires* ». Or, ce secret n'est pas énuméré par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet de loi. C'est donc à juste titre que le Conseil de l'Ordre de avocats du barreau de Luxembourg « *se demande [...] pourquoi le législateur n'a pas exclu [du] champ d'application [du projet de loi] les délibérations judiciaires telle que pourtant prévues par la Directive dans son article 3* »<sup>9</sup>.

Le législateur français énumère également, dans l'article 6, II, de la loi n° 2016-1691 (Sapin 2) du 9 décembre 2016, telle que modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, le « *secret des délibérations judiciaires* ». Il est de ce point de vue à suivre.

#### 3.1.2. La référence insatisfaisante aux « règles en matière de procédure pénale »

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet de loi dispose que « *les règles en matière de procédures pénales [...] sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi* ».

Ces termes sont d'une portée imprécise. Il y a lieu de leur préférer les termes « *secret de l'enquête ou de l'instruction préparatoire* », inspirés de l'article 6, II, de la loi française n° 2016-1691 (Sapin 2) du 9 décembre 2016, telle que modifiée par la loi française n° 2022-401 du 21 mars 2022.

#### 3.1.3. Une extension au secret professionnel des notaires ?

La Chambre des notaires exprima dans son avis le souhait de voir étendre l'exception prévue par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, au secret professionnel du notaire<sup>10</sup>.

Cette revendication trouve appui dans le projet de loi allemand de transposition de la directive qui vise formellement ce secret professionnel<sup>11</sup> et ce aux motifs suivants :

« *Neben Rechtsanwälten und Kammerrechtsbeiständen sind vor allem unter Berücksichtigung der englischen Sprachfassung der HinSch-RL Patentanwälte, Strafverteidiger und Notare mit einzubeziehen. In der englischen Sprachfassung heißt es in den Erwägungsgründen 26 und 27 und Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der HinSch-RL „communications between lawyers and their clients“ und „legal professional privilege“. Der Begriff „lawyer“ beschreibt allgemein das Recht praktizierende Berufsträgerinnen und -träger. Mit dem Begriff des „legal professional privilege“ wird die Vertraulichkeitspflicht von Personen, die einen juristischen Beruf ausüben, umschrieben. Mit diesem Begriff vergleichbar sind die Begriffe in der italienischen („segreto professionale forense“), der maltesischen („privilegg professionali legal“), der polnischen („prawnicza tajemnica zawodowa“) und der finnischen Sprachfassung („oikeudellinen ammattisalassapitovelvollisuus“).* »<sup>12</sup>.

Cette interprétation peut se réclamer de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle « *les diverses versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union font également foi et l'une de celles-ci ne saurait se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport*

9 Avis du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, du 24 août 2022 (Document parlementaire n° 7945-10, page 4, troisième alinéa).

10 Avis de la Chambre des notaires (Document parlementaire n° 7945-9, pages 1-2, sous 1°).

11 Projet de loi allemand (« *Regierungsentwurf* » du 27 juillet 2022) « *Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG)* » : Microsoft Word – GE Hinweisgeberschutz.docx (bmj.de) (consulté le 25 octobre 2022). Cette exclusion est prévue par le § 5, (2), 3, de ce projet de loi.

12 Voir le Commentaire de cette disposition, reproduit dans le document précité, page 80, troisième alinéa.



*aux autres, dès lors que les dispositions du droit de l'Union doivent être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union »<sup>13</sup>.*

Le statut et les attributions des notaires étant en droit allemand comparables à ceux des notaires luxembourgeois et ces derniers étant à considérer comme faisant partie d'une profession juridique et comme bénéficiant à ce titre du privilège du secret de leurs communications avec leurs clients, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, est à compléter par l'énumération du secret notarial.

#### 3.1.4. *Une extension au secret professionnel des réviseurs d'entreprise ?*

L'Institut des réviseurs d'entreprise « regrette que le Projet n'assure pas le juste équilibre entre la transparence nécessaire au fonctionnement d'une société démocratique et la protection du secret professionnel, qui est d'ordre public [parce que] le secret professionnel des avocats et le secret médical restent protégés par le Projet, tandis que le secret professionnel des autres professions subit une atteinte grave, non proportionnée et non encadrée »<sup>14</sup> et réclame à ce titre de voir mentionner le secret des réviseurs d'entreprise. Cette revendication est partagée par la Chambre de commerce<sup>15</sup>.

Or, elle est difficilement conciliable avec la directive, qui n'énonce pas formellement ce secret dans sa liste de l'article 3, paragraphe 3, et qui opère donc une hiérarchisation des secrets. Il est par ailleurs, eu égard à leurs missions, difficile d'argumenter, en se référant à la motivation précitée du projet de loi allemand, que les réviseurs d'entreprise sont à assimiler aux professionnels du droit au sens large et pourraient, à ce titre, voir leur secret exempté par la loi.

#### 3.1.5. *Sur la justification de la prise en considération du secret professionnel des fonctionnaires*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet de loi énumère l'article 11 du statut général de la fonction publique, qui dispose dans son paragraphe 1, alinéa 1, qu'il « est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le ministre du ressort ».

Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL) demande d'ajouter à la liste des exceptions le secret prévu « par l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux »<sup>16</sup>. Cette demande est supportée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics<sup>17</sup>.

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) considère que l'énumération de ces secrets constitue « une transposition trop restrictive de la directive »<sup>18</sup>. Le Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg estime qu'il est inutile de mentionner ces secrets étant donné que l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, garantit l'irresponsabilité pénale en cas de dénonciation par ces agents<sup>19</sup>.

Il y a sans doute lieu de suivre la CNPD dans sa crainte que la mention de ces secrets ne soit pas conforme avec les exigences de la directive, qui se limite, dans ce contexte, à se référer, dans son article 3, paragraphe 3, sous a), à la « protection des informations classifiées », qui est visée par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du projet de loi. Le Conseil de l'Ordre n'a pas tort de constater que l'article 23,

<sup>13</sup> Cour de justice de l'Union européenne, 16 juin 2022, C-229/21, *Port de Bruxelles et Région de Bruxelles Capitale*, ECLI:EU:C:2022:471, point 56 (et les références y citées).

<sup>14</sup> Avis de l'Institut des réviseurs d'entreprises, du 23 février 2022 (Document parlementaire n° 7945-4, page 1, dernier alinéa).

<sup>15</sup> Avis précité de la Chambre de commerce (Document parlementaire n° 7945-12, sous « Commentaire des articles, Concernant l'article 1 »).

<sup>16</sup> Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL), du 28 mars 2022 (Document parlementaire n° 7945-5, page 2, sous « Article 1<sup>er</sup> »).

<sup>17</sup> Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du 17 octobre 2022 (Document parlementaire n° 7945-13, sous « Examen des articles, Ad article 1<sup>er</sup> », quatrième alinéa).

<sup>18</sup> Avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), du 21 octobre 2022 (Document parlementaire n° 7945-14, sous I, onzième alinéa).

<sup>19</sup> Avis précité du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg (Document parlementaire n° 7945-10, page 4, quatrième alinéa).

paragraphe 2, du Code de procédure pénale, obligeant les agents publics de dénoncer au Procureur d'Etat tout crime ou délit constaté et les protégeant, par voie de conséquence, de toute poursuite pénale en cas d'exécution de cette obligation, constitue déjà une certaine forme de protection. Il reste que le domaine du projet de loi, qui ne se limite pas aux signalements de crimes et de délits, dépasse celui de l'article en question.

### **3.2. Le caractère injustifiable de l'admission, par le paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup>, de la violation des secrets protégés par le paragraphe 3**

Si le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi exclut les informations couvertes par différents secrets, dont celui des avocats, du régime de la protection des lanceurs d'alerte, le paragraphe 4 contredit cette exclusion en appliquant néanmoins ce régime aux violations de ces secrets. Ces derniers pourraient, en effet, suivant ce paragraphe, être violés impunément lorsque cette violation « *est proportionné[e] et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général* » et « *intervient dans les conditions de la présente loi* ».

Le Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg conclut à juste titre que « *le point (4) vide le point (3) de tout son sens et [...] tend [...] en fait, à annihiler complètement l'exception prévue* »<sup>20</sup>.

De ce point de vue le projet de loi transpose la directive de façon incorrecte. Celle-ci exclut, en effet, dans son article 3, paragraphe 3, les secrets en question du régime de protection y élaboré. Cette exclusion est, dans la logique de la directive, totale et sans exception<sup>21</sup>. Si l'article 2, paragraphe 2, de la directive autorise les Etats membres d'étendre la protection du lanceur d'alerte au titre du droit national, cette faculté d'extension ne s'applique qu'« *en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés au paragraphe 1* », c'est-à-dire au sujet des domaines dans lesquels des violations de la loi sont susceptibles de justifier le lancement d'alerte. En revanche, aucune violation quelle qu'elle soit ne justifie une violation des secrets protégés par l'article 3, paragraphe 3.

Cette exclusion se justifie. Que vaudrait encore le secret de l'avocat ou du médecin si le client de l'avocat ou le patient devait se douter si le professionnel auquel il se fie ne révélera les informations confiées sous le sceau du secret ?

Il en suit que le paragraphe 4 est, ainsi qu'il a été proposé à juste titre par le Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, à biffer pur et simplement<sup>22</sup>.

### **3.3. Proposition de texte**

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 3 et 4, du projet de loi seraient donc à reformuler comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application matériel**

[...]

*(3) Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou , le secret des relations entre un avocat et son client, le secret notarial, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, le secret des délibérations judiciaires ou le secret de l'enquête ou de l'instruction préparatoire sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogoires.*

*(4) N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.*

~~(5)~~ (4) [...]

~~(6)~~ (5) [...] ».

20 Avis précité du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg (Document parlementaire n° 7945-10, page 2, avant-dernier alinéa).

21 Cette conclusion est confirmée par le considérant 26 de la directive.

22 Avis précité du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg (Document parlementaire n° 7945-10, page 9).

#### **4. La problématique d'un signalement externe confié à vingt-deux autorités différentes aux compétences disparates (Article 18)**

Le projet de loi opte pour un signalement externe à effectuer auprès de vingt-deux autorités différentes, énumérées par l'article 18.

Cette option a fait l'objet de sévères critiques.

Ainsi la Chambre des métiers qualifie ces autorités comme « 22 mini Ministères publics », étant donné que « l'autorité compétente a l'opportunité des poursuites, c-à-d qu'à l'instar du Ministère public elle peut classer sans suites les violations manifestement mineures ou traiter en priorité les violations graves »<sup>23</sup>, de sorte que « l'application de la loi sous projet risque de diverger d'une autorité à une autre »<sup>24</sup>.

La plupart des avis proposent de ne confier cette mission qu'à une seule autorité.

Ce point de vue est partagé par la Chambre des salariés, qui « estime qu'un nouveau « Centre de traitement des signalements des lanceurs d'alerte » devrait être créé par une loi nationale afin de répondre aux conditions d'indépendance et d'autonomie de la directive, à l'image de la Commission nationale pour la protection des données ou du Centre pour l'égalité de traitement »<sup>25</sup>, par l'Institut des réviseurs d'entreprises, qui « estime plus efficace et plus équitable de confier la réception et le suivi du signalement externe à une autorité compétente unique [ce qui aurait] le [double] mérite de donner plus de visibilité aux auteurs de signalement [et de garantir] l'unicité de la procédure et des garanties procédurales encadrant le signalement externe que ce soit en ce qui concerne le signalement lui-même, son suivi ou le retour vers l'auteur du signalement »<sup>26</sup>, par le Centre pour l'égalité de traitement<sup>27</sup> et par la Chambre des métiers, qui « recommande de n'instaurer qu'une seule autorité pour recevoir les signalements externes »<sup>28</sup>.

La Chambre de commerce, qui critique l'hétérogénéité de la liste des vingt-deux autorités, ces dernières étant en partie des autorités administratives indépendantes, en partie des ordres professionnels et en partie des administrations étatiques<sup>29</sup>, préconise la mise en place, par ces autorités, « d'un guichet unique » dans l'intérêt d'un traitement uniforme des signalements<sup>30</sup>.

La Chambre des Fonctionnaires et employés publics, si elle ne propose pas de remplacer les vingt-deux autorités par une autorité unique, suggère néanmoins la mise en place d'un organe ou service spécial destiné à recevoir tous les signalements ne relevant pas de la compétence de ces autorités<sup>31</sup>. Dans ce même ordre d'idées la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) regrette « qu'aucune autorité ne détient une compétence subsidiaire pour les cas de figure où la violation ne tombe dans le champ de compétence d'aucune autorité compétente normalement listée »<sup>32</sup>.

Le Collège médical propose d'étendre le nombre d'autorités et organes en élaborant « une définition générale de la qualité d'autorité compétente comme recouvrant les administrations et établissements publics de l'Etat, les autorités administratives ou publiques indépendantes, ainsi que toutes les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public »<sup>33</sup>

23 Avis de la Chambre des métiers, du 7 juin 2022 (Document parlementaire n° 7945-7, page 6, troisième alinéa),

24 Avis précité de la Chambre des métiers (Document parlementaire n° 7945-7, page 9, avant-dernier alinéa).

25 Avis de la Chambre des salariés, du 9 février 2022 (Document parlementaire n° 7945-3, page 5 point 15, deuxième alinéa).

26 Idem, page 1, sous 1, avant-dernier alinéa.

27 Avis du Centre pour l'égalité de traitement, du 21 avril 2022 (Document parlementaire n° 7945-6, pages 2-3, sous Article 20).

28 Avis précité de la Chambre des métiers (Document parlementaire n° 7945-7, page 10, deuxième alinéa).

29 Avis précité de la Chambre de commerce (Document parlementaire n° 7945-12, sous « Analyse critique du projet de loi sous avis. 3. Des interrogations suscitées par la désignation de vingt-deux « autorités compétentes », quatrième alinéa).

30 Idem, sous « Analyse critique du projet de loi sous avis. 3. Des interrogations suscitées par la désignation de vingt-deux « autorités compétentes », huitième alinéa.

31 Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du 17 octobre 2022 (Document parlementaire n° 7945-13, sous « Examen des articles. Ad article 18 », dernier alinéa).

32 Avis précité de la CNPD (Document parlementaire n° 7945-14, sous VI, quatrième alinéa).

33 Avis du Collège médical, du 19 janvier 2022 (Document parlementaire n° 7945-1, page 2, sous « Articles 16 à 18 », antépénultième alinéa).

La législation française confie également le signalement externe à un ensemble d'autorités et de services limitativement énoncés<sup>34</sup>. Elle complète cependant cette faculté par deux autres options conférées au lanceur d'alerte, à savoir, soit de s'adresser au « Défenseur des droits », assumant en substance les missions de l'Ombudsman luxembourgeois, « *qui l'oriente vers la ou les autorités les mieux à même d'en connaître* », soit de s'adresser à « *l'autorité judiciaire* ». Ce système, impliquant un renvoi par le « Défenseur des droits » aux autorités mieux à même de connaître du lancement d'alerte, a donné lieu à des critiques acerbes de la doctrine, qui considère que « *[c]e type de disposition législative produit un effet destructeur dans la confiance légitime que le public doit avoir dans les institutions publiques [et préconise qu'il] faut revenir à une identification claire des compétences des autorités publiques* »<sup>35</sup>.

Le projet de loi allemand prévoit la création d'une autorité nouvelle réceptrice des signalements externes à créer auprès du Ministère fédéral de la Justice<sup>36</sup>. Cette autorité est complétée par deux autorités à compétence sectorielle, à savoir la « *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* » et le « *Bundeskartellamt* »<sup>37</sup>. Par ailleurs chacun des Etats parties à la Fédération (« *Länder* ») peut créer une autorité compétente pour recevoir des signalements concernant cet Etat ou les communes de ce dernier<sup>38</sup>. Le projet de loi prévoit par ailleurs la création d'une autre autorité qui a pour mission de recevoir les signalements éventuels qui pourraient se rapporter à la nouvelle autorité créée auprès du Ministère fédéral de la Justice<sup>39</sup>. Celle-ci est, à son tour, compétente pour recevoir les signalements se rapportant aux autres autorités<sup>40</sup>. Le législateur allemand opte donc, contrairement au projet de loi et au droit français, pour un système à autorité quasi-unique<sup>41</sup>.

Les soucis d'assurer l'homogénéité du traitement des signalements externes et la lisibilité du système justifient sans doute la création d'une autorité de signalement unique. Celle-ci devrait être en droit de consulter les autorités sectorielles spécialisées énumérées par l'article 18 du projet de loi et, en cas de besoin, de leur transmettre pour raisons de compétence le signalement pour y donner une suite.

Elle doit par ailleurs, en tout état de cause, être tenue, en sa qualité d'autorité constituée, par l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, de porter à la connaissance du Procureur d'Etat tout fait susceptible de constituer un crime ou un délit et de lui transmettre à cette fin tous les renseignements qui y sont relatifs.

*Pour le Procureur général d'Etat*  
*Le Procureur général d'Etat adjoint*  
John PETRY

34 Voir l'article 8, II, de la loi française n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (loi Sapin 2), telle que modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, renvoyant au décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, qui énumère ces autorités dans une annexe à laquelle renvoie l'article 9 de ce décret.

35 Frédéric COLIN, La dépersonnalisation administrative, AJDA 2022, page 1353.

36 § 19 du projet de loi allemand.

37 §§ 21 et 22 du projet de loi précité.

38 § 20 du projet de loi précité.

39 § 23 (1) du projet de loi précité.

40 § 23 (2) du projet de loi précité.

41 En Belgique, le Gouvernement a élaboré un avant-projet de loi qui n'a pas fait l'objet d'une publication.





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/19



N° 7945<sup>19</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

## PROJET DE LOI

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

### **AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

Le projet de loi sous examen a pour objet la transposition de la directive (UE) 2019/1937, qui entend harmoniser les régimes de protection des lanceurs d'alerte, tels que prévus en droit national. Il instaure ainsi des procédures régissant les signalements internes et externes, ainsi que la divulgation publique opérés de bonne foi par des personnes qui découvrent dans l'exercice de leur profession des violations de la loi ou plus généralement des faits qui causent un trouble à l'intérêt public. Dès lors que l'auteur du signalement agit dans le respect de ces procédures, autrement dit s'il peut invoquer le statut de lanceur d'alerte, une série de mesures protégeant celui-ci contre d'éventuelles représailles trouveront application.

Dans la mesure où de nombreuses dispositions du projet de loi sont textuellement reprises de la directive (UE) 2019/1937, le présent avis se focalisera sur trois aspects tout aussi cruciaux que problématiques, auxquels le Parquet se trouvera directement confronté. Premièrement, il importe de délimiter clairement le champ d'application matériel du projet de loi, ce d'autant plus qu'il aspire à englober, au vœux du gouvernement, « *l'ensemble du droit national* » (1). Deuxièmement, la divulgation publique doit intervenir dans le respect de certaines conditions pour que son auteur puisse bénéficier de protection contre les représailles. Néanmoins, plus lesdites conditions sont vagues, plus elles seront source d'insécurité juridique à la fois pour le lanceur d'alerte et pour les autorités judiciaires qui seront amenées à les mettre en œuvre (III). Troisièmement, une série de dispositions garantissent aux lanceurs d'alerte l'impunité pour les infractions qu'ils ont commises en lien avec le signalement ou la divulgation publique. La première de ces dispositions figurant à l'article 1<sup>er</sup> (4) du projet de loi pose une question de principe : peut-on déroger au secret médical, au secret de l'avocat ou encore au secret des enquêtes et de l'instruction dans le but de lancer l'alerte et, si tel est le cas, sous quelles conditions (II) ? Un second groupe de dispositions écartant toute forme de responsabilité, inscrit à l'article 27 du projet de loi, interroge quant à la portée exacte que le législateur entend donner au fait justificatif de lanceur d'alerte, tel que reconnu par la jurisprudence nationale (IV).

#### **1. Délimiter clairement le champ d'application matériel de la loi**

##### *Ad article 1<sup>er</sup> (1) du projet de loi*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous examen en définit le champ d'application matériel. Ce dernier s'avère extrêmement large, pour ne pas dire illimité, dans la mesure où sont visés les signalements de toute « *violation* » du droit national et européen, telle que définie à l'article 2, point 1<sup>o</sup> du projet de loi. Conformément à cette dernière disposition, dont le texte est repris de l'article 5 (1) de la directive (UE) 2019/1937, les faits signalés ne consisteraient pas uniquement dans des actes ou omissions illicites. Ils peuvent également porter sur des comportements qui ne violent pas nécessairement une règle de droit national ou européen, mais qui iraient à l'encontre de leur objet ou finalité causant ainsi un trouble à l'intérêt public. Contrairement à l'article 2 de la directive, le projet de loi renonce toutefois à restreindre son champ d'application à certains domaines limitativement énumérés. Il s'ensuit que le

signalement dans un contexte professionnel de toute sorte de violation de la loi, même d'une gravité mineure, ou de tout acte jugé contraire à un intérêt public déclencherait l'application des règles et du régime de protection que le présent projet de loi entend mettre en place.

*Ad article 1<sup>er</sup> (2) et (3) du projet de loi*

Deux limitations majeures, reprises de l'article 3 de la directive (UE) 2019/193, viennent restreindre le champ d'application matériel du projet de loi. D'une part, sont exclus les faits, informations et documents classifiés et ayant trait à la sécurité nationale (article 1 (2) du projet de loi) et, d'autre part, ceux couverts par le secret médical, le secret des communications entre l'avocat et son client, le secret professionnel incombant aux fonctionnaires et employés de l'Etat, « *ainsi que les règles en matière de procédure pénale* » (article 1 (2) du projet de loi).

Dans un souci de cohérence et de précision, il conviendrait faire explicitement référence aux devoirs de confidentialité visés par lesdites « *règles en matière de procédure pénale* », en particulier le secret des enquêtes et de l'instruction inscrit à l'article 8 du code de procédure pénale. Les commentaires à l'article font également référence aux « *délibérations à huis clos* ». Les auteurs du projet de loi viseraient-il par là les débats à huis clos ordonnés par une juridiction pénale dans un jugement rendu en audience publique, lorsqu'elle juge la publicité des audiences dangereuse pour l'ordre public ou les mœurs au sens de l'article 190 du code de procédure pénale ? Ne faudrait-il pas inclure d'une manière plus générale « *le secret des délibérations judiciaires* » propre à toute juridiction, tel que visé à l'article 3 (3), point c) de la directive (UE) 2019/1937 ?

Remarquons également qu'en excluant les faits, informations et documents couverts par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, l'article 1<sup>er</sup> (3) du projet de loi confirme l'application d'un régime spécial de protection applicable aux fonctionnaires et employés de l'Etat auteurs de signalements. Il semblerait donc que le présent projet de loi n'ait pas vocation à s'appliquer au sein de l'administration étatique et communale, mais sera en revanche d'application au sein d'établissements publics qui emploient notamment des salariés embauchés sous contrats de droit privé. Notons toutefois que si les informations couvertes par l'article 11 du statut général des fonctionnaires sont expressément exclues du régime de protection qu'entend introduire le projet de loi, il serait contradictoire d'admettre que celui-ci s'applique à titre supplétif dans l'hypothèse où le statut général des fonctionnaires offre un niveau de protection inférieur au lanceur d'alerte, en application de l'article 1<sup>er</sup> (6) du projet de loi. Or, la directive (UE) 2019/193 s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public,<sup>1</sup> y compris aux fonctionnaires.<sup>2</sup> Afin d'assurer la transposition conforme de celle-ci, il importera donc de veiller que les règles *ad hoc* prévues par le statut général des fonctionnaires soient elles-mêmes conformes à la directive, ou plus simplement d'étendre le champ d'application du projet de loi aux informations et documents couverts par le secret professionnel des fonctionnaires, tenus toutefois de respecter un « *régime spécifique de signalement* »<sup>3</sup> que le projet de loi viendra les cas échéant renforcer.

Quant à la portée exacte des exclusions figurant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, l'expression « *sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi* » est source de confusion, mais aussi de contradiction, tel qu'exposé dans les développements à suivre. Les auteurs du projet de loi entendent-ils exclure uniquement l'application des règles figurant au chapitre 7, « *Mesures de protection* », ou, comme sembleraient l'indiquer les commentaires à l'article, l'ensemble de ses dispositions du projet de loi ? Dans ce second cas de figure, pour quelles raisons l'article 1<sup>er</sup> (4) laisse entendre qu'un médecin ou un avocat devront signaler des faits couverts par le secret professionnel qui s'impose à eux « *sans les conditions de la présente loi* » ? Ces précisions sont fondamentales, puisqu'elles déterminent à la fois quels canaux de signalement ou divulgation et quelles conditions exonératoires de responsabilité, y compris pénale, s'appliquent dans le chef de leur auteur, selon qu'il ait enfreint les secrets visés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 1<sup>er</sup> ou toute autre règle de confidentialité.

1 Art. 5 (9) 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, JO L 305 du 26.11.2019, p. 17, ci-après directive (UE) 2019/1937.

2 Considérant 38 de la directive (UE) 2019/1937.

3 Pour reprendre la formulation de l'article 1<sup>er</sup> (6) du projet de loi.

## **II. La nécessité de lancer l’alerte peut-elle justifier et, si tel est le cas, sous quelles conditions, des violations du secret médical, du secret professionnel de l’avocat, du secret des enquêtes et de l’instruction ?**

### *Ad article 1<sup>er</sup> (4) du projet de loi*

L’exclusion du secret des communications entre l’avocat et son client, du secret médical ou encore du secret de l’enquête et de l’instruction est dictée, selon les termes mêmes de la directive,<sup>4</sup> par la nécessité de protéger les droits et principes fondamentaux inscrit dans les traités et, ajouterons-nous, garantis par le Convention européenne des droits de l’homme et par notre Constitution, parmi lesquels figurent le droit à la vie privée, les droits de la défense ou encore la présomption d’innocence. Compte tenu de cette nature particulière, les violations des secrets susvisés devraient donc être admises et justifiées uniquement dans des hypothèses exceptionnelles et clairement circonscrites. Force est toutefois de constater que l’article 1<sup>er</sup> (4) du projet de loi est formulé dans des termes flous et en partie contradictoires.

Premièrement, le signalement qui enfreint le secret professionnel visé à l’article 1<sup>er</sup> (3) du projet de loi doit intervenir « *dans les conditions de la présente loi* », autrement dit être tout d’abord interne ou externe et en dernière hypothèse public. Si le paragraphe 3 de la disposition exclut du champ d’application matériel de la loi les faits et informations couverts par les secrets qu’il vise, il est de toute évidence contradictoire de garantir l’irresponsabilité pénale uniquement aux personnes non liées par les dispositions du projet de loi, mais qui s’y sont conformés.

Deuxièmement, si l’intention est celle de limiter à des hypothèses exceptionnelles la possibilité pour un médecin, un avocat, un magistrat ou encore un policier d’enfreindre l’article 458 du code pénal, force est de constater que les conditions définies à l’article 1<sup>er</sup> (4) du projet de loi sont particulièrement vagues, la disposition exigeant que le signalement soit proportionné, nécessaire à la sauvegarde d’un intérêt général et « *qu’il intervienne dans les conditions de la présente loi* ». Cela signifie-t-il que les exigences prévues à l’article 4 du projet de loi doivent être remplies ? Plus généralement, l’article 1<sup>er</sup> (4) renvoie-t-il, ne fut-ce qu’implicitement, aux six critères qui d’après la jurisprudence nationale et européenne octroient le statut de lanceur d’alerte et définissent par voie de conséquence la cause de justification ? Si telle est l’intention du législateur, inscrire ces critères dans une disposition légale ne ferait qu’accroître la sécurité juridique et la lisibilité du texte, tout en veillant à la cohérence entre les dispositions nationales et la jurisprudence européenne. Rappelons qu’en l’état actuel du droit, les juridictions pénales luxembourgeoises<sup>5</sup> font application d’une cause de justification lorsque les six critères dégagés par jurisprudence de la Cour européenne des droit de l’Homme<sup>6</sup> sont remplis, à savoir lorsque :

- 1) l’information divulguée présente un réel intérêt public ;
- 2) l’information est authentique, c’est-à-dire exacte et digne de crédit ;
- 3) la divulgation au public n’est intervenue qu’en dernier ressort, face à l’impossibilité manifeste d’agir autrement ;
- 4) l’intérêt du public d’obtenir cette information est plus fort que le dommage que la divulgation a causé à l’employeur ou à la personne concernée ;
- 5) l’auteur du signalement doit avoir agi de bonne foi avec la conviction que l’information était authentique ;
- 6) la sanction à laquelle il s’expose est disproportionnée par rapport au but légitime d’information du public qu’il a poursuivi.

Troisièmement et surtout, il nous semble fondamental de garder à l’esprit les considérations qui ont conduit les instances internationales, juges et législateurs à protéger les lanceurs d’alerte : protéger les personnes soucieuses de tirer la sonnette d’alarme afin de faire cesser des agissements pouvant représenter un risque pour autrui et qui permettent ainsi de renforcer la responsabilisation et de mieux lutter contre la corruption et la mauvaise gestion<sup>7</sup>. Si la sanction des atteintes à la réputation et aux droits

4 Considérants 26 et 27 de la directive

5 Voy. notamment CSJ corr. 15 mars 2017, n°117/17X ; CSJ cass, 11 janvier 2018, n° 1/2018 pénal, numéro 3912 du registre ; CSJ corr. 15 mai 2018, n°184/18 V.

6 CourEDH, arrêt du 12 février 2008, *Guja c. Moldova*, Req. n°14277/04.

7 Tel que rappelé notamment par CourEDH, arrêt du 21 juillet 2011, *Heinisch c. Allemagne*, Req. n°28274/08, §37.

d'autrui doit dans cette hypothèse fléchir face à l'intérêt général d'information du public, on ne saurait sacrifier au nom de la transparence les règles qui structurent l'Etat de droit, et plus particulièrement l'administration de la justice équitable dans une société démocratique. Car bien que le secret professionnel de l'avocat ou encore le secret des enquêtes et de l'instruction ne soient pas absolus, d'éventuelles dérogations ne peuvent être motivées par la seule nécessité aux yeux d'un particulier d'informer le public, au risque de vider ces principes et ces droits fondamentaux de leur substance.

### III. Incertitudes quant aux signalements qualifiables des « divulgations publiques »

#### *Ad article 24*

Dès lors que l'auteur du signalement agit conformément aux règles que le présent projet de loi entend instaurer, il bénéficiera des mesures de protection contre les représailles. Ainsi par exemple, il pourra invoquer une cause de justification face à une accusation de calomnie ou diffamation, à condition que la divulgation publique pouvant caractériser l'une de ces infractions remplisse les conditions prévues à l'article 24 du projet de loi. En cas contraire, sa responsabilité pénale pourra le cas échéant être engagée.

Suivant l'article 24 du projet de loi, l'auteur de la divulgation publique est protégé dans deux hypothèses. La première visée au point 1° de la disposition repose principalement sur des critères objectifs : le lanceur d'alerte a d'abord procédé à un signalement interne et/ou externe, mais « aucune mesure appropriée » n'a été prise par l'autorité ainsi informée endéans les délais de réponse fixés par la loi. Si le défaut de réaction remplit sans doute ce critère, se posera la question des mesures effectivement prises mais insuffisantes pour remédier à la violation dénoncée. Et si le caractère approprié de la réponse apportée à un signalement interne ou externe devra nécessairement reposer sur une appréciation *in concreto*, reste à savoir si celle-ci doit être purement objective ou tempérée par la perception subjective du lanceur d'alerte. S'agit-il en d'autres termes de déterminer si la réaction est objectivement appropriée ou si l'auteur de la divulgation peut légitimement estimer que les mesures prises sont insuffisantes et que l'autorité informée aurait pu ou dû faire plus, compte tenu de ses capacités d'action ?

Plus problématique est le cas de figure défini au point 2° de l'article 24 du projet de loi, qui autorise la divulgation publique lorsque « la personne a des motifs raisonnables de croire que :

- a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible; ou
- b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation. »

Que faut-il entendre par « danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public », « situation d'urgence » ou encore « risque de préjudice irréversible » ? Comment évaluer un « risque de représailles » ou l'absence de « chances qu'il soit véritablement remédié à la violation » ? Certes, il s'agit d'une transposition littérale de l'article 15 de la directive (UE) 2019/1937. Il n'en demeure pas moins que l'emploi de notions aussi vagues sera source d'insécurité juridique dans le pratique. L'examen auxquels devront procéder les autorités judiciaires sera d'autant plus délicat qu'il impliquera de prendre en considération le point de vue subjectif du lanceur d'alerte qui aura eu « des motifs de croire », tout en veillant à ce que ces motifs soient objectivement « raisonnables ».

Notons enfin que l'article 24 du projet de loi omet de transposer l'article 15(2) de la directive (UE) 2019/1937, prévoyant que la disposition « ne s'applique pas aux cas dans lesquels une personne révèle directement des informations à la presse en vertu de dispositions nationales spécifiques établissant un système de protection relatif à la liberté d'expression et d'information ».

### IV. Définir la portée du fait justificatif de lanceur d'alerte

#### *Ad article 27*

L'article 27 du projet de loi sous examen transpose en droit national trois causes d'irresponsabilité prévues à l'article 21 de la directive (UE) 2019/1937. Dans la mesure où lesdites dispositions visent à empêcher que toute forme de responsabilité soit engagée dans le chef du lanceur d'alerte agissant de

bonne foi et dans le respect des procédures mises en place par le présent projet de loi, ce dernier consacre en son article 27 des causes de justification faisant obstacle aux poursuites et aux condamnations pénales.

Conformément à la première, le signalement ou la divulgation publique faits dans le respect du présent projet de loi « *ne sont pas considérés] comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations* ». En d'autres termes, leur auteur ne pourra pas être tenu pénalement responsable pour avoir enfreint une règle de confidentialité pénalement sanctionnée, notamment aux termes de l'article 458 du code pénal, à condition (i) d'avoir eu « *des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations étaient nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi* » et (ii) d'avoir procédé au signalement ou à la divulgation dans les conditions et suivant les procédures mises en place par le projet de loi. Il s'agira notamment de vérifier au cas par cas si la personne invoquant le statut de lanceur d'alerte a utilisé les canaux internes et/ou externes de signalement après avoir jugé que les informations en sa possession étaient dignes de crédit, tel qu'exigé par l'article 4 du projet de loi, et/ou a procédé en dernier ressort à une divulgation publique conformément à l'article 24 du même texte. Ainsi circonscrite, la cause de justification figurant à l'article 27 du projet de loi reprend nous semble-il les critères dégagés par la jurisprudence luxembourgeoise en application de l'article 10 de la CEDH. Soulignons également que la cause de justification de l'article 27 (1) du projet de loi n'est pas applicable au médecin qui viole le secret médical, à l'avocat qui enfreint le secret des communications avec ses clients ou encore au fonctionnaire qui contrevient à l'article 11 du statut des fonctionnaires. Ces personnes pourront le cas échéant bénéficier de la cause de justification inscrite à l'article 1<sup>er</sup> (4) du projet de loi, tel que discuté ci-avant.

Plus problématique aux yeux du parquet est l'article 27 (2) du projet de loi, qui exclut toute responsabilité dans le chef de l'auteur du signalement pour avoir obtenu ou accédé aux informations signalées ou divulguées « *à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome* ». Bien que la formulation soit reprise à l'identique de l'article 21(3) de la directive (UE) 2019/1937, il est essentiel d'en préciser la signification. L'auteur du signalement demeure-t-il pénalement responsable pour avoir obtenu ou accédé illicitement aux informations qu'il dénonce, parce qu'il se rend par exemple coupable d'un vol de documents (article 461 du code pénal), ou encore accède et se maintient frauduleusement dans un système de traitement ou de transmission automatisé des données (art. 509-1 et suivants du code pénal) ? Qu'en est-il du vol de documents qui a rendu possible le signalement, mais qui au moment d'être commis n'a pas été motivé par l'intention de donner l'alerte ?

Plusieurs approches sont sur ce point envisageables. La première consisterait en une lecture littérale de la disposition sous examen, qui reviendrait à retenir en toute hypothèse la responsabilité pénale du lanceur d'alerte lorsqu'il obtient ou accède de façon illicite aux informations objet du signalement. Cette interprétation est cependant à exclure. En effet, tel que jugé par la Cour de cassation dans un arrêt du 11 janvier 2018, « *la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte, basée sur une appréciation des faits dans leur ensemble, signifie qu'une condamnation, notamment au pénal, serait à considérer comme une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit garanti par l'article 10 de la Convention, ingérence non nécessaire dans une société démocratique aux fins visées à l'alinéa 2 dudit article* ». <sup>8</sup> Partant de ce constat, la Cour en déduit que « *la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte doit s'appliquer en principe à toutes les infractions du chef desquelles une personne, se prévalant de l'exercice de son droit garanti par l'article 10 de la Convention, est poursuivie, sous peine de vider la protection devant résulter du statut de lanceur d'alerte de sa substance* ». <sup>9</sup>

Il est dès lors essentiel d'étendre la protection accordée aux auteurs des signalements pour le moins aux actes préparatoires commis dans l'objectif de lancer l'alerte, autrement dit aux actes finalisés à l'exercice de la liberté d'expression. C'est cette approche que les commentaires à l'article 27 du projet de loi indiquent, en ce qu'il faudrait entendre par « *infraction pénale autonome* » une infraction « *qui n'est pas en lien avec l'obtention des informations* ». Il se déduit d'une lecture *a contrario* de l'article 27 (3) du projet de loi que la cause de justification couvre uniquement les actes ou omission « *liés* » et « *nécessaires* » au signalement ou à la divulgation publique. Ces indications ne permettent cependant pas d'en délimiter pleinement la portée. S'agit-il de vérifier si, au moment de s'approprier les documents en violation de la loi pénale, l'auteur avait d'ores et déjà l'intention de lancer l'alerte ? Rappelons

<sup>8</sup> CSJ cass. 11 janvier 2018, n° 1/2018 pénal, numéro 3912 du registre.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

qu'une appréciation fondée sur ce seul critère a été écarté par l'arrêt précité de la Cour de cassation<sup>10</sup>. Faudrait-il à l'inverse adopter une appréciation purement factuelle du lien causal, se limitant à vérifier si les informations et documents subtilisés en violation de la loi sont ceux qui ont par la suite fait l'objet du signalement ?

Indépendamment de la réponse que le législateur entendra apporter à cette question, il est essentiel que la portée du fait justificatif du lanceur d'alerte soit clairement définie, ce d'autant plus qu'elle implique pour les autorités judiciaires de procéder à une mise en balance délicate des intérêts en jeu. Il est sans doute légitime de veiller à ce que la législation en la matière n'ait pas pour effet d'inciter au vols de documents ou piratages informatiques dans le but de rechercher et découvrir des situations à dénoncer. Mais il convient cependant d'admettre, que dans la pratique, le salarié d'une entreprise, qui vient à connaissance d'une violation d'une particulière gravité, puisse chercher de façon illicite à se procurer des documents confirmant ladite violation, pour appuyer les allégations qu'il signale ou dénonce publiquement. Tout comme il est possible qu'au moment d'entrer en possession de certains documents techniques ou dans des domaines régis par une réglementation particulièrement complexe, le futur auteur du signalement ne soit pas en mesure d'en comprendre immédiatement et pleinement la portée.

Ces considérations ont, à titre d'exemple, conduit le législateur français à opter pour une formulation bien plus explicite. L'article 122-9 du code pénal français, tel que modifié par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, prévoit en effet que « *N'est pas non plus pénalement responsable le lanceur d'alerte qui soustrait, détourne ou recèle les documents ou tout autre support contenant les informations dont il a eu connaissance de manière licite et qu'il signale ou divulgue dans les conditions [...]* » prévue par la loi.

Une troisième mesure de protection figure au paragraphe 4 de l'article 27 du projet de loi. La disposition entend protéger non seulement les auteurs de signalements, mais aussi les facilitateurs qui aident ce dernier au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel, des tiers pouvant faire l'objet de représailles, tels que des collègues ou des proches de l'auteur du lanceur d'alerte, ainsi que des entités juridiques qui appartiennent à ce dernier ou plus généralement liées à celui-ci dans un contexte professionnel. La disposition entend faire obstacle à des actions en justice intentées à leur encontre, telles que notamment des plaintes au pénal, et qui poursuivraient en réalité un but de représailles. Il s'ensuit que toute les personnes tombant dans le champ d'application du présent projet de loi seront en droit d'invoquer le lancement de l'alerte pour provoquer l'abandon des poursuites dès les premières phases de la procédure ou encore au stade du renvoi afin de voir les juridictions d'instruction prononcer un non-lieu à poursuivre.

L'efficacité de cette disposition risque toutefois d'être compromise sur le plan pénal par le délit inscrit au paragraphe suivant de la disposition. L'entreprise ou la personne concernées par le signalement disposeront en effet de la possibilité de déposer plainte avec constitution de partie civile, accusant le lanceur d'alerte d'avoir sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations en violation l'article 27 (5) du projet de loi. Il pourrait néanmoins s'avérer difficile, notamment dans des matières complexes, de déterminer sans conteste, dès les premières phases de la procédure (i) la fausseté ou véracité des faits signalés, notamment lorsqu'il présuppose l'interprétation de documents techniques auxquels l'auteur du signalement a eu accès et (ii) si ce dernier était conscient de leur fausseté ou agissait à l'inverse de bonne foi.

En outre, la peine de trois jours à trois mois d'emprisonnement fixée à l'article 27 (5) du projet de loi est illégale, en ce que l'emprisonnement correctionnel est, conformément à l'article 15 du code pénal de « *huit jours au moins et de cinq ans au plus, sauf dans les cas où la loi détermine d'autres limites* ». La réserve finale dudit article ne vise en effet que la durée maximale de l'emprisonnement, par référence aux dispositions qui commencent une peine d'emprisonnement supérieure à 5 ans<sup>11</sup>.

*Le Procureur d'Etat,*  
Georges OSWALD

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Tel que rappelé par J. Goedseels, *Commentaire du Code penal belge*, Tome 1, Bruxelles, Bruylant, 1948, p. 54.



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7945/15

**N° 7945<sup>15</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

### **AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE DIEKIRCH**

(2.11.2022)

Par son transmis du 9 septembre 2022, Madame le Procureur général d'Etat a sollicité l'avis de la Justice de paix Diekirch sur le projet de loi n° 7945 portant transposition 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. Cette directive a pour objectif de fixer des normes minimales en vue d'une meilleure protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Actuellement, il n'existe au niveau national pas de législation générale applicable à l'égard des lanceurs d'alerte du secteur privé et du secteur public. Seulement deux textes, à savoir l'article L. 271-1. du Code du travail, introduit par la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption ainsi que l'article 38-12 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, se réfèrent au statut du lanceur d'alerte.

A défaut de texte spécial, la jurisprudence notamment dans l'affaire LuxLeaks s'est appuyée sur l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoyant que toute personne a droit à la liberté d'expression ainsi que sur les critères élaborés par la jurisprudence de la CEDH.

Suivant l'exposé des motifs, le présent projet de loi vise à la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 afin de « garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte ».

Dans la mesure où plusieurs avis se sont déjà prononcés sur le projet de loi, la Justice de paix de Diekirch a décidé de ne mettre en exergue que les points qui concernent les deux domaines suivants :

- objet et champ d'application matériel (article 1<sup>er</sup>)
- recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur du signalement (article 26)

#### **Objet et champ d'application matériel**

Le projet de loi a pour objet « de protéger l'auteur d'un signalement de violations contre les représailles de la part d'un employeur ou d'une autre personne physique ou morale exerçant un certain pouvoir de contrainte en rapport avec l'activité "du lanceur d'alerte" ».

Le champ d'application du projet est large et vise « tous les actes ou omissions qui : a) sont illicites, ou b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ».

Il s'ensuit que toute violation d'une loi ou d'un règlement pourrait faire l'objet d'une dénonciation, même le non-respect de règles purement formelles, ce qui conduirait, le cas échéant, à des abus et à un engorgement des tribunaux et des canaux de signalement interne et externe mis en place.

La Justice de paix de Diekirch note que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas fait le choix d'exclure ab initio du champ d'application de la protection des lanceurs d'alerte, les faits, informations ou documents couverts par les secrets énumérés à l'article 3.3 de la directive (UE) 2019/1937.

Ainsi, le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi exclut de son champ d'application matériel « les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales... ».

La Justice de paix de Diekirch observe que dans cette énumération ne figure pas le secret des délibérations judiciaires à la protection duquel la directive (UE) 2019/1937 n'entend pas porter atteinte. S'agit-il là d'un simple oubli ou d'une omission volontaire ?

Il importerait dès lors d'exclure également du champ d'application du régime d'alerte les faits, informations ou documents couverts par « *le secret des délibérations judiciaires* ».

Le paragraphe 4 nuance fortement les exclusions du paragraphe 3 en ajoutant que « n'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi ».

Les paragraphes 3 et 4 démontrent que les intérêts en jeu sont contradictoires et que le législateur entend faire coexister deux exigences en conflit : la transparence et le secret.

D'un côté, il s'agit de faciliter la révélation de faits et de protéger ceux qui les révèlent, d'un autre côté, il faut maintenir des garanties suffisantes pour que les secrets ne soient pas trop facilement dévolus.

Le lanceur d'alerte doit avertir mais peut-il tout dire et divulguer – même en respectant les conditions posées par l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 4 – les informations couvertes par le secret médical, le secret entre un avocat et son client, le secret du délibéré ainsi que par le secret de l'instruction ? Ces secrets sont protégés par la loi et constituent des garanties fondamentales.

Dans ce contexte, il faut signaler que le secret du délibéré constitue un principe général du droit assurant l'indépendance du juge et l'autorité morale de la décision de même que le secret de l'instruction constitue une protection de la présomption d'innocence, de l'efficacité des investigations et de l'indépendance de la justice contre la pression de l'opinion publique.

La préservation de ces secrets protégés et nécessaires constitue une limite au droit d'alerter. Le principe de la transparence devrait partant être écarté au profit des secrets protégés.

### **Recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur de signalement**

L'article 26 du projet de loi intitulé « recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement » prévoit que :

« (1) Toute mesure de représailles visée à l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup> et les points 9<sup>o</sup>, 12<sup>o</sup> et 13<sup>o</sup>, est nulle de plein droit.

(2) La personne concernée peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation.

(3) La personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure, peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi.

(4) Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autorité compétente, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles suite au signalement ou à la divulgation publique. Dans ce cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable, d'établir les motifs au fondement de cette dernière. »

La Justice de paix de Diekirch constate que la formulation de cette disposition est cependant peu claire et risque de compromettre le but souhaité par la directive.

Ainsi, le paragraphe (2) de l'article 26 permet à la « personne concernée » de saisir la juridiction compétente.

L'auteur du signalement semble être visé par cette phrase, ce qui, par ailleurs, serait logique dans la mesure où c'est précisément l'auteur du signalement qui en subit les représailles et aura de ce fait la possibilité de saisir les juridictions pour les faire annuler.

Or, à la lecture des définitions reprises sous l'article 3 point 10 ° du projet de loi, il y a lieu de constater que le projet de loi définit le terme « personne concernée » comme étant « la personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée. »

Une autre interrogation de la Justice de paix de Diekirch concerne « la juridiction compétente » pour connaître de la demande formulée par la personne touchée par la mesure de représailles.

Ainsi, un salarié du secteur privé, victime de représailles de la part de son employeur, doit porter son action devant la « juridiction du travail », mais le projet ne fournit aucune précision quant à la juridiction à saisir, à savoir le tribunal du travail ou le président de la juridiction du travail, qui statue d'urgence et comme en matière sommaire.

Cette omission crée une insécurité juridique d'autant plus que l'action est à introduire dans des délais d'action très courts, ce qui accentue d'avantage l'insécurité et le risque d'entraîner l'irrecevabilité de l'action introduite.

Dans la mesure où le projet de loi vise également les lanceurs d'alerte qui ne se trouvent pas dans un lien de subordination par rapport à l'auteur de la violation, les juridictions, siégeant en matière civile/commerciale, seraient en principe compétentes pour connaître du recours contre les mesures de représailles prises. Il serait toutefois judicieux de fournir des indications plus précises quant à la procédure applicable devant le tribunal d'arrondissement ou la justice de paix. Cette remarque vaut également pour le paragraphe (4) mentionnant que la procédure pourrait être engagée « devant une juridiction ou auprès d'une autorité compétente », sans cependant définir la procédure à suivre devant l'autorité compétente. Par ailleurs, le texte confère à cette autorité une compétence parallèle à celle de l'ordre judiciaire, ce qui risque d'être source d'insécurité juridique supplémentaire.

De même, il semblerait utile que le législateur prenne position quant à la question de savoir si les recours prévus aux paragraphes 2 et 3 sont alternatifs ou cumulatifs.

En outre ne faudrait-il pas prévoir une procédure de recours contre la décision statuant sur la demande de la personne victime d'une mesure de représailles ?

Finalement, la Justice de paix de Diekirch donne à considérer que la volonté des auteurs du projet de loi de consacrer un régime unifié de protection des personnes signalant des violations risque de poser un problème au niveau de l'insertion de ces mesures dans l'ordre normatif existant. En effet, la protection du lanceur d'alerte contre d'éventuelles représailles est fonction de son statut (salarié, fonctionnaire ou employé de l'Etat, indépendant, fournisseur etc), statut qui, à son tour, détermine la procédure à suivre devant les juridictions, soit de l'ordre administratif, soit de l'ordre judiciaire.

La Justice de paix se demande dès lors s'il ne serait pas plus opportun d'insérer, à l'instar de la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption, des dispositions spécifiques dans les textes codifiés et d'introduire dans le Code du travail un nouveau Titre à la suite du Titre VII portant sur « la protection des salariés en matière de lutte contre la corruption, le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts ».

En revanche, dans la mesure où le projet de loi ne cible pas seulement les salariés du secteur privé, mais également les employés et fonctionnaires du secteur public, il conviendrait également d'adapter la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ainsi que la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux en y insérant les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

Diekirch, le 2 novembre 2022

Marie-Thérèse SCHMITZ  
*Juge de paix directeur*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/18

N° 7945<sup>18</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE DIEKIRCH**

(31.10.2022)

Veillez trouver ci-dessous l'avis du **Tribunal d'Arrondissement de Diekirch** (ci-après TAD) au sujet du projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2019 1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Le projet a trait à la protection des lanceurs d'alertes qui signalent des violations du droit de l'Union.

La solution européenne quant à cette protection garantira une mise en œuvre uniforme des principes et la coordination entre les pays européens facilitera la tâche et l'admission par le public de cette protection.

Est-ce que la transparence protégée par ce projet à l'article 1<sup>er</sup> concernant le champ d'application matériel ne risque pas d'entraver le secret professionnel de l'assistance par un avocat à son client et la communication avec ce dernier ainsi que le secret de l'instruction, principes qui devraient rester préservés et garantis ?

Est-ce que la liste à l'article 18 est exhaustive et complète ?

Ne faudrait-il pas prévoir le signalement des violations du droit de l'Union commises au niveau des communes auprès d'une autorité spécifique ou est ce que le chargé de direction du MJ est compétent pour de telles dénonciations ? Il faudrait dans ce cas prévoir dans les missions de l'office des signalements à l'article 9 le droit de recevoir des signalements.

Est-ce qu'à l'article 26 les règles de l'administration des preuves prévues par les différents codes ne sont pas mises en échec par la présomption instituée au point (4) pour le préjudice du lanceur d'alerte en cas de représailles suite au signalement ou à la divulgation publique ?

Est-ce que les dispositions de l'article 27 sub (4) et (5) concernant « l'irresponsabilité » de l'auteur du signalement public ne sont pas en contradiction avec les responsabilités pénale (5) et civile (6) du même article ?

Les changements proposés n'appellent pas d'autres observations particulières de la part du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch.

Profond Respect

*La Présidente du Tribunal,*  
Brigitte KONZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7945/17

N° 7945<sup>17</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LUXEMBOURG**

(31.10.2022)

Le projet de loi vise à transposer dans la législation nationale 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.

En ce qui concerne le champ d'application matériel de la loi, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, la Justice de paix de Luxembourg s'oppose à la formulation actuelle des paragraphes (3) et (4) de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, en ce qu'elle ne permet pas d'éviter des atteintes injustifiées au secret médical, au secret professionnel de l'avocat, au secret de l'instruction en matière pénale ainsi qu'au secret du délibéré des magistrats.

Pour le surplus, le présent avis se limite à se prononcer sur les dispositions concernant les Justices de paix, et plus particulièrement le recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur de signalement prévu à l'article 26 du projet de loi.

Concernant les paragraphes (1) et (2) il est incohérent de prévoir une nullité de plein droit de la mesure de représailles dès lors que la nullité doit être constatée par la juridiction à la demande de la personne concernée et que celle-ci peut renoncer à l'invoquer.

Le paragraphe (2) de l'article 26 prévoit que « *la personne concernée peut demander (...) à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation* ».

Ce libellé pose deux problèmes.

En premier lieu, l'article 26 manque de clarté en ce qui concerne la « *juridiction compétente* » pour connaître d'une telle demande.

Suivant la définition donnée par l'article 3 -10° du projet de loi, la « *personne concernée* » peut être tant une personne physique qu'une personne morale. Aux termes de l'article 2, la loi aurait vocation à s'appliquer « *1° aux personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ; 2° aux personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; 3° aux actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés et 4° à toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs* ».

Dans la mesure où la loi s'appliquerait ainsi à des personnes ayant des statuts tout à fait différents, il est certes impossible de désigner une juridiction unique qui serait compétente pour toiser tous les recours découlant de l'article 26. Il n'en demeure pas moins que la formulation actuelle est source d'une grande insécurité juridique.

En ce qui concerne plus précisément les cas où la compétence d'une juridiction du travail serait donnée en vertu des dispositions de l'article 25 du nouveau code de procédure civile, il y a lieu de souligner qu'en l'absence de toute précision, le libellé proposé de l'article 26 du projet de loi ne permet

pas de déterminer si le recours en nullité et en cessation de la mesure devrait être introduit devant la juridiction du fond ou devant le président du tribunal du travail. Il n'est pas non plus indiqué si la « *juridiction compétente* » est amenée à rendre un jugement ou une ordonnance qui serait, le cas échéant, exécutoire par provision.

En second lieu, la formulation manque de clarté quant à l'objet de l'action et aux pouvoirs de la juridiction.

Selon le commentaire des articles, la « *personne dispose par ailleurs d'une action pour le maintien ou le cas échéant pour la réintégration dans l'entité* ». Or, une telle action n'est pas prévue par le texte du projet de loi aux termes duquel la personne concernée peut uniquement demander à la juridiction compétente de « *constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation* ». Etant donné que la nullité d'une mesure a comme conséquence la disparition rétroactive de cette mesure, il est contradictoire de prévoir que la juridiction doit en outre en ordonner la cessation. Il s'y ajoute que la terminologie « *et d'en ordonner la cessation* » n'est pas adaptée en ce qui concerne la plupart des formes de représailles énumérées aux points 1° à 6° et aux points 9°, 12° et 13 de l'article 25 du projet de loi. Le cas échéant, il y aurait lieu de remplacer le bout de phrase « *et d'en ordonner la cessation* » par l'indication des mesures que la juridiction est amenée à prendre en conséquence de la nullité constatée, sinon de l'omettre tout simplement ou du moins de prévoir une alternative « *constater la nullité de la mesure ou d'en ordonner la cessation* ».

Il est encore important de souligner que l'article 26 du projet de loi ne contient aucune disposition quant à un recours contre la décision rendue par la juridiction compétente. Cette omission est encore source d'insécurité juridique.

La loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption qui, selon les auteurs du projet de loi, a servi d'inspiration à la procédure envisagée dans le cadre du présent projet de loi, a pris soin de porter des modifications au code du travail, à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et à la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Ainsi, il a été introduit un article L.271-1 dans le code du travail qui fournit des précisions quant à la procédure à suivre, la juridiction compétente et les mesures que celle-ci peut prendre ainsi que les voies de recours. Dans un souci de clarté, il serait opportun d'introduire une disposition similaire dans le code du travail concernant l'auteur de signalement.

Au paragraphe (3) de l'article 26 du projet de loi, il est prévu que la personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi. Ce libellé soulève encore la question de la juridiction compétente pour connaître de cette action. Par ailleurs, il serait utile de préciser que les personnes ayant demandé et, le cas échéant, obtenu la nullité de la mesure et ont néanmoins subi un préjudice ont également la possibilité de demander réparation du dommage subi.

Finalement, il y a lieu de signaler une erreur de syntaxe dans le paragraphe (4) de l'article 26 concernant l'usage des termes « *celui-ci* » et « *il* », les phrases précédentes employant le terme de « *la personne* ». Cette erreur semble provenir du fait que le paragraphe (4) est une reproduction incomplète du paragraphe 5 de l'article 21 de la directive.

Luxembourg, le 31 octobre 2022

Monique HENTGEN  
*Juge de paix directeur*

7945/20

N° 7945<sup>20</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

(2.11.2022)

Suivant transmis du 6 septembre 2022, Madame le procureur général d'Etat a sollicité de la Cour supérieure de Justice des observations concernant le projet de loi portant transposition 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 (ci-après la « Directive »).

Les observations de la Cour se limitent à quelques observations de principe.

**– Quant au champ d'application matériel fixé par le projet de loi :**

Le projet de loi vise dans son article 1 la protection des personnes qui travaillant dans le secteur privé ou public signalent des violations obtenues dans un contexte professionnel. L'article 3, paragraphe 1, sub. b) définit les « violations » comme étant des actes ou omissions qui sont « *illicites* » ou qui « *vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public.* »

D'emblée, il y a lieu de remarquer que le projet de loi dépasse de loin le cadre juridique de la Directive dont l'objectif est de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans les domaines spécifiques énumérés dans l'article 2, paragraphe 1, de la Directive. Le considérant (2) relève qu'au niveau de l'Union, les signalements et les divulgations publiques des lanceurs d'alerte constituent une composante en amont de l'application du droit et des politiques de l'Union. Le considérant (3) souligne que dans certains domaines d'action où les violations du droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public, il est nécessaire de renforcer l'application de la loi en mettant en place des canaux de signalement efficaces, confidentiels et sécurisés et en garantissant aux lanceurs d'alerte une protection efficace contre les représailles.

L'article 2, paragraphe 1, de la Directive vise de ce fait des violations relevant du champ d'application des actes de l'Union et qui concernent les domaines suivants : i) marchés publics, ii) services, produits et marchés et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, iii) sécurité et conformité des produits, IV) sécurité des transports, V) protection de l'environnement, VI) radioprotection et sûreté nucléaire, VII) sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux, VIII) santé publique, IX) protection des consommateurs, X) protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et systèmes d'information.

L'article 3, paragraphe 1, de la Directive prévoit encore le lien avec des actes sectoriels de l'Union, énumérés dans la partie II de l'annexe sub. « *autres actes de l'Union* ».

Si l'article 2, paragraphe 2, de la Directive prévoit que les Etats membres peuvent étendre la protection au titre du droit national en ce qui concerne des domaines ou des actes non visés par le texte de la Directive, elle ne prévoit cependant pas une extension à tous les autres domaines du droit national

privé ou public, une telle extension générale ne se justifierait pas au vu de l'objectif visé par la Directive.

Afin de garantir la sécurité juridique de la loi de transposition de la Directive, il y aura partant lieu de reprendre l'énumération des domaines spécifiques énoncés à l'article 2, paragraphe 1, de la Directive en y ajoutant, le cas échéant, au titre du droit national, un/des domaine(s) ou acte(s) précis, non visé(s) au paragraphe 1 précité.

#### – Quant à la protection du secret professionnel.

L'article 3, paragraphe 3, de la Directive prévoit que celle-ci « *n'affecte pas l'application du droit de l'Union ou du droit national concernant l'un ou l'autre des éléments suivants :*

- a) la protection des informations classifiées ;*
- b) la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical ;*
- c) le secret des délibérations judiciaires ;*
- d) les règles en matière de procédure pénale. »*

Le projet de loi, après avoir exclu dans son article 1, paragraphe 3, du régime de protection les faits et informations ou documents couverts par le secret médical, le secret des relations entre un avocat et son client, l'article 11 du statut général des fonctionnaires et les règles en matière de procédures pénales, prévoit cependant à l'article 3, paragraphe 4, que la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3 n'est pas pénalement responsable, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.

Ce paragraphe 4, outre son caractère trop vague et imprécis, est contraire à l'article 3 précité de la Directive. Il résulte en effet du considérant (26) que « *La présente directive ne devrait pas porter atteinte à la protection de la confidentialité des communications entre les avocats et leurs clients (secret professionnel des avocats) telle qu'elle est prévue par le droit national et, le cas échéant, le droit de l'Union, conformément à la jurisprudence de la Cour. En outre, la présente directive ne devrait pas porter atteinte à l'obligation de préserver la nature confidentielle des communications entre les prestataires de soins de santé, y compris les thérapeutes, et leurs patients ainsi que la confidentialité des dossiers médicaux (secret médical), telle qu'elle est prévue par le droit national et le droit de l'Union. »*

Le paragraphe 4, en particulier, est en contradiction avec le secret professionnel des avocats tel que celui-ci est réglementé par le droit national. Les avocats sont en effet soumis au secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Tout manquement au principe du secret professionnel peut entraîner une poursuite tant pénale que disciplinaire. Le secret des communications entre l'avocat et son client est inviolable tant en matière de conseil que de défense.

Le paragraphe 4, finalement, est en contradiction avec les principes mêmes énoncés au paragraphe 3 du même article.

Il y a partant lieu de le biffer.

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la Directive, celle-ci ne devrait pas non plus porter atteinte au secret des délibérations judiciaires.

Il y a partant lieu d'ajouter le secret des délibérations judiciaires à la liste des éléments énumérés à l'article 1, paragraphe 3, du projet de loi qui ne sont pas affectés par la Directive.

#### – Quant à la désignation des autorités compétentes pour recevoir les signalements.

Les auteurs de signalement bénéficient du régime de protection pour autant qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées étaient véridiques au moment du signalement, que ces informations entraient dans le champ d'application de la loi et qu'ils aient effectué un signalement soit interne, soit externe ou aient fait une divulgation publique.

L'article 6 du projet de loi prévoit l'obligation pour les entités juridiques du secteur privé qui comptent cinquante travailleurs ou plus de mettre en place des procédures relatives à des canaux de

signalement pour permettre aux travailleurs de signaler des informations sur des violations et à l'entrepris d'en assurer le suivi.

L'article 17 du projet de loi prévoit également l'obligation pour les Etats membres de désigner les autorités compétentes pour recevoir les informations sur des violations relevant du champ d'application de la loi, telles que celles-ci sont énumérées à l'article 18 du projet de loi. S'agissant en l'espèce, du moins en partie, de différentes administrations de l'Etat, il y a lieu de se demander si elles constituent, conformément à l'article 11 de la Directive, des canaux de signalement externe « *indépendants et autonomes* » pour la réception et le traitement des informations sur des violations.

Le considérant (64) de la Directive indique à cet égard que les autorités compétentes pourraient être des autorités judiciaires, des organismes de réglementation ou de surveillance compétents dans les domaines spécifiques concernés ou des autorités douées de compétences plus générales à un niveau central au sein d'un Etat membre, des services répressifs, des organismes de lutte contre la corruption ou des médiateurs.

Il convient partant de revoir dans ce sens la liste des autorités compétentes.

Pour le surplus, le projet de loi ne donne pas lieu à d'autres observations.

Luxembourg, le 2 novembre 2022.

*Pour la Cour supérieure  
de Justice,  
Le Président,  
Roger LINDEN*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7945/21

**N° 7945<sup>21</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(23.12.2022)

Par dépêche du 12 janvier 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un tableau de concordance entre 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 et le projet de loi ainsi que le texte de la directive à transposer.

Les avis du Collège médical, de l'Ordre des experts-comptables, de la Chambre des salariés, de l'Institut des réviseurs d'entreprises, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, du Centre pour l'égalité de traitement, du Conseil de la concurrence, de la Chambre des métiers, de la Chambre des notaires et de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 28 janvier, 9 février, 3 et 10 mars, 5 avril, 3 mai, 20 juin, 18 août et 1<sup>er</sup> septembre 2022.

L'avis complémentaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ainsi que les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 11, 13, 19 et 25 octobre 2022.

Les avis de la Cour supérieure de justice, du procureur d'État près du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la Justice de paix de Luxembourg, du procureur général d'État et de la Justice de paix de Diekirch ont été communiqués au Conseil d'État en date du 22 novembre 2022.

Les avis de la Commission de surveillance du secteur financier, du Commissariat aux assurances, de l'Inspection du travail et des mines, du Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand, de l'Institut luxembourgeois de régulation, de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel, de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, du Service national du Médiateur de la consommation et de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État était encore prié « de bien vouloir aviser le projet de loi élargé dans les meilleurs délais possibles, étant donné que le délai de transposition de ladite directive est échu depuis le 17 décembre 2021 ».

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer 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, ci-après la « directive (UE) 2019/1937 ». Le délai de transposition est déjà révolu, l'article 26, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2019/1937, prévoyant la date du 17 décembre 2021 pour la transposition, sauf pour les règles relatives aux « entités juridiques du secteur privé comptant 50 à 249 travailleurs [...] pour se conformer à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne » pour lesquelles le délai de transposition est le 17 décembre 2023 en application du paragraphe 2 de la disposition précitée.

Certaines dispositions de la loi en projet se limitent à recopier les dispositions de la directive (UE) 2019/1937, en utilisant la terminologie nécessairement générale de celle-ci. Or, ce procédé n'est pas de mise, étant donné qu'il en résulte que la loi en projet manque à certains endroits de précision. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Le Conseil d'État rappelle que chaque État membre est tenu de donner aux directives une exécution qui répond pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques imposées par l'Union européenne, dans l'intérêt des personnes concernées. À cette fin, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre non seulement avec une force contraignante incontestable, mais également avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin de satisfaire à l'exigence de sécurité juridique.

La reprise formelle et textuelle des dispositions d'une directive n'en constitue une transposition adéquate que si ces dispositions sont adaptées au contexte national.

Ceci vaut également pour les termes que les auteurs ont choisi de reprendre tels quels, comme par exemple ceux de « droit national », utilisés par la directive (UE) 2019/1937 et qui sont repris à certains endroits du projet de loi sous avis.

D'un point de vue purement terminologique, les auteurs du projet de loi utilisent tantôt les termes « auteur de signalement » tantôt ceux d'« auteur du signalement ». Le Conseil d'État considère qu'à des fins de transposition parfaite de la directive (UE) 2019/1937 et de cohérence interne, et étant donné que les termes « auteur de signalement » sont définis à l'article 3, point 7<sup>o</sup>, de la loi en projet, il y a lieu de se référer systématiquement à l'« auteur de signalement », voire d'opter pour les termes « auteur d'un signalement ». Dans le même ordre d'idées, lorsque la directive susmentionnée utilise ces termes au pluriel, seul le terme « auteur » est accordé.

Compte tenu du champ d'application matériel très large de la loi en projet, celle-ci touche à plusieurs matières réservées à la loi par la Constitution, telles que les droits des travailleurs (article 11, paragraphe 5) ou la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (article 11, paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>), pour ne citer que quelques-unes.

Si la directive (UE) 2019/1937 a déjà un champ d'application matériel relativement large en application de son article 1<sup>er</sup>, la loi en projet va au-delà de la directive en ce que sa finalité est « de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>, contre toutes formes de représailles, au sens de l'article 3, point 11<sup>o</sup> ». La première disposition à laquelle il est renvoyé prévoit que sont constitutifs de violations tous actes ou omissions illicites ou allant « à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public », tandis que la directive à transposer ne s'applique qu'aux violations du droit de l'Union européenne, sans préciser s'il s'agit du droit de l'Union européenne « d'application directe ». Ainsi, la loi en projet vise à créer un régime plus général de protection pour les lanceurs d'alerte coexistant avec d'autres régimes spéciaux protégeant déjà cette catégorie de personnes et qui ne sont ni modifiés ni abrogés par la loi en projet. En conséquence, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la loi en projet vise la situation dans laquelle « sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent ».

Des dispositifs spécifiques de protection existent donc déjà au Luxembourg dans des branches diverses. À titre d'illustration, le Conseil d'État peut citer les articles 5, paragraphe 4, et 8-3, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Ainsi, si

la loi en projet est adoptée, elle s'appliquera à des cas de figure qui sont déjà couverts par d'autres dispositions spécifiques, sauf si celles-ci ne sont pas moins favorables.

Enfin, au vu de ce qui précède et tenant compte de l'exposé des motifs qui précise l'intention des auteurs d'étendre le champ d'application matériel de la loi en projet par rapport à la directive, le Conseil d'État relève que l'intitulé de la loi en projet risque de prêter à confusion puisque le projet de loi va au-delà d'une simple transposition de la directive. Il y a partant lieu de reformuler l'intitulé.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Pour avoir une valeur normative, un texte légal ne doit pas employer de formule expliquant quel est l'objet de la loi en projet, mais doit disposer clairement, en l'occurrence, que les auteurs de signalement d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles, conformément aux dispositions de la loi en projet. Il est donc suggéré de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit :

« (1) Les auteurs de signalement d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles, conformément aux dispositions de la présente loi. »

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 transpose le paragraphe 2 et une partie du paragraphe 3 de l'article 3 de la directive (UE) 2019/1937, mais les auteurs font le choix de ne pas reprendre la précision de ladite directive selon laquelle « elle ne s'applique pas aux signalements de violations des règles relatives aux marchés publics comportant des aspects touchant à la défense ou à la sécurité, à moins que les actes pertinents de l'Union ne les régissent ».

Le Conseil d'État relève encore que la formulation choisie ne reprend pas le principe que ce sont les auteurs de signalement qui peuvent bénéficier du régime ou en être exclus, et non pas les faits, les informations ou documents classifiés.

#### *Paragraphe 3*

À l'instar de ce qui a été relevé au paragraphe 2, il y a lieu de reformuler le texte au paragraphe 3 afin de préciser que c'est l'auteur d'un signalement qui bénéficie ou est exclu d'un régime de protection et non pas les faits, informations ou documents.

Il y a encore lieu d'écrire « par les règles en matière de procédure pénale ».

Selon la disposition sous revue, les faits, informations ou documents couverts « par l'article 11 du statut général des fonctionnaires » sont exclus du régime de protection. Or, mis à part le fait que cette exclusion n'est pas prévue par la directive à transposer, il convient de noter qu'au vu de la formulation de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (« les faits dont [l'agent de l'État] a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques »), presque tous les faits sont visés, étant donné que de nombreux faits, informations et documents dont un agent de l'État a connaissance sont secrets. Les agents de l'État et assimilés ne seraient donc protégés en tant qu'auteurs de signalement de violations de la loi ou du droit de l'Union européenne, par exemple par l'État ou par une administration ou une entité publique, que dans le cas d'exception prévu par le paragraphe 4, à savoir lorsque le « signalement est proportionné », lorsqu'il « s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général » et lorsqu'il « intervient dans les conditions » de la loi en projet.

L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2019/1937, prévoit que celle-ci « s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public [...], y compris au moins : a) les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ». L'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'applique aux fonctionnaires et « l'exception prévue à l'article 39,

paragraphe 4, CE [aujourd'hui : TFUE, art. 45 paragraphe 4]<sup>1</sup> ne concerne que les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité<sup>2</sup> ».

Ainsi, la formulation actuelle du projet de loi sous avis présente d'abord une exclusion générale de tous les faits, informations ou documents classifiés couverts par l'article 11 de la loi précitée du 16 avril 1979, qui s'appliquerait à l'intégralité de la fonction publique et à tous les éléments y mentionnés et non pas uniquement aux fonctionnaires relevant de l'exception visée à l'article 45, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour ensuite atténuer ou nuancer cette exclusion grâce aux exceptions prévues au paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup> sous revue.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2019/1937, en ce qu'elle exclut du champ d'application matériel de la loi en projet les faits, informations ou documents couverts par l'article 11 de la loi précitée du 16 avril 1979.

Pour ce qui est des fonctionnaires communaux, et ainsi que le signale le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises dans son avis du 28 mars 2022<sup>3</sup>, les faits, informations ou documents couverts par l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ne sont pas exclus du champ d'application de la loi en projet. Le Conseil d'État relève, à cet égard, que cela est conforme à la directive (UE) 2019/1937.

Enfin le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui justifieraient un traitement différent de la situation des fonctionnaires et agents assimilés de l'État par rapport aux fonctionnaires et agents assimilés communaux et estime que ce traitement différent risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Pour ce qui est des termes « sans préjudice de dispositions légales dérogatoires », figurant *in fine* des paragraphes 2 et 3, le Conseil d'État s'interroge sur leur signification. Aux yeux du Conseil d'État, cette formulation signifierait que, s'il existe des dispositions légales dérogatoires, les faits, informations ou documents visés par les paragraphes 2 et 3 tombent donc dans le champ d'application de la loi en projet. Or, si l'intention des auteurs est de viser des dispositions telles que l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, il convient de relever que cette dernière disposition n'a pas pour effet de soumettre, par exemple, un fonctionnaire au régime de la loi en projet, mais de l'obliger à dénoncer des faits susceptibles de constituer une infraction pénale. Ainsi, le Conseil d'État doit s'opposer formellement auxdits termes pour insécurité juridique.

Le Conseil d'État note que le secret des délibérations judiciaires, visé par les hypothèses prévues à l'article 3, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/1937, ne figure pas parmi les exceptions reprises dans la disposition sous examen. Ainsi que le prévoit la directive, le droit national, qui prévoit un tel secret des délibérés, n'est pas touché par celle-ci. Le Conseil d'État considère toutefois que l'ajout du secret des délibérés parmi la liste des informations pour lesquelles la protection est maintenue s'impose pour clarifier le maintien de ce secret.

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe sous examen prévoit une exception au principe posé par le paragraphe 3, exception non prévue par la directive (UE) 2019/1937. Ainsi, les signalements exclus de la loi en projet peuvent néanmoins être couverts, de sorte que la personne les rendant publics n'encourt pas de poursuites pénales, lorsque le « signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi ».

1 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 45, paragraphe 4 : « Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »

2 Ordonnance du 10 mars 2005, Marhold, C-178/04, ECLI:EU:C:2005:164, point 21.

3 Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 28 mars 2022, p. 2.

Le Conseil d'État a du mal à concevoir l'utilité du paragraphe 4, surtout en ce qui concerne les avocats. En effet, l'avocat est soumis à certaines obligations légales l'obligeant de dénoncer, dans certaines hypothèses, des infractions dont il a connaissance, notamment en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il existe donc déjà, dans la législation actuelle, des atténuations au principe posé par le paragraphe 3. Il convient de relever, à cet égard, et notamment en matière de droit pénal, que le secret entre l'avocat et son client participe du droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment le droit d'être assisté par un avocat (consacré par l'article 6, paragraphe 3, lettre c), de la même convention). Il s'agit plus précisément du droit à l'aide juridictionnelle concrète et effective, qui implique le droit de communiquer en privé avec son avocat. Restreindre le secret entre l'avocat et son client, notamment dans le cadre d'un procès pénal, est de nature à violer l'article 6, paragraphe 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

À cela s'ajoute que les termes « signalement [...] proportionné » et « sauvegarde de l'intérêt général » sont imprécis.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 4 sous examen pour insécurité juridique et demande la suppression du paragraphe en question.

#### *Paragraphe 5*

Le terme « nationales » est à supprimer pour être superfétatoire.

#### *Paragraphe 6*

Le Conseil d'État estime que le paragraphe sous examen est superfétatoire. En effet, pour ce qui est des actes sectoriels de l'Union européenne, il n'appartient pas au droit national de réglementer leur articulation par rapport à la directive, tandis que, pour ce qui est du droit national, la loi en projet constituera le droit général qui ne s'imposera pas par rapport à des lois spéciales. Il y a dès lors lieu d'omettre le paragraphe sous examen.

#### *Article 2*

Sans observation.

#### *Article 3*

L'article 3 sous revue est une reproduction de l'article 5 de la directive (UE) 2019/1937, dont la plupart des points n'appellent pas d'observation.

Concernant le point 1<sup>o</sup>, il est signalé que la loi en projet ne transpose pas intégralement l'article 5, point 1), de la directive (UE) 2019/1937. À la lettre a), elle se contente d'énoncer que sont à considérer comme violations les actes ou omissions qui « sont illicites », quand bien même la directive susmentionnée précise qu'il s'agit des actes ou omissions qui « sont illicites et ont trait aux actes de l'Union et aux domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2 ». Ceci s'explique par le fait que la loi en projet veut élargir le domaine d'application prévu par ladite directive.

Concernant la lettre b), l'ajout des termes « pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public » est contraire à la directive à transposer, dans la mesure où son article 5, point 1), sous ii), ne prévoit pas cette condition relative à la conséquence de la violation. Sur ce dernier point, la loi en projet transpose par conséquent la directive (UE) 2019/1937 précitée de manière erronée et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'État considère encore que le point 14<sup>o</sup> est superfétatoire au regard de l'article 18. Il est dès lors à omettre.

Les autres points n'appellent pas d'observation.

#### *Article 4*

L'article sous examen transpose l'article 6 de la directive (UE) 2019/1937 et précise les conditions de protection.

Au sujet du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, le Conseil d'État relève que deux références sont erronées, car à l'exception de la référence à l'article 24 de la loi en projet, l'article 7 de la directive (UE) 2019/1937

est transposé par l'article 5 et non pas par l'article 7, tandis que l'article 10 est transposé par l'article 16 du projet de loi sous examen et non pas par l'article 19.

#### *Article 5*

L'article sous examen entend transposer l'article 7 de la directive (UE) 2019/1937. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si l'alinéa 2 de la disposition sous examen est en contradiction avec l'article 7, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1937, qui dispose que « [l]es États membres encouragent le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles ». La règle consistant à pouvoir encourager les potentiels lanceurs d'alerte à passer d'abord par les canaux de signalement interne avant de passer aux canaux de signalement externe devient, à l'alinéa 2 de la disposition sous revue, tel qu'il est rédigé, à savoir avec les termes « ont en premier lieu recours », une obligation de recourir en premier lieu à ces canaux de signalement interne, dès que l'auteur de signalement estime que le signalement permet « de remédier efficacement à la violation en interne » et « qu'il n'y a pas de risque de représailles. » Le Conseil d'État note dès lors que cette disposition va au-delà du prescrit de la directive (UE) 2019/1937 en ce qu'il privilégie le recours au signalement interne dès que les conditions précitées sont remplies.

#### *Article 6*

La disposition sous examen a pour objet de transposer l'article 8 de la directive (UE) 2019/1937.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'État estime qu'en reprenant tels quels les termes « et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit », issus de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2019/1937, sans définir clairement de quelle législation il s'agit, le texte sous examen manque de clarté. De plus, les termes « après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci » sont à transposer plus clairement au niveau national au regard de l'éventuel besoin de couvrir la procédure de signalement interne par une convention collective.

Face à ces imprécisions, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article sous examen.

##### *Paragraphes 2 et 3*

Sans observation.

##### *Paragraphe 4*

Il y a lieu de faire référence à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>.

##### *Paragraphes 5 et 6*

En ce qui concerne les termes « y compris les administrations des communes de plus de 10.000 habitants » figurant *in fine* du paragraphe 5, ceux-ci ne s'articulent pas bien avec le paragraphe 6 et constituent un non-sens, car les termes « y compris » ont pour effet d'inclure nécessairement les administrations des communes de moins et de plus de 10 000 habitants. Ces termes sont donc à reformuler ou à supprimer.

Par ailleurs, en application de l'article 8, paragraphe 9, alinéa 2, de la directive (UE) 2019/1937, « [l]es États membres peuvent exempter de l'obligation visée au paragraphe 1 les municipalités comptant moins de 10 000 habitants ou moins de 50 travailleurs, ou d'autres entités visées au premier alinéa du présent paragraphe comptant moins de 50 travailleurs ». Le texte à transposer prévoit la possibilité d'une exemption totale, de sorte que la possibilité ouverte pour les entités visées n'est pas exclue. Cependant, le paragraphe sous examen doit être reformulé pour refléter pleinement le principe de l'exemption totale. En outre, la référence à l'article 22 est à omettre. Sous réserve des observations qui suivront, avec le souci de respecter le dispositif de l'article 8, paragraphe 9, alinéa 2, de la directive (UE) 2019/1937, il y a lieu de reformuler le paragraphe 6 comme suit :

« (6) Les entités visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de moins de cinquante travailleurs et les communes de moins de dix mille habitants ne sont pas soumis à l'obligation d'établir des canaux de

signalement interne et sont libres de mettre en place lesdits canaux et procédures conformément à l'article 7. »

Le Conseil d'État signale encore l'absence de précision sur le calcul pour déterminer le seuil.

Au sujet des entités juridiques de droit public, et bien que ces termes proviennent de la directive (UE) 2019/1937, le Conseil d'État doit en plus relever qu'il n'est pas précisé ce qu'il faut entendre par « entité » en droit luxembourgeois, afin d'apprécier si celle-ci comporte plus ou moins de cinquante travailleurs et si les administrations sont prises en compte dans leur ensemble. Le Conseil d'État relève, à cet égard, la différence entre une filiale et une succursale afin d'apprécier le nombre de travailleurs employés par l'entité. Le Conseil d'État demande que le terme « entité » soit défini à l'article 3.

#### *Paragraphe 7*

L'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2019/1937, règle l'articulation entre les dispositions de droit européen. Le paragraphe 7 n'a dès lors pas de raison d'être et son omission s'impose.

#### *Paragraphe 8*

Sans observation.

#### *Article 7*

Le paragraphe 3 de l'article sous examen est relatif aux sanctions qu'encourent les entités juridiques du secteur privé si elles ne respectent pas les dispositions de l'article 6 et de l'article 7, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

La disposition en question est toutefois problématique. En effet, étant donné que celle-ci se réfère uniquement au « cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et du présent article », le Conseil d'État se doit de signaler qu'il n'est pas évident d'entrevoir quelles seraient exactement les obligations dont la violation serait passible d'amendes administratives et rappelle à cet égard que, suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>4</sup>, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution. »

Comme les dispositions auxquelles il est fait référence ne comportent pas de manière clairement identifiable des faits susceptibles d'être sanctionnés, le principe de la spécification de l'incrimination, qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution, n'est pas respecté. Pour ces raisons, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 7, paragraphe 3, de la loi en projet. L'opposition formelle pourrait être levée soit en apportant les précisions nécessaires à la disposition sous examen, soit en supprimant celle-ci, la directive (UE) 2019/1937, en son article 23, n'imposant en effet pas aux États membres de prévoir des sanctions pour des comportements figurant aux articles 6 et 7 du projet de loi sous avis.

#### *Article 8*

Sans observation.

#### *Article 9*

Le Conseil d'État considère que l'article sous examen est rédigé de manière imprécise et demande que les auteurs s'inspirent de ce qui est prévu à l'article 20, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/1937. Il comprend que l'office des signalements correspond au « centre d'information » visé par la disposition précitée de la directive (UE) 2019/1937.

L'article sous revue contient une liste de missions de l'office des signalements.

Au point 1<sup>o</sup>, le terme « notamment » est utilisé pour illustrer le principe établi par le texte et il y a donc lieu d'écarter ce terme.

Le point 3<sup>o</sup> est imprécis, dans la mesure où il n'est pas indiqué comment l'office des signalements apprend qu'une entité n'aurait pas respecté son obligation de créer des canaux de signalement interne.

<sup>4</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 12/02 du 22 mars 2002, (Mémorial A. n°40 du 12 avril 2002).



Comme l'article sous revue ne prévoit pas que la mission de l'office des signalements est à la recherche active de possibles infractions aux obligations prévues dans la loi en projet, le Conseil d'État suggère que la mission consistant à recueillir des informations sur d'éventuels manquements soit ajoutée au point 1°, sinon au point 3°.

Le point 4° est très vague et demeure sans valeur normative, ce d'autant plus qu'il n'est pas précisé à qui ces recommandations pourraient être adressées, à supposer qu'elles le soient, car il ne suffit pas d'élaborer des recommandations, il faut encore les soumettre.

#### *Article 10*

L'article sous examen transpose l'article 27 de la directive (UE) 2019/1937. Il convient néanmoins de s'interroger comment l'office des signalements reçoit les informations qui doivent figurer dans le rapport qu'il est censé préparer, dans la mesure où la loi en projet ne prévoit pas que les autorités compétentes visées à l'article 18 doivent faire remonter les informations en question audit office.

Le paragraphe 3 est à supprimer, car il est superfétatoire. En effet, la transmission à la Commission européenne est obligatoire en vertu de l'article 27 de la directive (UE) 2019/1937.

#### *Articles 11 et 12*

Sans observation.

#### *Article 13*

Le Conseil d'État constate que les auteurs accordent au chargé de direction une sorte de pouvoir de police, dans la mesure où il lui est donné la mission de surveiller le respect des dispositions de la loi en projet et de ses règlements d'exécution à venir, alors que, d'une part, il n'est pas clair par quel moyen l'office de signalement recueille ces informations et que, d'autre part, il existe un risque d'empiètement sur les pouvoirs ou un risque de conflits de pouvoir avec les (ou certaines des) autorités compétentes visées à l'article 18.

En outre, le Conseil d'État note que la disposition sous examen vise également les « règlements d'exécution » de la loi en projet. Étant donné toutefois que cette loi ne prévoit nulle part de tels règlements d'exécution, il y a lieu d'omettre toute référence qui y est faite.

#### *Articles 14 et 15*

Sans observation.

#### *Article 16*

L'article sous revue transpose l'article 10 de la directive (UE) 2019/1937. Le Conseil d'État demande que les termes « le cas échéant » soient omis, dans la mesure où la directive précise explicitement que les lanceurs d'alerte ne sont pas obligés de privilégier les canaux de signalement interne.

#### *Article 17*

L'article sous examen transpose les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 de l'article 12 de la directive (UE) 2019/1937.

Au vu de la suppression de l'article 3, point 14°, proposée par le Conseil d'État à l'occasion de l'examen de l'article 3, le Conseil d'État estime nécessaire d'écrire « autorités compétentes telles que visées à l'article 18 ».

Le Conseil d'État propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> et de formuler le paragraphe 2 (1<sup>er</sup> nouveau) comme suit :

« Les canaux de signalement externe, établis par les autorités compétentes, telles que visées à l'article 18, pour la réception et le traitement des informations sur les violations, sont considérés comme indépendants et autonomes s'ils répondent à tous les critères suivants : [...] ».

La directive (UE) 2019/1937 dispose en son article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), que les canaux qui y sont visés « permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article 18 afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées ». Ledit article 18 est toutefois transposé dans son ensemble à l'article 23 et non au seul paragraphe 3 de l'article 23, de sorte qu'il y a lieu de supprimer les termes « paragraphe 3 ».

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État demande que la référence soit complétée pour préciser que les paragraphes auxquels il est fait référence sont les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3, étant donné que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 12 de la directive y sont transposés.

#### *Article 18*

L'article sous examen désigne les autorités compétentes pour recevoir des signalements, les autorise à demander des informations complémentaires et prévoit des sanctions administratives. D'une façon générale, le Conseil d'État s'interroge toutefois si les dispositions sous examen sont suffisantes pour permettre aux personnes concernées, et notamment à celles faisant l'objet d'une procédure de sanction, de connaître l'étendue de leurs droits et le cheminement procédural, notamment pour ce qui est des recours. Cette question se pose d'autant plus que certaines des autorités compétentes possèdent d'ores et déjà un régime disciplinaire propre et dont le Conseil d'État entrevoit mal l'articulation avec les « sanctions administratives » introduites par la disposition sous examen.

Il y a lieu de relever que certaines dénominations d'entités visées sont erronées et il est renvoyé aux corrections précisées dans les observations d'ordre légistique.

En dehors de ces corrections, le Conseil d'État constate qu'au point 8°, la dénomination « Ombudsman/Contrôle externe des lieux privatifs de liberté » doit être modifiée. La loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur a, comme son nom l'indique, créé l'office de médiateur. L'article 2 de la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions, désigne le médiateur « comme mécanisme national de prévention au sens de l'article 3 du Protocole » à son article 2, avec « pour mission d'assurer le contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté » en application de l'article 3, première phrase, de l'acte précité.

Le Conseil d'État s'interroge si le point 8° vise l'Ombudsman dans sa mission de Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté ou s'il le vise dans toutes ses missions. Le cas échéant, le point 8° serait à reformuler de la manière suivante :

« 8° le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ».

Ensuite et par rapport au point 12°, il y a lieu de constater qu'un Ordre des avocats est la personne morale, instituée par la loi, qui regroupe l'ensemble des avocats inscrits, dans l'un des deux arrondissements judiciaires et que les signalements ne sont pas à transmettre à l'Ordre des avocats mais au Conseil de l'Ordre, l'organe chargé de veiller au respect des règles gouvernant la profession. Le point 12° est donc à reformuler comme suit :

« Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch »

Le paragraphe 2 semble transposer en partie ce qui dans la directive (UE) 2019/1937 est défini sous « suivi ». Le texte sous examen retient que « les autorités peuvent demander, par écrit ou oralement, [...] la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, [...] » : Le Conseil d'État constate que d'une part la directive ne prévoit pas de forme de communication et que d'autre part, la communication orale se révèle comme étant problématique, dans la mesure où elle ne laisse pas de trace, tandis que l'absence de réponse à cette demande peut être suivie d'une sanction administrative. Le Conseil d'État doit en conséquence s'opposer formellement au paragraphe sous avis pour insécurité juridique.

Le paragraphe 3 transpose l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2019/1937. Les auteurs visent les « personnes et entités juridiques de droit privé », alors que la disposition de ladite directive à transposer est censée s'appliquer « aux personnes physiques ou morales », sans préciser si ces personnes relèvent du droit privé ou du droit public.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous examen, qui est source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État se demande pourquoi la solution choisie par le législateur français ne semble pas avoir été envisagée. En effet, la loi dite « Loi Sapin 2 » prévoit la formation d'une agence anticorruption, présidée par un magistrat, qui prononce des avertissements et saisit la commission des sanctions qui peut prononcer des amendes.

### Article 19

La disposition sous examen transpose l'article 11 de la directive (UE) 2019/1937, à l'exception du paragraphe 6, qui transpose l'article 12, paragraphes 4 et 5, de ladite directive.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 2 de l'article sous examen transpose la prédite disposition de l'article 11, paragraphe 6, tout en ajoutant que la transmission est effectuée « de manière confidentielle », précision qui semble être tirée de l'article 16 de la prédite directive, même si le commentaire de la disposition sous examen est muet sur ce point.

Au paragraphe 3, point 1<sup>o</sup>, le projet de loi diffère légèrement de la directive susmentionnée en ce qu'il prévoit seulement que les autorités doivent « accuser réception des signalements dans un délai de sept jours ». L'article 11, paragraphe 2, lettre b), de la directive (UE) 2019/1937 précise que les autorités compétentes doivent le faire « rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours ». La même problématique se pose au point 3<sup>o</sup>, où le projet de loi ne précise pas que le délai du retour d'informations doit être « raisonnable » et ne pas excéder « trois mois », tel que prévu à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre f), de la directive (UE) 2019/1937. Ces deux différences semblent mineures, mais elles sont importantes : la partie de la directive susmentionnée imposant aux autorités d'agir avec une certaine célérité et au plus tard dans un délai fixé – il est implicite que les autorités doivent agir avant l'écoulement du délai si possible – n'est pas transposée. Au point 4<sup>o</sup>, la partie de phrase « sous réserve des informations tombant dans le champ d'application d'une obligation légale de secret pénalement sanctionnée » interroge, dans la mesure où il n'est pas clair à quoi cette exception renvoie.

Au paragraphe 4, les auteurs de la loi en projet n'ont pas transposé le bout de phrase prévu à l'article 11, paragraphe 3, de la directive susmentionnée, selon lequel la clôture de la procédure « n'affecte pas [...] la protection accordée par la présente directive en ce qui concerne les signalements internes ou externes ». Le Conseil d'État constate, à la lecture de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi sous avis, que le libellé de ce dernier ne distingue pas entre une divulgation suivie d'une action ou d'un classement tel que prévu au paragraphe sous examen, de sorte que cette protection est assurée également dans cette dernière hypothèse. Nonobstant ce constat et pour des raisons de clarté, il aurait été utile d'apporter cette précision au niveau de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le paragraphe 5 transpose le paragraphe 4 de l'article 11 de la directive (UE) 2019/1937, en y ajoutant la modalité selon laquelle les conditions du paragraphe 4 s'appliquent également au cas de figure visé au paragraphe 5. Ladite directive ne prévoit pas cette modalité. À l'inverse, elle précise que le signalement répétitif doit ne contenir « aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent ». Les auteurs de la loi en projet n'ont pas transposé ces conditions relatives au signalement antérieur. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 5 pour transposition incomplète de la directive.

Le paragraphe 6 transpose les paragraphes 4 et 5 de l'article 12 de la directive (UE) 2019/1937. À la lecture du considérant 75 de la directive (UE) 2019/1937, le Conseil d'État comprend que sont visées des informations au sujet de la procédure de signalement en tant que telle, et non pas des informations relatives à une procédure de signalement précise visant d'autres personnes.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de signaler que la référence à l'alinéa 1<sup>er</sup> est erronée, dans la mesure où le paragraphe 6 n'est pas subdivisé en alinéas. Il convient dès lors d'écrire :

« Ces membres reçoivent une formation [...] ». »

Le paragraphe 7 est à supprimer, étant donné qu'il s'agit d'une redite de ce qui est prévu à la seconde partie du paragraphe 6, deuxième phrase.

Les paragraphes 8 et 9 n'appellent pas d'observation.

### Article 20

La disposition sous examen transpose l'article 13 de la directive (UE) 2019/1937, à l'exception du point 4<sup>o</sup>, qui constitue un ajout de la part des auteurs de la loi en projet.

Au point 5<sup>o</sup>, la référence à l'article 22, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi en projet, interpelle, dans la mesure où la disposition est censée transposer l'article 13, lettre d), de la directive susmentionnée. Cette disposition contient une référence à son article 17 relatif au « traitement des données à caractère

personnel », transposé par l'article 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi en projet et non à son article 22, relatif au devoir de confidentialité. Il y a lieu de redresser cette erreur de référence.

#### Article 21

L'article 21 sous revue transpose l'article 14 de la directive (UE) 2019/1937 et n'appelle pas d'observation.

#### Article 22

La disposition sous examen transpose l'article 16 de la directive (UE) 2019/1937.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 2, il est fait référence à une « obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national ou européen d'application directe », tandis que l'article 16, paragraphe 2, de ladite directive, renvoie à « une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit de l'Union ou le droit national ». La précision selon laquelle le droit européen (il faut lire « droit de l'Union européenne ») doit être d'application directe restreint le champ d'application de la directive susmentionnée.

Le Conseil d'État estime qu'en reprenant tels quels les termes « imposée par le droit national », issus de l'article 16, paragraphe 2, de la directive, la disposition sous examen ne définit pas avec la précision requise de quelle législation il s'agit.

Face à cette transposition incorrecte de la directive précitée ainsi qu'à cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 2 de l'article sous examen.

Sous réserve des modifications à apporter au paragraphe 2, le Conseil d'État n'a pas d'observation à l'égard du paragraphe 3.

Le paragraphe 4 n'appelle pas d'observation.

#### Article 23

L'article sous examen transpose les articles 17 et 18 de la directive (UE) 2019/1937.

Pour ce qui est du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État rappelle, en ce qui concerne la référence au règlement (UE) 2016/679, que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de renvoyer à la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Dès lors, le paragraphe 1<sup>er</sup> est à supprimer.

Le paragraphe 2 n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 3, deuxième phrase, renvoie au « droit national ou européen d'application directe » quand bien même l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, utilise les termes « droit de l'Union », sans toutefois les qualifier. Le Conseil d'État estime qu'en reprenant tels quels les termes « imposées par le droit national », issus de l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive, la disposition sous examen ne définit pas avec la précision requise de quelle législation il s'agit.

Face à cette transposition incorrecte de la directive précitée ainsi qu'à cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 3 de l'article sous examen. Il demande également la suppression des termes « ou européen d'application directe », car ils sont superfétatoires.

En ce qui concerne la durée de conservation des données à caractère personnel, le Conseil d'État estime, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, « que la disposition sous examen est rédigée de manière trop vague et ne remplit à ce titre pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité à l'égard d'une disposition législative, en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier le respect du principe de limitation de conservation des données tel que découlant de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), du RGPD ».

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour violation du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Les différentes oppositions formelles pourraient toutefois être levées en cas d'omission du paragraphe sous examen, qui, en fin de compte, ne fait que rappeler le droit commun.

Les paragraphes 4 à 6 n'appellent pas d'observation.

#### *Article 24*

Au point 1<sup>o</sup>, la référence au chapitre 3 peut être supprimée, étant donné que ledit chapitre ne contient aucune disposition relative aux signalements, mais concerne l'office des signalements (missions, mode de fonctionnement et d'organisation, etc.).

#### *Article 25*

L'article sous examen transpose le catalogue des interdictions relatives aux représailles prévu à l'article 19 de la directive (UE) 2019/1937 et n'appelle pas d'observation.

#### *Article 26*

La disposition sous examen transpose en partie l'article 21 de la directive (UE) 2019/1937.

Le paragraphe 2 vise « la personne concernée » comme étant la personne subissant une mesure de représailles. Or, l'article 3, point 10<sup>o</sup>, de la loi en projet définit la « personne concernée » comme étant « une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la divulgation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée ». Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour incohérence avec l'article 3, point 10<sup>o</sup>, source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'application pratique de cette disposition eu égard à la situation des auteurs de signalement et des juridictions éventuellement compétentes qui, le cas échéant, prévoient des procédures particulières. Si le législateur entend simplifier la procédure devant chacune de ces juridictions, il y aurait lieu de le préciser dans les différentes lois procédurales applicables, sinon de prévoir une compétence spéciale unique avec une procédure adaptée.

Au paragraphe 4, la première phrase est dépourvue de sens en raison de la transposition partielle de la disposition précitée. En effet, les auteurs devraient écrire « Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité compétente concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé [...] ». Par ailleurs, la directive (UE) 2019/1937 prévoit qu'« il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique », tandis que la loi en projet retient « causé en représailles suite au signalement ». La différence est légère, mais importante, dans la mesure où la loi en projet rajoute une dimension temporelle à ce qui est prévu dans la directive susmentionnée. Il est important de préciser que les représailles en question sont une réaction au comportement du lanceur d'alerte, indépendamment de leur caractère immédiat ou non dans le temps. Le Conseil d'État doit ainsi s'opposer formellement au paragraphe 4 pour transposition incorrecte de la directive.

#### *Article 27*

La disposition sous examen a pour objet de transposer une partie des articles 21 et 23 de la directive (UE) 2019/1937.

Le Conseil d'État constate tout d'abord que la disposition sous examen ne transpose pas l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres b) et c), de la directive (UE) 2019/1937. En effet, le texte sous examen ne prévoit aucune sanction, fût-elle administrative, pénale ou autre, ni pour le fait d'exercer des représailles ni pour celui d'intenter des procédures abusives contre l'auteur de signalement. Il y a dès lors transposition incomplète de la directive sur ce point. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Pour ce qui est du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 19, paragraphe 4, de la loi en projet.

Au paragraphe 2, transposant le paragraphe 3 de l'article 21 de la directive susmentionnée, la mention que « la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables » interroge, dans la mesure où ladite directive prévoit seulement : « Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le

droit national applicable. » La seconde phrase est à supprimer, alors qu'elle ne fait que confirmer l'application du droit existant sans plus-value normative propre.

Il en va de même du paragraphe 3, qui est donc à supprimer.

Le paragraphe 4 n'appelle pas d'observation.

Les paragraphes 5 et 6 transposent l'article 23, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1937.

Au sujet du paragraphe 5, en ce qu'il est prévu de pouvoir infliger une peine d'emprisonnement de « 3 jours à 3 mois » pour le fait y visé, le Conseil d'État signale la création d'une exception à l'article 15 du Code pénal qui prévoit, en principe, une peine minimale de huit jours pour les délits. Le commentaire de la disposition sous examen est muet sur les raisons ayant amené les auteurs à retenir une peine minimale inférieure au minimum légal prévu à l'article 15 du Code pénal. Il y a lieu de rappeler que pour une infraction similaire qui est celle de la diffamation (articles 443 et 444 du Code pénal), la peine d'emprisonnement minimale est de huit jours. Le Conseil d'État propose d'aligner les peines.

En ce qui concerne le paragraphe 6, le Conseil d'État constate que celui-ci ne fait que rappeler l'existence, en faveur de la victime d'un faux signalement, d'une action civile en réparation de son préjudice. Il est dès lors superfétatoire et à supprimer.

#### *Article 28*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit l'entrée en vigueur de la loi en projet le quatrième jour suivant sa publication au Journal officiel. Il s'agit du droit commun en matière d'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires, en vertu de l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. En ce sens, la disposition est superfétatoire et à supprimer.

Le paragraphe 2 transpose l'article 26, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1937. Il s'agit, en réalité, d'une disposition transitoire, et non pas d'une entrée en vigueur différée. Au vu de cette observation et de celle qui précède en ce qui concerne la demande de suppression du paragraphe 1<sup>er</sup>, pour être superfétatoire, le Conseil d'État suggère de reformuler l'article sous examen comme suit :

#### **« Art. 28. Disposition transitoire**

L'établissement des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 devient obligatoire pour les entités du secteur privé comptant entre 50 et 249 travailleurs à partir du 17 décembre 2023. »

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

#### *Observations générales*

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple « 1 500 euros à 250 000 euros ».

#### *Intitulé*

Les termes « DIRECTIVE (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL » sont à rédiger en caractères minuscules, à l'exception du sigle « UE » et des termes « Parlement » et « Conseil ».

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Au paragraphe 3, il faut écrire « par l'article 11 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État » et « les règles en matière de procédures pénales ».

#### *Article 2*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Cette observation vaut également pour le point 2<sup>o</sup>.

## Chapitre 2

Pour ce qui est du groupement d'articles sous forme de chapitres, il est recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

### Article 6

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, première phrase, il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « permettent aux travailleurs ».

Au paragraphe 3, première phrase, il y a lieu d'écrire « qui comptent entre 50 et 249 travailleurs ».

Au paragraphe 2, première phrase, il y a lieu de supprimer la virgule en exposant après les termes « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Au paragraphe 7, le Conseil d'État se doit de signaler que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, pour écrire « 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 ». Cette observation vaut également pour l'article 10, paragraphe 2, phrase liminaire, et, par analogie, pour les articles 20, point 5°, et 23, paragraphe 1<sup>er</sup>.

### Article 7

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, il est suggéré d'accorder le terme « autorisé » au genre masculin pluriel.

### Article 12

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Chambre des députés ». Cette observation vaut également pour l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>.

### Article 14

Au point 4°, les termes « Le chargé de direction doit » sont à supprimer.

Au point 5°, le point final est à remplacer par un point-virgule.

### Article 18

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État signale qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 20.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4°, il faut écrire « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ». Au point 7°, il y a lieu de se référer au « Centre pour l'égalité de traitement ». Au point 9°, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, il y a lieu de se référer à l'« Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher ». Au point 12°, il faut se référer à l'« Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg » et à l'« Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ». Au point 13°, il y a lieu d'écrire « Chambre des notaires » et non « Chambre des notaires du GDL ». Au point 19°, il faut écrire « Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ». Au point 20°, il y a lieu d'écrire « Ordre des experts-comptables ». Au point 21°, il faut écrire « Institut des réviseurs d'entreprises ».

### Article 19

Au paragraphe 2, deuxième phrase, la virgule après les termes « sans retard » est à supprimer.

Aux paragraphes 3, point 5°, et 4, deuxième phrase, le point-virgule *in fine* est à remplacer par un point final.

Au paragraphe 5, il faut ajouter une virgule avant les termes « dans les mêmes conditions ».

Au paragraphe 8, il faut écrire correctement « relevant ».

*Article 20*

Au point 5°, à l'endroit de la date de l'acte en question, les lettres « er » sont à écrire en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ». Cette observation vaut également pour l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Au point 7°, le point final est à remplacer par un point-virgule.

*Article 23*

Au paragraphe 5, première phrase, le terme « établie » est à accorder au genre masculin singulier.

Au paragraphe 6, alinéa 2, point 2°, il y a lieu de supprimer la virgule.

*Article 24*

La numération en paragraphe 1<sup>er</sup> est à omettre, étant donné que l'article sous revue n'est pas formé de paragraphes.

*Article 26*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut écrire « visée à l'article 25, points 1° à 6°, 9°, 12° et 13°, est nulle de plein droit. »

Au paragraphe 2, il faut ajouter une virgule avant les termes « dans les quinze jours ».

Au paragraphe 3, il faut supprimer la virgule après les termes « la nullité de la mesure ».

Au paragraphe 4, deuxième phrase, il faut supprimer la virgule avant les termes « d'établir les motifs ».

*Article 27*

Au paragraphe 6, première phrase, le terme « engagé » est à accorder au genre féminin singulier. La deuxième phrase est à terminer par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 23 décembre 2022.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Christophe SCHILTZ



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945/22

N° 7945<sup>22</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la DIRECTIVE (UE) 2019/1937  
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du  
23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui  
signalent des violations du droit de l'Union**

\* \* \*

**AVIS DE L'INSTITUT LUXEMBOURGEOIS DE REGULATION**

(28.12.2022)

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis vise à transposer dans la législation luxembourgeoise 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 (ci-après, la « Directive »). L'objectif de la Directive est d'introduire un cadre légal posant des normes minimales communes à tous les États Membres afin de « pallier la fragmentation actuelle des législations de protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Union européenne »<sup>1</sup>. Dans ce contexte, les États Membres restent néanmoins libres d'élargir ledit cadre légal, choix qui a explicitement été fait par le législateur dans son exposé des motifs, « le gouvernement luxembourgeois a dès lors fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national ».

L'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « l'Institut ») salue le choix ambitieux du législateur d'élargir le champ d'application matériel et personnel du projet de loi dans le but « de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte »<sup>2</sup>. Il constitue un signal positif envers la société civile qui est demandeuse d'une plus grande transparence et de garantie de protection des lanceurs d'alerte, définis dans la loi comme « auteurs de signalement ». Néanmoins, l'Institut émet des réserves quant à l'applicabilité et la mise en œuvre des dispositions telles que proposées dans le projet de loi introduisant un champ d'application élargi. Lors de sa revue et de son analyse, l'Institut s'est particulièrement intéressé au rôle du futur office des signalements et de l'envergure qui lui est accordé. En prenant en compte la Directive et les intentions du législateur, l'Institut émet donc les commentaires suivants sur les dispositions du projet de loi.

\*

**2. EXAMEN ET COMMENTAIRES DES ARTICLES**

*Ad Article 3*

L'article 3 (1) b) du projet de loi définit le terme violation comme étant un acte ou une omission qui irait « à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public. »

L'Institut souhaiterait commenter différents points de la définition proposée.

L'expression « trouble causé à l'intérêt général » employée dans la définition semble limitative et exclure de son champ d'application certaines situations qu'un potentiel auteur de signalement pourrait transmettre. Un trouble peut en effet se transformer en un préjudice. Or le projet de loi n'inclut pas la

---

1 Projet de loi N° 7945, Exposé des motifs, §2

2 *Ibidem*

notion de préjudice dans la définition. Pourtant, la notion de préjudice se retrouve dans l'exposé des motifs qui énonce que « *Les violations au droit national [...] peuvent en effet porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables<sup>3</sup> pour la société en général* » et que les auteurs de signalements peuvent être amenés à transmettre « *des informations sur des menaces ou des atteintes<sup>4</sup> à l'intérêt public* ». En outre, l'article 5 de la directive ne prévoit pas de restriction quant à une conséquence résultant d'une violation tant que celle-ci va « *à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de l'Union et les domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2 [de la directive]* ». L'Institut propose donc (i) soit d'inclure la notion de préjudice dans la définition du terme « violation », (ii) soit de supprimer « *pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public* » de la définition pour rester fidèle à l'esprit du texte de la directive.

L'Institut suggère également la suppression de la référence à l'application directe des dispositions du droit européen, en ce qu'elle crée un risque de discussions fastidieuses là où la législation et la jurisprudence européennes ont déjà énoncé clairement les cas d'application directe des dispositions européennes.

#### *Ad article 6*

L'article 6 (1) du projet de loi prévoit que « *Les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi ...* » et l'article 6(2) prévoit que : « *Sont visées par le paragraphe 1er, les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Cette obligation est sans préjudice d'éventuels seuils moins élevés retenus dans des lois spéciales* ».

L'article 6(8) du projet de loi prévoit de son côté que « *Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. À cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne mis en place avec les dispositions de la présente loi* ».

L'Institut, en tant que future 'autorité compétente', devra dès lors vérifier auprès des administrés relevant de ses champs de compétence s'ils ont établi des canaux de signalement interne. Or, l'obligation d'établir un canal de signalement interne ne vise que les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus. L'Institut se demande comment il saura lesquels de ses nombreux administrés relevant de ses champs de compétence emploient plus de 50 travailleurs ou plus.

Une autre question qui résulte des dispositions précédentes est la suivante: si une entité de droit privé n'est pas obligée de mettre en place un canal de signalement interne, est-ce que ses travailleurs peuvent alors emprunter directement la voie du canal de signalement externe ? Cela semble résulter de l'article 16 qui prévoit que « *Sans préjudice de l'article 24, paragraphe 1er, point 2°, les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi, signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visées aux articles 17 et 19 après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou, le cas échéant, en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe* ». Par ailleurs, il est mentionné dans le commentaire des articles à propos de l'article 6 qu'« *en principe les auteurs de signalements devraient dès lors être encouragés à utiliser en premier lieu les canaux de signalement interne et à effectuer un signalement auprès de leur employeur, si ces canaux leur sont accessibles et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils fonctionnent* » et à propos de l'article 16 que « *l'article 16 reprend le principe qu'un signalement peut être directement effectué en interne ou par le biais d'une autorité compétente* ». Ou faut-il comprendre que pour les travailleurs de telles entités aucun signalement n'est prévu ?

#### *Ad article 7*

L'Institut note que l'article 7 (3) prévoit qu'« *En cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et du présent article par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de*

3 Soulignement rajouté

4 *Ibidem*

1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé. ». Le régime de sanctions n'est applicable qu'aux entités juridiques du secteur privé.

Pourtant, l'article 6 (5) dispose que l'obligation d'établir des canaux de signalement interne « s'applique à toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités, y compris les administrations des communes de plus de 10.000 habitants. ». Alors que le projet de loi étend le champ d'application matériel et personnel dans le but « de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte », il ne prévoit un régime de contrôle et de sanctions approprié que pour les entités juridiques du secteur privé dans le cadre de la mise en place et du fonctionnement de canaux de signalement interne.

#### *Ad article 9*

À la lecture de l'article 9, l'Institut comprend que les missions de l'office des signalements se limiteront à un rôle de facilitateur et d'intermédiaire pour les auteurs de signalements et les autorités compétentes.

Considérant la portée de cette disposition, l'Institut estime qu'il serait opportun de centraliser les canaux de signalement externe au niveau du futur office des signalements.

L'Institut note que l'article 11 de la Directive dispose que « Les États membres désignent les autorités compétentes pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements, et mettent des ressources suffisantes à la disposition desdites autorités. ». La Directive laisse une marge d'organisation assez large aux États Membres et n'exclut pas la possibilité d'une centralisation des signalements effectués par des canaux externes auprès d'une seule et même autorité.

La centralisation des signalements externes permettrait en premier lieu de garantir une application plus uniforme des dispositions de la loi et garantirait par conséquent un meilleur traitement du signalement. En effet, un morcellement des canaux de signalement externe risque d'entraîner naturellement des différences de pratique en fonction des interprétations et de la fréquence des signalements qui seront communiqués aux autorités compétentes ainsi que des signalements simultanés auprès de différentes autorités. La centralisation des signalements permettrait également d'éviter plus aisément l'écueil de l'erreur dans le choix de l'autorité compétente auprès de laquelle l'auteur du signalement souhaiterait confier celui-ci, tel qu'envisagé dans l'article 19 (2) du projet de loi, et résoudre plus rapidement les cas de signalement qui pourraient être traités par plusieurs autorités compétentes (voir commentaire de l'article 18). Il est évident que les autorités compétentes listées à l'article 18 soutiendront l'office dans ses missions et collaboreront avec lui pour le traitement des signalements, mais ces derniers pourront éventuellement être déjà anonymisés afin de garantir une meilleure protection de l'identité et des données personnelles de l'auteur du signalement. En devenant un point de contact unique, l'office des signalements offrirait alors une garantie améliorée de confidentialité et d'efficacité.

L'instauration d'un point de contact unique et de traitement centralisé des canaux de signalements externes a également l'avantage de permettre une meilleure gestion des coûts et des ressources que la mise en place des canaux externes nécessitera (voir commentaire de l'article 17). Selon la liste des autorités compétentes dressées à l'article 18, qui d'ailleurs ne reprend pas certaines autorités comme l'ILNAS, un total de 22 autorités devront en effet mettre en place une infrastructure dédiées répondant aux critères « [d]'exhaustivité, [d]'intégrité et [de] confidentialité des informations » et ce afin « [d]'empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés » tout en mettant en place une solution permettant « le stockage durable d'informations conformément à l'article 23, paragraphe 3, afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées », tel que le dispose l'article 17. La mise en place et le maintien d'une telle infrastructure semble onéreuse et pourra se révéler difficile à déployer pour les autorités compétentes n'ayant que peu de ressources humaines à leur disposition. Dans le souci d'une gestion optimale des deniers publics, l'Institut estime qu'une centralisation des canaux de signalement externe auprès de l'office des signalements permettrait le déploiement et maintien d'une seule infrastructure, rentabilisée par l'ensemble des signalements qui y seront soumis, est technologiquement et budgétairement plus intéressante.

Par ailleurs, la compétence de l'office pourrait être étendue en servant d'autorité compétente pour les signalements externes concernant une entité juridique du secteur public. Comme soulevé dans les commentaires des articles 7 et 18, le projet de loi ne prévoit actuellement aucune autorité compétente pour la mise en place de canaux de signalement externe pour les entités juridiques du secteur public,

pas plus qu'il ne prévoit de régime de sanctions en cas d'absence de canaux de signalement interne. L'office des signalements pourrait pallier ce manque aisément en tant qu'autorité indépendante.

*Ad article 17*

L'article 17 (1) dispose que les autorités compétentes devront établir « *des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations* ». En tant qu'autorité compétente, l'Institut comprend de cette disposition qu'il devra mettre en place une infrastructure dédiée aux signalements externes. Le paragraphe 3 précise que les signalements pourront être écrits ou oraux, des derniers impliquant la mise en place de lignes téléphoniques réservées ou « *d'autres systèmes de messagerie vocale* ». Ces canaux de signalement devront être, selon le point 1° du paragraphe 2, « *conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés* ». En outre, l'Institut, en tant qu'autorité compétente, devra mettre en place une solution permettant « *le stockage durable d'informations conformément à l'article 23, paragraphe 3, afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées* », comme disposé dans le point 2° du paragraphe 2.

Considérant les prescriptions de la loi, l'Institut s'inquiète des coûts qu'engendrera la mise en place d'une telle infrastructure informatique et logistique ainsi que de leurs frais de maintenance. En effet, la mise en place de canaux de signalement externe sécurisés, dont l'accès sera limité au seul personnel autorisé, le maintien de l'infrastructure et les mises à jour nécessaires à la préservation de leur intégrité et sécurité dans le temps représentent un coût considérable. Bien que la Directive dispose à l'article 11 que « *Les États membres désignent les autorités compétentes pour recevoir les signalements, [...] et mettent des ressources suffisantes à la disposition desdites autorités* », ce qui est repris dans le commentaire de l'article 18 du projet de loi, le risque de sous-estimer le coût représenté par la mise en place des canaux de signalement préoccupe l'Institut. Dans ce cadre, l'Institut souligne la pertinence d'utiliser l'office des signalements comme autorité centrale et unique (voir commentaires de l'article 9) afin de rationaliser l'effort budgétaire et garantir une infrastructure sécurisée et performante dans le temps.

*Ad article 18*

L'Institut, en tant qu'entité juridique du secteur public, devra, en vertu des paragraphes (1) et (5) de l'article 6 du projet de loi, également mettre en place un canal de signalement interne permettant à ses travailleurs ou à des tierces personnes tels que désignées à l'article 2 du projet de loi de signaler des informations sur des violations. L'Institut se pose alors la question de qui assurera la fonction de canal externe pour les signalements qui n'auraient, le cas échéant, pas été résolus de manière satisfaisante par le canal de signalement interne de l'Institut. La même question se pose d'ailleurs pour toute entité juridique du secteur public. Sur base des autorités compétentes désignées par l'article 18 du projet de loi, il nous semble que le canal externe n'est destiné qu'aux signalements relatifs à des entités de droit privé. Le paragraphe 3 de l'article 18 du projet de loi ne prévoit d'ailleurs qu'une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé.

L'article 18 tel que disposé amène également à une seconde réflexion. Dans la liste des autorités compétentes du paragraphe 1, il apparaît que certaines de ces autorités collaborent dans la réalisation de leurs missions. Les compétences de celles-ci sont donc amenées à se croiser ou à se compléter occasionnellement. L'Institut est amené à croire que la même situation peut se reproduire dans le cas de certains signalements qui pourraient être transversaux et donc concerner plusieurs autorités. Alors que l'article 19 prévoit les conditions de coopération et de transmission de signalements entre les autorités lorsqu'un signalement ne tombe pas dans le champ de compétence de l'autorité qui le reçoit, aucune disposition n'est prévue en cas de signalement transversal. Ces cas d'espèces pourraient être plus facilement résolu en cas de centralisation des signalements externes auprès de l'office des signalements, tel que précédemment suggéré dans le commentaire de l'article 9.

*Pour l'Institut Luxembourgeois de Régulation*

*La Direction*

Michèle BRAM  
*Directrice adjointe*

Camille HIERZIG  
*Directeur adjoint*

Luc TAPPELLA  
*Directeur*

7945/23

**N° 7945<sup>23</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition 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**

\* \* \*

**AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(28.3.2023)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec leurs commentaires afférents ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi élargé tenant compte desdits amendements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Marc HANSEN*

\*

**TEXTE DES AMENDEMENTS**

**N°7945**

**PROJET DE LOI**

**portant transposition 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**

**Amendements gouvernementaux**

**Les présents amendements font suite  
à l'avis du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022  
portant sur le projet de loi n°7945.**

*Amendement 1 – article 1<sup>er</sup> du projet de loi*

L'article 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

**« Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application matériel**

(1) Les auteurs de signalement d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles, conformément aux dispositions de la présente loi.



(2) La présente loi ne s'applique pas aux signalements de violations relatives à la sécurité nationale.

(3) Elle ne s'applique pas non plus aux auteurs de signalement dont les relations sont couvertes par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel auquel un notaire est tenu, le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu, le secret des délibérations judiciaires, ainsi que par les règles en matière de procédures pénales.

(4) La présente loi n'affecte pas les règles relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(5) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent. »

*Commentaire d'article:*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est tenu compte de la reformulation proposée par le Conseil d'Etat afin de lui donner une valeur normative.

Au paragraphe 2, il est tenu compte de l'argumentation du Conseil d'Etat qui soulève que ce sont les auteurs du signalement qui peuvent ou non bénéficier du régime de protection et non pas les faits, informations ou documents classifiés.

Le nouveau dispositif de l'article 3 tend à lever l'opposition du Conseil d'Etat concernant l'exclusion des fonctionnaires dont le régime est défini à la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires d'Etat. Il réitère en outre que ce sont les auteurs du signalement qui peuvent ou non bénéficier du régime de protection et non pas les faits, informations ou documents classifiés.

De plus, les termes « sans préjudice de dispositions légales dérogatoires » sont écartés comme constituant une source d'insécurité juridique, le Conseil d'Etat ayant émis une opposition formelle à ce sujet. Au paragraphe 3, le secret notarial est rajouté. Son omission dans la version initiale trouvait son origine dans une incohérence entre la version anglaise et la version française de la directive. En effet, cette dernière se limite, à l'article 3, paragraphe 3, de la directive, au « secret professionnel des avocats » tandis que la version anglaise parle bien du « legal professional privilege », ce qui inclut les autres professions de droit. Il en résulte que les huissiers de justice sont ajoutés à cette liste.

Le « secret des délibérations », inscrit au point c), paragraphe 3, article 3 de la directive, est inscrit dans le présent projet de loi, faisant ainsi suite aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat, l'Ordre des Avocats et les autorités judiciaires.

L'ancien paragraphe 4 est supprimé afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat pour insécurité juridique.

Au paragraphe 4 nouveau, le terme « nationales » est supprimé comme étant superfétatoire.

Il convient toutefois de maintenir le paragraphe 6 (paragraphe 5 nouveau) parce qu'il clarifie l'articulation entre les textes sectoriels, notamment en matière financière, et la présente loi en projet. Dans ce contexte, elle apporte de la sécurité juridique et contribue également à la bonne transposition de la directive.

*Amendement 2 – article 3 du projet de loi*

L'article 3 est modifié comme suit :

1° Au point 1°, lettre b), les mots « pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public » sont supprimés.

2° Au point 11°, le mot « est » est remplacé par « et ».

3° Il est inséré un nouveau point 15°, libellé comme suit :

« 15° « entité » : toute entité juridique de droit privé ou de droit public, y compris toute entité appartenant à une telle entité de droit public ou contrôlée par elle. »

*Commentaire d'article:*

## Ad 1°

La directive, à l'article 5, point ii), ne prévoit pas la condition « pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ». Celle-ci est dès lors à supprimer afin de lever l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat.

## Ad 2°

La modification consiste dans un redressement d'ordre légistique.

## Ad 3°

Cette définition a été ajoutée suite à la demande du Conseil d'Etat dans son commentaire relatif à l'article 6, paragraphe 6. La présente définition provient de l'article 8, paragraphe 9, de la directive.

*Amendement 3 – article 4 du projet de loi*

A l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, le chiffre « 7 » est remplacé par le chiffre « 5 » et le nombre « 19 » est remplacé par le nombre « 16 ».

*Commentaire d'article:*

Les références au point 2° du paragraphe 1<sup>er</sup> sont rectifiées. L'article 7 de la directive est transposé par l'article 5 du projet de loi et l'article 10 est transposé par l'article 16 du projet de loi.

*Amendement 4 – article 5 du projet de loi*

A l'article 5, alinéa 2, les termes « ont en premier lieu recours au signalement interne » sont remplacés par ceux de « sont encouragées à privilégier le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe ».

*Commentaire d'article :*

Le Conseil d'Etat déplore que les termes « ont en premier lieu recours » créent une obligation qui n'est pas prévue par l'article 7 de la directive. De ce fait, cette disposition va au-delà des prescriptions de la directive qui dispose que « les Etats membres encouragent le signalement par le biais de de canaux de signalement interne lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne.

*Amendement 5 – article 6 du projet de loi*

L'article 6 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « , après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit » sont supprimés.

2° Au paragraphe 2, après la 1<sup>ère</sup> phrase, il est ajouté une nouvelle phrase libellée comme suit :

« Le seuil minimal de 50 travailleurs doit être atteint pendant une période de 12 mois consécutifs. »

3° Au paragraphe 4, les termes « paragraphe 1<sup>er</sup>, » sont ajoutés entre les termes « l'article 7, » et les termes « s'appliquent également ».

4° Le paragraphe 5 est supprimé.

5° Le paragraphe 6 devient le paragraphe 5 nouveau et est remplacé par le libellé suivant :

« (5) Les entités visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de moins de cinquante travailleurs et les communes de moins de dix-mille habitants ne sont pas soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et sont libres de mettre en place lesdits canaux et procédures conformément à l'article 7. A défaut, les auteurs de signalement peuvent procéder directement à la procédure de signalement externe. »

*Commentaire d'article :*

## Ad 1°

La suppression du bout de phrase permet de remédier à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat. Etant donné que les partenaires sociaux sont impliqués dans les procédures pour le signalement, notamment en vertu des dispositions en matière de droit du travail, cette partie peut être supprimée.

## Ad 2°

Cette précision est ajoutée suite aux remarques de l'Ordre des avocats dans son avis complémentaire. Ce dernier signale qu'il convient de préciser que le seuil de 50 travailleurs doit être atteint pendant une durée de 12 mois consécutifs pour qu'une entité soit soumise à l'obligation de mettre en place un canal et une procédure de signalement interne.

Le mode de calcul pour déterminer ce seuil est celui prévu à l'article L.411-1, paragraphe 2, et à l'article 411-2, du Code du travail.

## Ad 3°

L'ajout de la référence au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 est un ajout proposé par le Conseil d'Etat.

## Ad 4°

Le paragraphe 5 est supprimé tel que proposé par le Conseil d'Etat.

## Ad 5°

La reformulation du paragraphe 6 (paragraphe 5 nouveau) fait suite à la proposition faite par le Conseil d'Etat qui considère qu'une reformulation est nécessaire pour refléter pleinement le principe de l'exemption totale telle que prévue par la directive.

Il convient également de mentionner explicitement, comme il résulte de l'avis de l'Ordre des avocats et de l'Institut luxembourgeois de régulation, que dans le cas de figure prévu au nouveau paragraphe 5, il peut être recouru directement à la procédure de signalement externe.

*Amendement 6 – article 7 du projet de loi*

L'article 7 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, un « s » est rajouté au mot « autorisé ».

2° Le paragraphe 3 de l'article 7 est supprimé.

*Commentaire d'article :*

## Ad 1°

Il est tenu compte de l'observation d'ordre légistique du Conseil d'Etat au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°.

## Ad 2°

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux sanctions prévues au paragraphe 3 en soulevant le principe de légalité des peines consacré à l'article 14 de la Constitution. Le législateur a apporté des précisions aux sanctions à l'article 18, paragraphes 3 et 4, point 5°, de la loi en projet.

*Amendement 7 – article 9 du projet de loi*

L'article 9 est modifié comme suit :

**« Art. 9. Missions**

L'office a pour missions :

1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre et de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne;

2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;

3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance ;

4° de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel ;

5° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi et de les soumettre aux autorités compétentes ;

6° d'assurer les missions lui attribuées dans la procédure de signalement externe. »

*Commentaire d'article:*

Les présentes modifications tiennent compte de l'avis du Conseil d'Etat qui estime que le point 3° n'indique pas comment l'office des signalements apprend qu'une entité a omis d'établir des canaux de signalement. Sa mission de recueillir des informations sur d'éventuels manquements est ainsi ajoutée au point 1°.

Un nouveau point 4° est ajouté pour clarifier comment l'office des signalements reçoit les informations qui sont intégrées dans son rapport annuel.

Le nouveau point 5° est complété suite aux interrogations du Conseil d'Etat quant à sa valeur normative. A cet effet, il est précisé que les recommandations sont soumises aux autorités compétentes.

Le nouveau point 6° est rajouté pour prévoir un renvoi aux articles 18 et 19 tel que complétés par les amendements 13 et 14 afin de permettre à l'office des signalements de faire le suivi des signalements externes et de prononcer, le cas échéant, des sanctions.

*Amendement 8 – article 10 du projet de loi*

L'article 10 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, les termes « du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union » sont ajoutés entre les termes « directive (UE) 2019/1937 » et les termes « ,ainsi que les statistiques ».

2° Le paragraphe 3 est supprimé.

*Commentaire d'article :*

Ad 1°

Les modifications font droit aux observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

Ad 2°

Le paragraphe 3 est à supprimer comme étant superfétatoire, tel que le relève le Conseil d'Etat. La transmission à la Commission européenne étant obligatoire en vertu de l'article 27 de la directive.

*Amendement 9 – article 13 du projet de loi*

L'article 13 est remplacé par le libellé suivant :

**« Art. 13. Missions du chargé de direction**

Le chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi, sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18. »

*Commentaire d'article :*

Le Conseil d'Etat relève dans son avis qu'étant donné que la loi en projet ne prévoit pas de règlements d'exécution, il y a lieu d'omettre cette référence.

Le Conseil d'Etat soulève en outre par rapport au chargé de direction et de ses pouvoirs un risque d'empiètement sur les pouvoirs ou un risque de conflits de pouvoir avec les autorités compétentes. Dans ce contexte, l'amendement clarifie que ses pouvoirs s'appliquent « sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18 ».

*Amendement 10 – article 14 du projet de loi*

A l'article 14, point 4°, les termes « Le chargé de direction doit » sont supprimés.

*Commentaire d'article :*

Il est tenu compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

*Amendement 11 – article 16 du projet de loi*

A l'article 16, les termes « , le cas échéant, » sont supprimés.

*Commentaire d'article :*

Les termes « le cas échéant » sont supprimés à la demande du Conseil d'Etat, dans la mesure où la directive précise explicitement que les lanceurs d'alerte ne sont pas obligés de privilégier les canaux de signalement interne.

*Amendement 12 – article 17 du projet de loi*

L'article 17 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, point 2°, les termes « , paragraphe 3, » sont supprimés.

2° Au paragraphe 4, les termes « et 2 » sont remplacés par ceux de « à 3 ».

*Commentaire d'article :*

Ad 1°

L'article 18 de la directive est transposé entièrement par l'article 23 et non seulement par son paragraphe 3. Ainsi, la référence au paragraphe 3 est supprimée.

Ad 2°

La référence est complétée pour préciser que les paragraphes auxquels il est fait référence sont les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3, étant donné que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 12 de la directive y sont transposés.

*Amendement 13 – article 18 du projet de loi*

L'article 18 du projet de loi est remplacé par le libellé suivant :

**« Art. 18. Signalements effectués auprès des autorités compétentes**

(1) Dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les autorités suivantes, ci-après désignées par « les autorités compétentes », reçoivent, directement dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'autorité compétente concernée, les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi :

- 1° La Commission de surveillance du secteur financier ;
- 2° Le Commissariat aux assurances ;
- 3° L'autorité de la concurrence ;
- 4° L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA;
- 5° L'Inspection du travail et des mines ;
- 6° La Commission nationale pour la protection des données ;
- 7° Le Centre pour l'égalité de traitement ;
- 8° Le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe où se trouvent des personnes privées de liberté ;
- 9° L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher;
- 10° L'Institut luxembourgeois de régulation ;
- 11° L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;
- 12° L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ;
- 13° La Chambre des notaires;
- 14° Le Collège médical ;
- 15° L'Administration de la nature et des forêts ;
- 16° L'Administration de la gestion de l'eau ;
- 17° L'Administration de la navigation aérienne ;
- 18° Le Service national du Médiateur de la consommation ;
- 19° L'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ;
- 20° L'Ordre des experts-comptables ;
- 21° L'Institut des réviseurs d'entreprises ;
- 22° L'Administration des contributions directes.

(2) Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du

champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement.

(3) Sans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1°, 2°, 4°, 6°, 12°, 13°, 14°, 19°, 20°, 21° et 22° peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

(4) Lorsque le signalement relève de la compétence d'une des autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 15°, 16°, 17° et 18°, celles-ci le communiquent, après examen, à l'office des signalements qui peut prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

(5) L'amende peut aller de 1 500 euros à 250 000 euros.

Le maximum de l'amende peut être doublé en cas de récidive dans les 5 ans à partir de la dernière sanction devenue définitive.

(6) L'office des signalements, par les pouvoirs lui attribués aux paragraphes 4 et 5, est soumis aux devoirs d'intégrité et de confidentialité tel qu'il résulte de l'article 17, paragraphe 2, points 1° et 2°.

(7) Un recours en réformation contre les décisions prises en vertu du présent article peut être introduit devant le tribunal administratif endéans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision. »

*Commentaire d'article :*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, la dénomination de certaines autorités compétentes est rectifiée tel que demandé par le Conseil d'Etat.

Au paragraphe 2, les termes « ou oralement, » sont supprimés, le Conseil d'Etat s'opposant formellement au signalement sous forme orale. La communication orale se révèle effectivement comme étant problématique, dans la mesure où elle ne laisse pas de trace.

Aux paragraphes 3 et 4, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'articulation entre les différents régimes des autorités compétentes et les sanctions prévues par la présente loi en projet.

Afin d'y remédier, les paragraphes 3 et 4 sont revues de manière plus approfondie. Il est créé une distinction, au sein des autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, entre celles qui disposent d'un régime disciplinaire propre (dites « autorégulatrices ») ainsi que celles soumises à la tutelle du Ministère des Finances, d'une part, et les autorités qui ne disposent pas d'un tel régime d'autre part. Pour la première catégorie, énumérée au paragraphe 3, seulement les conditions visées aux points 1° à 4 sont rappelées pour apporter la sécurité juridique nécessaire. Les sanctions applicables sont celles qui relèvent de leurs lois spéciales.

Le paragraphe 4 regroupe les autorités compétentes telles que les établissements publics ou les administrations qui ne disposent pas d'un régime disciplinaire propre suffisamment étoffé leur permettant de prononcer des sanctions. C'est la raison pour laquelle le pouvoir de sanction est attribué pour les signalements tombant sous leur compétence à l'office de signalement qui est habilité à prononcer les sanctions prévues à l'article 5.

Un point 5°, qui incrimine les manquements relatifs à l'établissements des canaux de signalements internes, est ajouté pour remédier à l'opposition formelle du Conseil d'Etat relative à l'article 7, paragraphe 3.

Il est prévu un nouveau paragraphe 6 qui garantit que l'office de signalement, dans ses nouvelles missions attribuées au paragraphe 4, respecte le devoir d'intégrité et de confidentialité auquel les autorités autorégulatrices sont également soumises.

Au nouvel paragraphe 7, des voies de recours contre les décisions prises par les autorités compétentes ou l'office de signalement sont introduites, suite à l'avis de l'Ordre des avocats. Dans ce contexte, un recours en réformation peut être introduit devant le juge administratif dans un délai d'un mois à partir de la notification.

#### *Amendement 14 – article 19 du projet de loi*

L'article 19 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 3, point 1°, les termes « rapidement et » sont ajoutés entre les termes « des signalements » et « dans un délai de sept jours ».

2° Au paragraphe 3, point 3°, le terme « raisonnable » est ajouté entre les termes « dans un délai » et les termes « n'excédant pas trois mois ».

3° Le paragraphe 5 est remplacé par le libellé suivant :

« (5) Les autorités compétentes peuvent décider, dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe 4, de clore la procédure en cas de survenance de signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative par rapport au signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent. »

4° Au paragraphe 6, la dernière phrase est modifiée comme suit :

« Ces membres reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement. »

5° Le paragraphe 7 est supprimé.

#### *Commentaire d'article :*

Ad 1°

Au paragraphe 3, le terme « rapidement » est employé à la demande du Conseil d'Etat afin de garantir une meilleure transposition de la directive en ce qu'il est implicite que les autorités doivent agir avant l'écoulement du délai dans la mesure du possible. La directive, à l'article 11, paragraphe 2, lettre b), précise que les autorités compétentes doivent agir « rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours ». Le terme « rapidement » fait défaut dans la version initiale du projet.

Ad 2°

La même problématique se pose au point 3°, où le projet de loi ne précise pas que le délai du retour d'informations doit être raisonnable et ne pas excéder trois mois, tel que prévu à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre f), de la directive.

Ad 3°

La modification au paragraphe 5 a pour objet de remédier à une opposition formelle émise par le Conseil d'Etat pour transposition incomplète de la directive en ce qui concerne la référence à un signalement antérieur. La directive, article 11, paragraphe 4, précise effectivement que le signalement répétitif ne doit contenir « aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent. » Le paragraphe 5 est complété en ce sens.

Ad 4°

Au paragraphe 6, le Conseil d'Etat a signalé que la référence à l'alinéa 1<sup>er</sup> est à omettre dans la mesure où le paragraphe 6 n'est pas subdivisé en alinéas.

Ad 5°

Le paragraphe 7 est à omettre étant donné qu'il s'agit d'une redite de ce qui est prévu au paragraphe 6, deuxième phrase.

*Amendement 15 – article 20 du projet de loi*

L'article 20, point 5°, est modifié comme suit :

« 5° Le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la présente loi, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, à l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas ; »

*Commentaire d'article :*

La référence à l'article relatif au traitement des données est rectifiée. L'article 22 concerne le devoir de confidentialité alors que l'article 23 s'applique au traitement des données à caractère personnel.

Il est en outre tenu compte des observations d'ordre légistique.

*Amendement 16 – article 22 du projet de loi*

*Le paragraphe 2 est remplacé par le libellé suivant :*

« (2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'identité de l'auteur du signalement et toute autre information visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par la loi modifiée du 8 juin 2004 sur l'expression dans les médias ou le droit de l'Union européenne dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée. »

*Commentaire d'article:*

La précision selon laquelle le droit européen doit être d'application directe est omise car, comme le relève le Conseil d'Etat, elle restreint le champ d'application de l'article 16, paragraphe 2, de la directive. Il importe en revanche de faire référence au droit de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à la notion de « droit national » comme n'étant pas assez précise en ne définissant pas de quelle législation il s'agit. Afin d'y remédier, il est fait référence à la loi du 8 juin 2004 sur l'expression dans les médias qui prévoit les conditions dans lesquelles l'identité d'une personne peut être révélée.

*Amendement 17 – article 23 du projet de loi*

1° Le paragraphe 3 est supprimé.

2° Les paragraphes 4, 5 et 6 sont renumérotés et deviennent les paragraphes 3, 4 et 5.

*Commentaire d'article :*

Ad 1°

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'Etat, par le biais d'une opposition formelle, considère qu'en reprenant tels quels les termes de la directive sans précision aucune de la législation à laquelle il est fait référence, la directive n'est pas transposée correctement. En outre, les termes « ou européen d'application directe » sont à supprimer comme étant superfétatoires.

En ce qui concerne la durée de conservation des données, le Conseil d'Etat estime que la formulation employée est trop vague et ne remplit pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité. Il



s’y oppose dès lors formellement pour violation du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel.

Etant donné que ce paragraphe ne fait que rappeler le droit commun, il est supprimé afin de permettre de lever les deux oppositions formelles émises par le Conseil d’Etat.

Ad 2°

La renumérotation des paragraphes s’impose suite à la suppression du paragraphe 3.

*Amendement 18 – article 24 du projet de loi*

Au point 1°, la référence au chapitre 3 est supprimée.

*Commentaire d’article :*

Au point 1°, la référence au chapitre 3 est supprimée parce que ce chapitre ne contient aucune disposition relative aux signalements mais règle l’office des signalements.

En outre, il est tenu compte des observations d’ordre légistique du Conseil d’Etat. La numérotation en paragraphes est à omettre.

*Amendement 19 – article 26 du projet de loi*

L’article 26 est modifié comme suit :

Ad 1°

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, la référence au paragraphe 1<sup>er</sup> est supprimée.

Ad 2°

Le paragraphe 2 est remplacé par le libellé suivant :

« (2) L’auteur d’un signalement peut demander, dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par un acte introductif d’instance, à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d’en ordonner la cessation. »

Ad 3°

Au paragraphe 3, les termes « ou qui l’a invoquée et le cas échéant, obtenu la nullité, » sont insérés entre les termes « de la mesure » et « peut encore exercer ».

Ad 4°

Au paragraphe 4 les termes « concernant un préjudice subi par l’auteur de signalement » sont ajoutés entre les termes « autorité de compétence » et « , et sous réserve que celui-ci ». Le terme « suite » est supprimé.

*Commentaire d’article :*

Ad 1°

Il est tenu compte d’une observation d’ordre légistique du Conseil d’Etat.

Ad 2°

Les mots « personne concernée » sont remplacés par ceux d’« auteur de signalement » afin de garantir la conformité avec la définition à l’article 3. Cette rectification vise à lever l’opposition formelle émise par le Conseil d’Etat qui a constaté une incohérence qui est source d’insécurité juridique.

En outre, la demande en nullité ne s’introduit pas nécessairement par simple requête. Il faut tenir compte du fait que la demande peut être introduite par un autre acte introductif d’instance.

Ad 3°

Le paragraphe 3 a été complété suite à l’avis de l’Ordre des avocats, qui s’est demandé si la procédure en indemnisation est complémentaire ou alternative. Il est précisé que la procédure en indemnisation est complémentaire. Il peut s’agir par exemple d’un préjudice pécuniaire lié au fait que la victime de représailles a engagé des frais et honoraires d’avocat dans le cadre de sa procédure judiciaire en nullité de la mesure.

Ad 4°

A la demande du Conseil d'Etat et à titre de précision, le paragraphe 4 est complété par les termes « concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement ».

Ensuite, le terme « suite » est supprimé comme insérant une dimension temporelle non prévue par la directive. Il importe de préciser que les représailles en question sont une réaction au comportement du lanceur d'alerte, indépendamment du caractère immédiat ou non dans le temps. La suppression du terme doit permettre de lever l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat.

*Amendement 20 – article 27 du projet de loi*

L'article 27 est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété par la phrase suivante :

« La clôture de la procédure n'affecte pas les autres obligations ou les autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée, ni la protection accordée par la présente loi en ce qui concerne les signalements internes ou externes. »

2° Le paragraphe 5 est complété par un nouvel alinéa 1<sup>er</sup>, libellé comme suit :

« Sont punies d'une amende de 1 250 à 25 000 euros, les personnes qui exercent des mesures de représailles telles que prévues à l'article 25, ou qui intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement. »

3° Au paragraphe 5, alinéa 2, les termes « 3 jours à 3 mois » sont remplacés par ceux de « huit jours à trois mois ».

4° Le paragraphe 6 est supprimé.

*Commentaire d'article :*

Ad 1°

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat signale que l'article 11, paragraphe 3, de la directive, qui prévoit que la procédure de clôture « n'affecte pas la protection accordée par la présente directive en ce qui concerne les signalements internes ou externes », n'est pas correctement transposée. Il a dès lors été jugé utile d'apporter cette précision.

Ad 2°

Le paragraphe 5, est complété suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat pour transposition incomplète de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b) et d) de la directive, qui prévoit des sanctions lorsque les personnes physiques ou morales exercent des représailles contre les personnes auteurs d'un signalement et celles qui intentent des procédures abusives contre ces personnes.

Ad 3°

Au paragraphe 5, l'échelon des peines est adapté en tenant compte du seuil minimal des peines d'emprisonnement qui est de 8 jours, tel que prévu à l'article 15 du Code pénal. Il est en outre tenu compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

Ad 4°

La suppression de ce paragraphe fait suite à une demande du Conseil d'Etat.

*Amendement 21 – article 28 du projet de loi*

L'article 28 est remplacé par le libellé suivant :

**« Art. 28. Disposition transitoire**

L'établissement des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 devient obligatoire pour les entités du secteur privé comptant entre 50 et 249 travailleurs à partir du 17 décembre 2023. »

*Commentaire d'article :*

Il est tenu compte de la proposition de texte du Conseil d'Etat qui est reprise.

\*

## TEXTE COORDONNE

### Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application matériel

(1) ~~La présente loi a pour objet de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>, Les auteurs de signalement d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles, conformément aux dispositions de la présente loi. au sens de l'article 3, point 11<sup>o</sup>.~~

(2) ~~Les faits, informations ou documents classifiés ainsi que ceux ayant trait La présente loi ne s'applique pas aux signalements de violations relatives à la sécurité nationale. sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.~~

(3) ~~Les faits, informations ou documents Elle ne s'applique pas non plus aux auteurs de signalement dont les relations sont couvertes par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel auquel un notaire est tenu, le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu, le secret des délibérations judiciaires, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que par les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.~~

(4) ~~N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, dès lors que ce signalement est proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi.~~

(54) La présente loi n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(65) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent. »

### Art. 2. Champ d'application personnel

(1) La présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris :

- 1° les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Ttraité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ;
- 2° les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du Ttraité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 3° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ;
- 4° toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

(2) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis.

(3) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

(4) Les mesures de protection des auteurs de signalement s'appliquent également, le cas échéant, aux :

- 1° facilitateurs ;

- 2° tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ;  
et
- 3° entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

### Art. 3. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° « violations » : les actes ou omissions qui :
- a) sont illicites ; ou
  - b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, ~~pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ;~~
- 2° « informations sur des violations » : des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou dans une autre organisation avec laquelle l'auteur de signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations ;
- 3° « signalement » ou « signaler » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations ;
- 4° « signalement interne » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public ;
- 5° « signalement externe » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux autorités compétentes ;
- 6° « divulgation publique » ou « divulguer publiquement » : la mise à disposition dans la sphère publique d'informations sur des violations ;
- 7° « auteur de signalement » : une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles ;
- 8° « facilitateur » : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle ;
- 9° « contexte professionnel » : les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations ;
- 10° « personne concernée » : une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée ;
- 11° « représailles » : tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, ~~est et~~ suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement ;
- 12° « suivi » : toute mesure prise par le destinataire du signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure ;
- 13° « retour d'informations » : la communication à l'auteur de signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi ;
- 14° « autorité compétente » : toute autorité nationale, visée à l'article 18, désignée pour recevoir des signalements et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement et désignée pour exercer les fonctions prévues par la présente loi, notamment en ce qui concerne le suivi ;
- 15° « entité » : toute entité juridique de droit privé ou de droit public, y compris toute entité appartenant à une telle entité de droit public ou contrôlée par elle.**

#### **Art. 4. Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement**

(1) Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente loi aux conditions :

- 1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi ; et
- 2° qu'ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 7 5, soit externe conformément à l'article 19 16, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24.

(2) Les personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue par la présente loi pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Les personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents des violations bénéficient de la protection prévue par la présente loi dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe.

### **Chapitre 2 – Des signalements internes**

#### **Art. 5. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement interne**

Les informations sur des violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédures de signalement interne prévus dans le présent chapitre.

Les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi **sont encouragées à privilégier le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe** ont en premier lieu recours au signalement interne, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles.

#### **Art. 6. Obligation d'établir des canaux de signalement interne**

(1) Les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi, ~~après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit.~~

Les canaux et procédures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, permettent aux travailleurs de l'entité de signaler des informations sur des violations au sens de l'article 3, point 1°. Ils peuvent permettre à d'autres personnes, visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2° à 4°, et à l'article 2, paragraphes 2 à 4, qui sont en contact avec l'entité juridique dans le cadre de leurs activités professionnelles, de signaler des informations sur des violations.

(2) Sont visées par le paragraphe 1<sup>er</sup>, les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. **Le seuil minimal de 50 travailleurs doit être atteint pendant une période de 12 mois consécutifs.** Cette obligation est sans préjudice d'éventuels seuils moins élevés retenus dans des lois spéciales.

(3) Les entités juridiques du secteur privé qui comptent **entre 50 à et 249** travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et le suivi à effectuer. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu de la présente loi de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

(4) Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article 7, **paragraphe 1<sup>er</sup>**, s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement pour le compte d'une entité juridique du secteur privé.

~~(5) Le paragraphe 1<sup>er</sup> s'applique à toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités, y compris les administrations des communes de plus de 10.000 habitants.~~

(65) Les entités visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de moins de 50 **cinquante** travailleurs et les communes de moins de 10.000 **dix-mille** habitants **ne sont pas soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et sont libres de mettre en place lesdits canaux et procédures conformément à l'article 7. A défaut, les auteurs de signalement peuvent procéder directement à la procédure de signalement externe.** sont libres de mettre en place des canaux et procédures de signalement interne conformément aux articles 7 et 22. Dans ce cas les dispositions de la présente loi s'appliquent.

(76) Lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques.

(87) Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. A cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne mis en place avec les dispositions de la présente loi.

#### **Art. 7. Procédures de signalement interne et suivi**

(1) Les procédures de signalement interne et de suivi visées à l'article 6 comprennent les éléments suivants :

- 1° des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisés ;
- 2° un accusé de réception adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement ;
- 3° la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations ;
- 4° un suivi diligent par la personne ou le service désigné visé au point 3° pour le suivi des signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable ;
- 5° un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement ;
- 6° la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement aux autorités compétentes et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne, ainsi que des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne.

(2) Les canaux prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement ou les deux dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

~~(3) En cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et du présent article par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de 1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé.~~

### Chapitre 3 – Office des signalements

#### Art. 8. Création de l'office des signalements

Il est créé un office des signalements, ci-après désigné l'«office». Il est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

#### Art. 9. Missions

L'office a pour missions :

- 1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, ~~notamment~~ en lui précisant les procédures à suivre et **de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne;**
- 2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- 3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance ;
- 4° **de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel ;**
- ~~4~~<sup>5</sup>° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi **et de les soumettre aux autorités compétentes ;**
- 6° **d'assurer les missions lui attribuées dans la procédure de signalement externe.**

#### Art. 10. Rapports, évaluation et réexamen

(1) L'office publie annuellement un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.

(2) Le rapport contient les informations sur la mise en œuvre 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**, ainsi que les statistiques suivantes sur les signalements visés au chapitre 4, de préférence sous une forme agrégée, si elles sont disponibles au niveau central :

- 1° le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes ;
- 2° le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat ; et
- 3° s'il est constaté, le préjudice financier estimé et les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées.

~~(3) L'office transmet une copie du rapport aux services compétents de la Commission européenne.~~

#### Art. 11. Chargé de direction de l'office

(1) L'office est dirigé par un chargé de direction, nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil pour une durée de 5 ans, renouvelable.

(2) Le chargé de direction est recruté en qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat du groupe de traitement ou d'indemnité A1.

#### Art. 12. Statut du chargé de direction

(1) Il ne peut être membre du Gouvernement, de la Chambre des ~~D~~ députés, du Conseil d'Etat ou du Parlement européen. Il ne peut exercer ni un mandat communal, ni une activité incompatible avec sa fonction, ni détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme relevant de la compétence de l'office.

(2) Le Gouvernement en conseil peut proposer au Grand-Duc de le démettre de ses fonctions de chargé de direction lorsqu'il se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions.

### **Art. 13. Missions du chargé de direction**

Le chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi ~~et de ses règlements d'exécution~~, **sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18.**

*Commentaire :*

### **Art. 14. Qualifications**

Pour être nommé chargé de direction, il faut remplir les conditions suivantes :

- 1° posséder la nationalité luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° posséder un casier judiciaire vierge au moment de la nomination ;
- 4° ~~Le chargé de direction doit~~ être détenteur d'un diplôme d'études universitaires sanctionnant un cycle complet d'études au niveau d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent dans un domaine utile à l'exercice de la fonction ;
- 5° avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues,;
- 6° disposer d'une expérience professionnelle pertinente d'au moins 10 ans.

### **Art. 15. Cadre du personnel**

(1) Le cadre du personnel comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

(2) Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

## **Chapitre 4 – Signalements externes et suivi**

### **Art. 16. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement externe**

Sans préjudice de l'article 24, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi, signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visées aux articles 17 et 19 après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou, ~~le cas échéant,~~ en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.

### **Art. 17. Conception des canaux de signalement**

(1) Les autorités compétentes établissent des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations.

(2) Les canaux de signalement externe sont considérés comme indépendants et autonomes s'ils répondent à tous les critères suivants :

- 1° ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés ;
- 2° ils permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article 23, ~~paragraphe 3,~~ afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

(3) Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.



(4) Les autorités compétentes veillent à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement visés aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 à 3 ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalements.

#### **Art. 18. Signalements effectués auprès des autorités compétentes**

(1) Dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les autorités suivantes, ci-après désignées par « les autorités compétentes », reçoivent, directement dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'autorité compétente concernée, les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi :

- 1° La Commission de surveillance du secteur financier ;
- 2° Le Commissariat aux assurances ;
- 3° ~~L'autorité e~~ Conseil de la concurrence ;
- 4° L'Administration de l'~~E~~enregistrement, **des domaines et de la TVA** et des ~~Domaines~~ ;
- 5° L'Inspection du travail et des mines ;
- 6° La Commission nationale pour la protection des données ;
- 7° Le Centre ~~d'~~ **pour l'égalité de traitement** ;
- 8° ~~L'Ombudsman/Contrôle externe des lieux privatifs de liberté~~ **Le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe où se trouvent des personnes privées de liberté** ;
- 9° ~~L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher~~ ~~comité fir d'Rechter vum Kand~~ ;
- 10° L'Institut luxembourgeois de régulation ;
- 11° L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;
- 12° L'Ordre des avocats **du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch** ;
- 13° La Chambre des notaires ~~du GDL~~ ;
- 14° Le Collège médical ;
- 15° L'Administration de la nature et des forêts ;
- 16° L'Administration de la gestion de l'eau ;
- 17° L'Administration de la navigation aérienne ;
- 18° Le Service national du Médiateur de la consommation ;
- 19° L'Ordre des ~~A~~architectes et des ~~I~~ingénieurs-conseils ;
- 20° L'Ordre des ~~E~~experts-comptables ;
- 21° L'Institut des ~~R~~réviseurs d'~~E~~ntreprises ;
- 22° L'Administration des contributions directes.

(2) Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit ~~ou oralement~~, à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement.

(3) Sans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes **visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1°, 2°, 4°, 6°, 12°, 13°, 14°, 19°, 20°, 21° et 22°,** peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé **physiques et morales** :

- 1° **qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;**
- 2° **qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;**
- 3° **qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;**

- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

**(4) Lorsque le signalement relève de la compétence d'une des autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 15°, 16°, 17° et 18°, celles-ci le communiquent, après examen, à l'office des signalements qui peut prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :**

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée. ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

**(45)** L'amende peut aller de 1 500 euros à 250 000 euros.

Le maximum de l'amende peut être doublé en cas de récidive dans les 5 ans à partir de la dernière sanction devenue définitive.

**(6) L'office des signalements, par les pouvoirs lui attribués aux paragraphes 4 et 5, est soumis aux devoirs d'intégrité et de confidentialité tel qu'il résulte de l'article 17, paragraphe 2, points 1° et 2°.**

**(7) Un recours en réformation contre les décisions prises en vertu du présent article peut être introduit devant le tribunal administratif endéans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision.**

#### **Art. 19. Coopération, suivi et traitement des signalements par les autorités compétentes**

(1) Les autorités compétentes sont chargées de recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.

(2) Les autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. Cette dernière informe sans retard, l'auteur du signalement de cette transmission.

(3) Sans préjudice du paragraphe 2, les autorités compétentes sont obligées :

- 1° d'accuser réception des signalements **rapidement et** dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, sauf demande contraire expresse de l'auteur du signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur du signalement ;
- 2° d'assurer un suivi diligent des signalements ;
- 3° de fournir à l'auteur du signalement un retour d'informations dans un délai **raisonnable** n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés ;
- 4° de communiquer à l'auteur du signalement le résultat final des démarches auxquelles le signalement a donné lieu, sous réserve des informations tombant dans le champ d'application d'une obligation légale de secret pénalement sanctionnée ;
- 5° de transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents ;

(4) Les autorités compétentes, après avoir dûment examiné la question, peuvent décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la

procédure, sans préjudice d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée. Les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs à son fondement ;

(5) Les autorités compétentes peuvent décider, dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe 4, **de clore la procédure en cas de survenance de signalements répétitifs qui ne contiennent ne pas donner suite à un signalement, si ce dernier s'avère répétitif et ne contient aucune nouvelle information significative par rapport au signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent.**

(6) Les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements. Ces membres du personnel sont en particulier chargés de la mise à disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement, y compris concernant l'utilisation de canaux de signalement internes, de la réception et du suivi des signalements et du maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire. ~~Les Ces membres du personnel visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement.~~

~~(7) Les autorités compétentes maintiennent le contact avec l'auteur du signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander des informations complémentaires si nécessaire.~~

(87) En cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes peuvent traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente loi, sans préjudice des délais prévus au paragraphe 3, point 3°.

(98) Dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions respectives en vertu de la présente loi, les autorités compétentes coopèrent et se prêtent mutuellement assistance.

#### **Art. 20. Informations concernant la réception des signalements et leur suivi**

Les autorités compétentes publient, dans une section distincte sur leur site internet, aisément identifiable et accessible, au moins les informations suivantes :

- 1° Les conditions pour bénéficier d'une protection au titre de la présente loi ;
- 2° Les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe mis en place par elles, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non ;
- 3° Les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur de signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu ;
- 4° Des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne ;
- 5° Le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article 22 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la présente loi, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679 **du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données**, à l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas ;
- 6° La nature du suivi à assurer en ce qui concerne les signalements ;
- 7° Une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de l'autorité compétente ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup> ;

8° Les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels de la part de l'office ;

9° Les coordonnées de l'office.

#### **Art. 21. Réexamen des procédures par les autorités compétentes**

Les autorités compétentes réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les autorités compétentes tiennent compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et adaptent leurs procédures en conséquence.

### **Chapitre 5 – Dispositions applicables aux signalements internes et externes**

#### **Art. 22. Devoir de confidentialité**

(1) L'identité de l'auteur du signalement ne doit pas être 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. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur du signalement peut être directement ou indirectement déduite.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'identité de l'auteur du signalement et toute autre information visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par **la loi modifiée du 8 juin 2004 sur l'expression dans les médias le droit national ou européen d'application directe le droit de l'Union européenne** dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.

(3) Les divulgations effectuées en vertu de la dérogation prévue au paragraphe 2 font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées. En particulier, les auteurs de signalements sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalements, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.

(4) Les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

#### **Art. 23. Traitement des données à caractère personnel**

(1) Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente loi, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et à la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

(2) Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.

(3) Les entités juridiques de droit privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus, dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 22. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la présente loi ou d'autres exigences imposées par le droit national ou européen d'application directe.

(4) Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour le signalement, avec le consentement de l'auteur de signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° une transcription complète et précise de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature.

(54) Lorsqu'une ligne téléphonique non enregistrée ou un autre système de messagerie vocale non enregistré est utilisé pour le signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la conversation par l'apposition de sa signature.

(65) Lorsqu'une personne demande à rencontrer les membres du personnel des entités juridiques des secteurs privé et public ou des autorités compétentes aux fins d'un signalement interne ou externe, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes veillent, avec le consentement de l'auteur du signalement, à ce que des comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° un procès-verbal précis de la rencontre, établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature.

## **Chapitre 6 – Divulgations publiques**

### **Art. 24. Divulgations publiques**

(1) Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par la présente loi si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- 1° la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres 2, 3 et 4, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, ou à l'article 19, paragraphe 3, point 3° ;
- 2° la personne a des motifs raisonnables de croire que :
  - a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ; ou
  - b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

## **Chapitre 7 – Mesures de protection**

### **Art. 25. Interdiction de représailles**

Toutes formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, sont interdites à l'égard des personnes visées à l'article 2, en raison du signalement qu'elles ont effectué dans les conditions de la présente loi. Sont notamment interdits :

- 1° la suspension d'un contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée ou des mesures équivalentes ;

- 2° la rétrogradation ou le refus de promotion ;
- 3° le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ;
- 4° la suspension de la formation ;
- 5° les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 6° la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le salarié pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;
- 7° la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou l'ostracisme ;
- 8° la discrimination, le traitement désavantageux ou injuste ;
- 9° l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ;
- 10° le préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou les pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ;
- 11° la mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ;
- 12° la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;
- 13° l'annulation d'une licence ou d'un permis ;
- 14° l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

#### **Art. 26. Recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement**

(1) Toute mesure de représailles visée à l'article 25, ~~paragraphe 1<sup>er</sup>~~, points 1° à 6° et les points 9°, 12° et 13°, est nulle de plein droit.

(2) ~~L' personne concernée~~ **auteur d'un signalement** peut demander, dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par simple requête **un acte introductif d'instance**, à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation.

(3) La personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure **ou qui l'a invoquée et le cas échéant, obtenu la nullité**, peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi.

(4) Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autorité compétente **concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement**, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles suite au signalement ou à la divulgation publique. Dans ce cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable, d'établir les motifs au fondement de cette dernière.

#### **Art. 27. Mesures de protection contre les représailles**

(1) Sans préjudice de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément à la présente loi, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi. **La clôture de la procédure n'affecte pas les autres obligations ou les autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée, ni la protection accordée par la présente loi en ce qui concerne les signalements internes ou externes.**

(2) Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(3) Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation en vertu de la présente loi continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(4) Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 2 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente loi. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

**(5) Sont punies d'une amende de 1 250 à 25 000 euros, les personnes qui exercent des mesures de représailles telles que prévues à l'article 25, ou qui intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement.**

L'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, pourra se voir infliger une peine d'emprisonnement de ~~3~~ **huit** jours à ~~3~~ **trois** mois de prison et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros.

(6) La responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagé. L'entité qui a subi des dommages peut demander réparation du préjudice subi devant la juridiction compétente.

## **Chapitre 8 – Dispositions transitoires**

### **Art. 28. Période Disposition transitoire**

~~(1) La présente loi entre en vigueur le 4ème jour de sa publication au Journal officiel.~~

~~(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'obligation pour les entités du secteur privé comptant entre 50 à 249 travailleurs d'établir des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 de la présente entrent en vigueur le 17 décembre 2023.~~

**L'établissement des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 devient obligatoire pour les entités du secteur privé comptant entre 50 et 249 travailleurs à partir du 17 décembre 2023.**

7945/24



N° 7945<sup>24</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition 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**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(7.4.2023)

Par dépêche du 28 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt-et-un amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de la Justice.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chaque amendement et d'un texte coordonné du projet de loi sous rubrique tenant compte desdits amendements.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

*Amendement 1*

L'amendement sous examen a pour objet d'apporter des modifications à l'article 1<sup>er</sup> de la loi en projet.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée, reprend la proposition de texte que le Conseil d'État a formulée.

La reformulation du paragraphe 2 n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur proposée, est reformulé pour tenir compte de l'observation du Conseil d'État selon laquelle il y a lieu de préciser que c'est l'auteur qui bénéficie ou est exclu du régime de la loi en projet. La mention selon laquelle les « faits, informations ou documents couverts [...] par l'article 11 du statut général des fonctionnaires » sont exclus de la protection de la loi en projet est supprimée pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État pour transposition incorrecte 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, ci-après « directive (UE) 2019/1937 ». Par conséquent, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle et sa réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel, la loi en projet s'appliquant désormais aux fonctionnaires et agents assimilés de l'État et aux fonctionnaires et agents assimilés communaux. Les termes « sans préjudice de dispositions légales dérogatoires » sont supprimés *in fine*, de sorte que l'opposition formelle pour insécurité juridique peut aussi être levée. Les auteurs des amendements sous examen expliquent, dans le commentaire de l'amendement sous revue, qu'ils ont rajouté « le secret professionnel auquel un notaire est tenu » et « le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu », pour tenir compte d'une différence terminologique entre la version française et la version anglaise de la directive (UE) 2019/1937, visant, dans la seconde, « *the protection of legal and medical professional privilege* » à l'article 3, paragraphe 3, lettre (b), quand la première ne vise que « la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical » à la même disposition.

Le paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup> initial est supprimé pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État pour insécurité juridique, de sorte que celle-ci peut être levée.

*Amendement 2*

L'amendement sous examen apporte des modifications à l'article 3 du projet de loi sous avis.

Au point 1°, la suppression des termes « pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public » à l'article 3, point 1°, lettre b), permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle pour transposition erronée de la directive (UE) 2019/1937 au sujet de cette disposition.

Le point 2° a pour objet de remplacer le verbe « est » par la conjonction de coordination « et » à l'article 3, point 11°. Les auteurs affirment, dans leur commentaire, qu'il s'agit d'un redressement d'ordre légistique. Or, suite à cette modification, la définition du terme « représailles » est dénuée de sens et ne correspond d'ailleurs plus à la définition prévue à l'article 5, point 11), de la directive (UE) 2019/1937. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de ladite directive, d'abandonner cette modification pour s'en tenir au texte initial.

*Amendements 3 et 4*

Les amendements sous examen n'appellent pas d'observation.

*Amendement 5*

L'amendement sous revue a pour objet d'apporter des modifications à l'article 6 de la loi en projet.

Au point 1°, la suppression des termes « après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit » permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle pour insécurité juridique au regard de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

Le point 2° entend insérer une phrase entre la première et la deuxième phrase du paragraphe 2. Il s'agit, selon le commentaire de l'amendement, de donner suite à une demande de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg dans son avis complémentaire du 5 octobre 2022. Aux yeux du Conseil d'État, la disposition amendée est à lire en ce sens que le renvoi aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail concerne le calcul du nombre des cinquante travailleurs, tandis que la phrase ajoutée par l'amendement sous examen concerne le champ temporel qui est pris en compte pour le calcul du nombre de cinquante travailleurs.

Le point 5° a pour objet de reformuler le paragraphe 6, devenant le paragraphe 5 en raison de la suppression de l'ancien paragraphe 5. La première phrase de la disposition, dans sa nouvelle teneur proposée, reprend la proposition de texte que le Conseil d'État a formulée au sujet de l'article 6, paragraphe 6, et n'appelle par conséquent pas d'observation. Quant à la deuxième phrase, le commentaire du point 5° précise qu'« [i]l convient également de mentionner explicitement, comme il résulte de l'avis de l'Ordre des avocats et de l'Institut luxembourgeois de régulation, que dans le cas de figure prévu au nouveau paragraphe 5, il peut être recouru directement à la procédure de signalement externe ». Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent préciser qu'une personne désirant effectuer un signalement procède audit signalement en ayant recours à la procédure de signalement externe lorsqu'une procédure de signalement interne est matériellement impossible en raison de l'absence de mise en place de canaux de signalement interne. Ainsi, le principe même de la deuxième phrase va de soi et celle-ci peut être supprimée étant donné qu'elle est superflue. En effet, il est évident que si des canaux de signalement interne existent, les auteurs de signalement sont néanmoins libres de passer par un signalement externe, même s'ils sont encouragés à utiliser d'abord des canaux de signalement interne.

*Amendement 6*

Le point 2° de l'amendement sous examen a pour objet de supprimer le paragraphe 3 de l'article 7, suite à une opposition formelle du Conseil d'État. Ce dernier a, dans son avis du 23 décembre 2022, précisé que cette opposition formelle pourrait être levée en apportant des précisions à la disposition en question ou en la supprimant. Les auteurs des amendements choisissent la seconde alternative, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

*Amendements 7 à 12*

Les amendements sous examen n'appellent pas d'observation.

*Amendement 13*

L'amendement sous revue apporte des modifications à l'article 18 de la loi en projet.

En ce qui concerne le paragraphe 6 nouveau, le Conseil d'État signale que sa formulation prête à confusion et qu'il y a lieu de le reformuler comme suit :

« (6) L'office des signalements est soumis aux mêmes obligations auxquelles les autorités compétentes sont soumises en vertu de l'article 17. »

#### *Amendements 14 et 15*

Les amendements sous revue n'appellent pas d'observation.

#### *Amendement 16*

L'amendement 16 entend modifier l'article 22, paragraphe 2, de la loi en projet, pour remplacer la référence au « droit national » par une référence à la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et afin de remplacer les termes « européen d'application directe » par ceux de « droit de l'Union européenne ». En raison de ces adaptations, l'opposition formelle du Conseil d'État pour transposition incorrecte et imprécision, source d'insécurité juridique, peut être levée.

#### *Amendement 17*

L'amendement 17 entend apporter des modifications à l'article 23 de la loi en projet.

Au point 1°, et suite à la suppression du paragraphe 3, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 23 décembre 2022.

#### *Amendement 18*

L'amendement sous examen n'appelle pas d'observation.

#### *Amendement 19*

Le point 1° n'appelle pas d'observation.

Le point 2° vise à adapter le paragraphe 2 de l'article 26 du projet de loi sous avis. L'opposition formelle en raison de l'incohérence de la disposition par rapport à la définition de la notion de « personne concernée », prévue à l'article 3, point 10°, source d'insécurité juridique, peut dès lors être levée. Par ailleurs, le Conseil d'État note que les auteurs des amendements n'ont pas suivi son conseil de préciser les procédures particulières « dans les différentes lois procédurales applicables, sinon de prévoir une compétence spéciale unique avec une procédure adaptée ». Il peut néanmoins s'accommoder du choix consistant à remplacer les termes « par simple requête » par ceux de « par acte introductif d'instance », le droit commun s'appliquant selon la nature de la procédure en question.

Au point 4°, suite à l'adaptation du paragraphe 4, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard de ladite disposition dans son avis du 23 décembre 2022.

#### *Amendement 20*

Le point 2° insère un alinéa 1<sup>er</sup> nouveau au paragraphe 5, afin de prévoir que les personnes qui sanctionnent ou intentent une procédure abusive contre un auteur de signalement encourent une amende de 1 250 à 25 000 euros. Il s'agit de transposer les lettres b) et c) de l'article 23 de la directive (UE) 2019/1937, qui n'étaient pas transposées au sein de l'article 27 du projet de loi dans sa version initiale. Par conséquent, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle pour transposition incomplète de ladite directive.

#### *Amendement 21*

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation.

\*

**OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE***Amendement 5*

Au point 2°, il convient d'écrire « douze mois » en toutes lettres.

*Amendement 13*

À l'article 18, paragraphe 3, point 2°, la virgule précédant les termes « ou fournissent » est à supprimer, car superflète.

À l'article 18, paragraphe 3, au point 5°, il convient d'écrire « l'article 6, paragraphes 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2 et 7, ». Cette observation vaut également pour l'article 18, paragraphe 4, point 5°.

À l'article 18, paragraphe 4, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule à la suite des termes « à l'office des signalements ».

*Amendement 16*

À l'article 22, paragraphe 2, il convient de reproduire correctement l'intitulé de l'acte en question, en écrivant « loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ».

*Amendement 18*

À l'article 24, point 1°, la virgule à la suite du nombre « 2 » est à supprimer.

*Amendement 19*

À l'article 26, paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « points 1 à 6, 9°, 12° et 13°, ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « le cas échéant ».

*Amendement 20*

À l'article 27, paragraphe 5, il convient de supprimer la virgule à la suite des termes « à l'article 25 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 7 avril 2023.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

7945/25

**N° 7945<sup>25</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition 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**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE**

(26.4.2023)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE ; Président, Rapporteur, Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Elisabeth MARGUE, Mme Octavie MODERT, MM. Laurent MOSAR, Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Madame la Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 7945 à la Chambre des Députés en date du 10 janvier 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Lors de sa réunion du 12 janvier 2022, les membres de la Commission de la Justice ont désigné leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur de la future loi. De plus, ils ont examiné les dispositions du projet de loi et mené un échange de vues sur celles-ci.

En date du 9 novembre 2022, les membres de la Commission de la Justice ont eu, sur demande du groupe politique CSV, un échange de vues avec les représentants de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg sur les dispositions du projet de loi.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 23 décembre 2022.

En date du 28 mars 2023, le Gouvernement a informé la Chambre des Députés qu'une série d'amendements gouvernementaux a été adoptée pour modifier plusieurs dispositions de la loi en projet.

En date du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire sur le projet de loi amendé.

Les membres de la Commission de la Justice ont examiné les amendements gouvernementaux ainsi que les avis du Conseil d'Etat lors de la réunion du 19 avril 2023.

Lors de la réunion du 26 avril 2023, les membres de la Commission de la Justice ont adopté le présent projet de rapport.

\*

**II. OBJET**

Le programme de coalition 2018-2023 prévoit dans sa partie « Justice » que : « La proposition de directive relative à la création d'une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d'alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d'une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois. La législation nationale couvrira le champ d'application

défini par la jurisprudence nationale en la matière ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ».

Le projet de loi n°7945 vise à transposer dans la législation luxembourgeoise 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 (ci-après, la « Directive »).

L'objectif de la Directive est d'introduire un cadre légal posant des normes minimales communes à tous les États membres afin de « pallier la fragmentation actuelle des législations de protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Union européenne ». Dans ce contexte, les États Membres restent néanmoins libres d'élargir ledit cadre légal.

Bien que la directive ne vise que certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, le législateur a fait le choix d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national. Ce choix est motivé par la volonté de garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte. En effet, les violations au droit national, indépendamment de leur classification en tant qu'infractions de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables pour la société en général.

Il convient de noter que l'approche retenue en matière de champ d'application s'inscrit dans la continuité du champ d'application de la jurisprudence actuelle, qui s'applique elle-même à l'ensemble du droit national. Il ne s'agit donc pas tant d'opérer une extension, mais plutôt de mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs. L'accès à des canaux de signalement interne et externe permettra ainsi d'offrir aux lanceurs d'alerte des modes de signalement plus appropriés, de sorte que la divulgation au public ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement.

Certains actes de l'Union, en particulier dans le domaine des services financiers, tels que le règlement (UE) no 596/2014 du Parlement européen et du Conseil et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission, adoptée sur la base de ce règlement, et les directives 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE)2016/97, contiennent déjà des règles détaillées sur la protection des lanceurs d'alerte. Les dispositions de protection contenues dans les lois spéciales, pour autant qu'elles offrent des garanties similaires, priment sur les dispositions générales de la présente loi qui les complètent dans les domaines non couverts à suffisance par les lois sectorielles. Les dispositions de la directive (UE) 2019/1937 s'ajoutent donc (sans s'y substituer) aux initiatives de l'Union européenne déjà ancrées dans les législations nationales et qui font l'objet d'une pratique administrative solide et éprouvée qui garantit l'effectivité de la directive.

Il est prévu d'introduire un office des signalements ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalements, par exemple en leur indiquant à quelle autorité s'adresser. L'office aura en outre comme compétence de sensibiliser le public aux droits des lanceurs d'alerte. Les attributions de cette instance sont sans préjudice des compétences qu'exercent les autorités compétentes sectorielles.

Le champ d'application personnel est par ailleurs défini de manière très large par la directive, incluant non seulement les travailleurs et les fonctionnaires, mais également les actionnaires, les personnes dont la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore débuté, les sous-traitants, etc. Le projet de loi propose dès lors d'introduire des moyens de protection couvrant ces différentes catégories de personnes en s'inspirant de la législation existante déjà très protectrice en droit du travail, mais en innovant sur certains points.

La directive oblige par ailleurs les entités juridiques de droit privé de plus de 50 salariés à mettre en place des canaux de signalements internes, répondant à certains critères et permettant aux lanceurs d'alerte d'informer en toute confidentialité leur employeur sur des violations importantes. Le lanceur d'alerte est encouragé à signaler un comportement contraire aux règles en vigueur en interne à l'entité juridique concernée.

Sont encore soumis à l'obligation de mettre en place un canal interne « toutes les entités juridiques du secteur public, y compris toute entité appartenant à de telles entités ou contrôlée par de telles entités ». La directive offre une certaine discrétion dans la mise en place des canaux internes au niveau des entités juridiques de service public, qui comprennent les ministères et leurs départements, les services et administrations sous leur attribution, les établissements publics et les communes de plus de 10.000 habitants.

Les signalements externes sont possibles auprès des autorités compétentes énumérées de manière exhaustive dans le texte du projet de loi.

\*

### III. AVIS

#### Avis du Collège médical (19.1.2022)

Quant à l'article 2 relatif au champ d'application personnel, le Collège médical propose d'inclure les personnes morales dans la définition du facilitateur. Il est d'avis que les dispositions transposées doivent être accompagnées d'un livre vert, voire d'une information sur le droit d'alerte, en guise de sensibilisation de toutes les parties prenantes. En effet, l'expérience liée à l'exercice des missions qui sont les siennes permet au Collège médical d'observer que très souvent, le personnel est le témoin clé de nombreuses infractions au Code de la santé. Or, par ignorance de la protection lui conférée, le personnel hésite souvent à faire une dénonciation nonobstant l'importance du trouble causé à l'ordre de santé publique.

Quant à l'article 4 relatif aux conditions de protection du lanceur d'alerte, le Collège médical estime que les auteurs du projet n'ont pas suffisamment anticipé les éventuels signalements abusifs et qu'il conviendrait de prévoir une disposition afférente au Code de travail pour éviter tout risque de dévoiement des garanties par des salariés mal intentionnés. De plus, la procédure d'alerte devrait être clarifiée pour garantir la protection du lanceur d'alerte en cas d'alerte émise.

Quant aux articles 6 et 7 relatifs au canal de signalement interne et la procédure de signalement, le Collège médical constate une absence de sanctions en cas de défaillance des entités concernées dans la procédure de recueil et de traitement des signalements internes. Les auteurs du projet ont prévu certaines garanties pour la procédure de recueil et de traitement des signalements internes, mais il n'y a aucune sanction en cas de non-respect de ces garanties.

Quant aux articles relatifs au signalement externe et aux autorités compétentes, le Collège médical constate que les auteurs du projet ont établi une liste de 18 autorités compétentes, mais que cette liste est loin d'être exhaustive. Si le lanceur d'alerte émet un signalement externe auprès d'une autorité non comprise dans l'énumération du projet d'article 18, il perd le bénéfice de la protection faute de leur désignation d'autorité compétente. Le Collège médical estime dès lors qu'il conviendrait de se référer à une définition générale de la qualité d'autorité compétente pour éviter cette restriction de la protection due au statut de lanceur d'alerte. Enfin, est d'avis que cette nouvelle compétence en matière de droit d'alerte devrait figurer dans les missions prévues à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant ses attributions, ce qui entraînerait à sa charge de nouvelles obligations.

Malgré ces observations, le Collège médical constate que les dispositions du projet de loi répondent à l'exigence de transposition de la directive susvisée en ce qu'elles apportent des garanties renforcées et que le projet répond à l'objectif d'harmonisation voulu par le législateur européen.

#### Avis de l'Ordre des Experts-Comptables (27.01.2022)

L'Ordre des Experts-Comptables (ci-après l'OEC), souscrit aux objectifs du projet mais estime que l'activité exercée par les experts-comptables ou les réviseurs d'entreprises doit être exclue des dispositions du présent projet. Il propose de modifier le texte de l'article 1er paragraphe (3) comme suit : « (3) *Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises et son client en matière de contentieux des contributions directes, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.* »

#### Avis de la Chambre des Salariés (9.2.2022)

D'une manière générale, la Chambre des Salariés (ci-après la CSL) accueille favorablement le projet de loi, mais regrette qu'il ne prévoit pas d'office une loi spéciale concernant la protection et les droits des salariés auteur de signalement. La CSL a élaboré une proposition de loi qui vise à introduire un



Titre VIII « La protection des auteurs de signalements » sous le livre II « Règlementation et conditions de travail » dans le Code du travail, annexée à son avis.

Concernant les signalements internes, la CSL constate que la directive européenne encourage le signalement interne, mais le projet de loi semble imposer cette procédure sans laisser le choix au lanceur d'alerte du canal interne ou externe pour sa dénonciation, ce qui empêche l'auteur de signaler librement les violations. De plus, les entreprises pourraient faire disparaître les preuves d'une violation et agir en représailles contre l'auteur du signalement.

Ensuite, la CSL note que le projet de loi impose aux entités juridiques d'une certaine taille de mettre en place un canal de signalement interne, mais les salariés à temps partiel et les salariés sous contrat à durée déterminée ne sont pas pris en compte pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise.

Concernant les signalements externes, la CSL estime que les informations relatives aux canaux de signalement externes devraient être disponibles dans plusieurs langues. Elle propose la création d'un « Centre de traitement des signalements des lanceurs d'alerte » par une loi nationale afin de répondre aux conditions d'indépendance et d'autonomie de la directive, à l'image de la Commission nationale pour la protection des données ou du Centre pour l'égalité de traitement.

Concernant les mesures de protection, la CSL salue les dispositions prévoyant l'action en nullité, néanmoins elle propose d'y ajouter, en ce qui concerne les salariés, la procédure en ce qui concerne les actions en nullité des licenciements abusifs et la cessation de la violation. La liste des représailles devrait aussi inclure les menaces d'actions en justice pour non-respect des clauses de confidentialité ou de secret des affaires. La CSL remarque que les mesures de soutien prévues à l'article 20 de la directive n'ont pas été mises en œuvre à travers ce projet de loi.

La CSL marque son accord au présent projet de loi, sous condition qu'il soit tenu compte de ses remarques, notamment de sa demande d'introduction dans le Code du travail des règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les salariés, apprentis, stagiaires et étudiants travaillant pendant les vacances scolaires, en parallèle et en complément du présent projet de loi.

#### **Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (23.2.2022)**

L'Institut des Réviseurs d'Entreprise (ci-après l'IRE) salue l'objectif du projet de loi, qui est de renforcer la protection des lanceurs d'alerte. L'IRE limite ses commentaires à deux points fondamentaux concernant l'efficacité du système de signalement externe mis en place et l'équilibre entre la transparence et le secret professionnel

Premièrement, l'IRE critique la multiplicité des acteurs impliqués dans le système de signalement externe, qui pourrait rendre difficile pour les auteurs de signalement de savoir quelle autorité compétente saisir. L'IRE propose plutôt qu'une autorité centrale unique soit chargée de la réception et du suivi des signalements.

Deuxièmement, l'IRE critique le manque d'équilibre entre la transparence nécessaire et la protection du secret professionnel, qui est d'ordre public. Selon l'IRE, le projet de loi porte atteinte au secret professionnel des réviseurs d'entreprises sans raison valable, ce qui peut nuire à la confiance nécessaire entre le professionnel et son client. L'IRE estime que le secret professionnel devrait céder préférence à la transparence uniquement dans des cas d'une extrême gravité et dans le respect de règles bien définies visant à écarter les abus.

#### **Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (28.3.2022)**

Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (ci-après le SYVICOL) partage l'objectif recherché d'une protection équilibrée et effective des lanceurs d'alerte. Pourtant, il est d'avis que l'extension du mécanisme au droit national ne peut être efficace que si toutes les questions relatives à la mise en œuvre pratique sont résolues.

Le SYVICOL demande de compléter la liste des faits, informations et documents exclus du régime de protection, par ceux couverts par l'article 13 du statut général des fonctionnaires communaux, par analogie à l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'État (art. 1).

Il estime qu'il est nécessaire de donner des explications claires et précises sur le terme de « canal » afin d'assurer la mise en place d'un système efficace, et il demande de compléter le projet de loi par une définition de cette notion (art. 3).

Par ailleurs, il se pose des questions sur l'articulation du dispositif de signalement interne avec l'obligation de dénonciation prévue à l'article 23, paragraphe 2 du Code de procédure pénale (art. 5).

Le SYVICOL est d'avis qu'il est d'une importance cruciale de trouver des réponses claires et précises aux questions liées à la mise en œuvre pratique du dispositif. Or, il considère que le dispositif tel qu'il est prévu par le projet de loi est incomplet étant donné que des précisions sur un suivi effectif manquent (art. 7).

#### **Avis du Centre pour l'égalité de traitement (21.4.2022)**

Le Centre pour l'égalité de traitement (ci-après le CET) estime problématique que la loi en projet ne s'applique qu'aux violations dans un contexte professionnel, ce qui laisse de côté les informations pertinentes obtenues en dehors de ce cadre. De plus, la question de l'exclusion des documents classifiés du régime de protection est également soulevée.

Le CET s'interroge quant à la qualification et les compétences des personnes chargées de gérer le canal de signalement interne, et donne à considérer qu'il sera difficile pour les autorités compétentes d'appliquer la loi avec un personnel restreint.

Le CET soulève des problèmes avec les noms des autorités compétentes listées qui peuvent prêter à confusion. Il s'étonne en outre de se voir attribuer le pouvoir de sanction dans le cadre de sa mission en tant qu'autorité compétente, alors que ceci n'est pas les cas pour des discriminations, mission principale du CET.

Le CET estime qu'il serait plus opportun de créer une autorité compétente unique, assurant la réception, le traitement et le suivi des signalements dans le cadre de la présente loi. L'existence d'un seul point de contact faciliterait non seulement la tâche aux auteur.rices de signalement, mais garantirait également que tous les signalements soient traités selon les mêmes procédures. Le CET verrait bien l'office des signalements, créé par la loi en projet, assurer ces missions et compétences.

Le CET souligne également le manque de voies de recours contre les amendes administratives et la nécessité d'une transmission d'un signalement à une autre autorité compétente uniquement avec l'accord de l'auteur.rice. Enfin, la problématique de la formation des autorités compétentes et de l'organe décisionnel est également abordée.

En conclusion, le CET considère que le projet de loi devrait préciser plusieurs points qui posent problème dans la mise en œuvre de la présente loi.

#### **Avis de la Chambre des Métiers (7.6.2022)**

Pour la Chambre des Métiers, le projet de loi n°7945 ne se contente pas de transposer la directive (UE) 2019/1937 mais prévoit d'instaurer un statut universel pour le lanceur d'alerte en droit interne. Il s'agit d'un dispositif nouveau qui présente cependant aux yeux de la Chambre des Métiers encore des insécurités juridiques et des obligations critiquables.

Alors que le droit interne connaît déjà plusieurs régimes de protection, plutôt que d'harmoniser les régimes existants, les auteurs rajoutent une couche supplémentaire à la panoplie des protections en introduisant cependant un dispositif aux contours imprécis.

La Chambre de Commerce juge principalement regrettable que le statut du lanceur d'alerte soit décrit en utilisant des termes très vagues, et en utilisant plusieurs synonymes. Elle estime par ailleurs que l'usage d'une telle terminologie vague est contraire au principe de la sécurité juridique.

Elle se pose également des questions quant à la compétence des autorités, des tribunaux et quant au conflit de juridictions, d'autant plus que le projet de loi prévoit d'instaurer des sanctions civiles, pénales et administratives importantes.

Encore plus grave est le fait que l'alerte puisse être lancée non seulement sur base de soupçons raisonnables (sans preuve) concernant des violations potentielles (susceptibles de se produire), mais encore que la dénonciation puisse être effectuée de façon anonyme, ce que la directive à transposer n'impose pas explicitement.

Quant aux obligations nouvelles prévues, la Chambre des Métiers regrette principalement l'amplification des procédures qui s'imposent notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) sans égard à la charge de travail supplémentaire et aux coûts que représentent l'instauration et le suivi de ces procédures. Elle rappelle dans ce contexte sa critique formulée à d'autres occasions qui consiste à

désapprouver que les PME soient soumises aux mêmes obligations procédurales que les grandes entreprises sans avoir les ressources nécessaires.

La Chambre des Métiers estime par ailleurs que les 22 autorités compétentes ont le pouvoir exorbitant de prononcer des amendes administratives d'un montant de 1.500 euros à 250.000 euros, non seulement à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé qui entravent ou tentent d'entraver un signalement, ou qui refusent de communiquer les renseignements nécessaires, mais encore à l'encontre de ceux qui refusent de remédier à la violation constatée. En référence à ce dernier point, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il s'agit d'un pouvoir de sanctionner toute violation signalée dans le cadre du projet de loi (compétence *erga omnes*), ou s'il s'agit de violations aux réglementations dont la surveillance incombe à l'autorité compétente en vertu de textes légaux existants, le projet de loi n'étant pas clair à ce sujet.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de loi reste également muet quant aux motifs de la désignation d'une telle ou telle autre autorité, voire l'absence de motifs pour ne pas avoir désigné une seule autorité compétente. Elle estime que les lanceurs d'alertes peuvent être désorientés en présence de ce grand nombre d'autorités et que l'application de la loi sous projet risque de diverger d'une autorité à une autre, notamment lorsqu'il s'agit d'infliger des amendes.

En outre, au sujet de l'introduction prévue d'une instance appelée « Office des signalements » chargée de promouvoir l'implémentation de la culture du lanceur d'alerte dans les milieux professionnels, au vu de la petite taille du Luxembourg, des temps de crise et de l'absence d'une obligation explicite contenue dans la directive pour instaurer un tel Office, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il ne serait pas dans l'intérêt d'une meilleure gestion budgétaire de confier les nouvelles missions à un département ministériel ou une administration existante

Au vu de tout ce qui précède, la Chambre des Métiers n'est pas en mesure d'approuver les dispositions sous avis.

#### **Avis du Conseil de la Concurrence (1.6.2022)**

Le Conseil de la Concurrence (ci-après le Conseil) s'exprime en faveur d'une protection maximale des lanceurs d'alerte. À la suite de tous les scandales relatifs aux lanceurs d'alerte (Panama Papers, Luxleaks, Wikileaks ...), il estime plus que nécessaire qu'un cadre juridique vienne délimiter et accroître les droits de ces personnes.

Le Conseil soutient toutes les initiatives visant à encourager les lanceurs d'alerte à dénoncer des violations, comme l'utilisation de tout système informatique sécurisé (cryptage et autre) de la part des entreprises privées et publiques et des autorités compétentes, y compris le nouvel Office des signalements pour les dénonciations faites par des lanceurs d'alerte.

Cependant, il est d'avis que le projet de loi doit éviter de hiérarchiser les voies de signalements et qu'il doit également mettre sur un pied d'égalité les entités juridiques de droit privé et celles de droit public, toutes soumises au même titre au respect des règles en matière de concurrence.

Au vu de ce qui précède, le Conseil marque son accord avec le projet de loi sous avis, sous réserve des observations formulées.

#### **Avis de la Chambre des Notaires**

La Chambre des notaires remarque que le projet de loi n°7645 étend le champ d'application de la directive à transposer à l'ensemble du droit national et du droit européen d'application direct, sous réserve de certaines exclusions, rompant ainsi avec le principe de transposition du législateur « toute la directive et rien que la directive »

Si la Chambre des Notaires n'entend pas commenter cette décision politique d'extension du champ d'application, elle se doit de souligner que cette protection infinie pourra être source d'abus en termes de nombres de signalement mais également quant au contenu des signalements, que ces derniers émanent de personnes mal intentionnées ou mal informées. Elle rappelle à cet égard qu'une divulgation publique infondée et en toute impunité est de nature à mettre à mal la réputation et l'intégrité professionnelle d'un notaire et de tout autre professionnel.

Concernant l'obligation au secret professionnel du notaire, celle-ci devrait, aux yeux de la Chambre des Notaires, être prise en considération comme elle l'est pour d'autres professions, sans distinction,

et intégrée à l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 3 qui exclut du champ d'application du régime de protection la divulgation de faits, documents ou informations couverts par le secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Concernant la nouvelle compétence attribuée à la Chambre des Notaires pour la réception et le traitement des informations sur les violations du droit relevant de la compétence notariale par le biais de canaux externes de signalement à mettre en place, la Chambre des notaires estime qu'elle est bien placée pour traiter les signalements de violation(s) potentielle(s) imputée(s) à l'un de ses membres.

Finalement, la Chambre des Notaires qui se voit doter d'un pouvoir d'instruction et disciplinaire, avec la possibilité de prononcer une amende administrative dont le montant peut s'élever jusqu'à 250.000 €, montant qui peut être doublé en cas de récidive, suggère d'insérer ce pouvoir de prononcer une amende administrative dans la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat

#### **Avis du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (24.8.2022)**

Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (ci-après le Conseil de l'Ordre) constate que dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi font part du choix du législateur d'étendre le champ d'application matériel de la Directive en l'élargissant à l'ensemble du droit national, dans le but de « [...] garantir un cadre complet et cohérent, aisément compréhensible et accessible, de protection des lanceurs d'alerte ».

Notant que les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour une définition des violations pouvant être dénoncées impunément qui couvre (i) les actes ou omissions illicites de toute nature et (ii) les actes ou omissions qui ne sont illicites, mais qui « [...] vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen. », le Conseil de l'Ordre considère qu'il s'agit d'une véritable carte blanche aux délateurs de tous genres, qui n'est pas digne d'un État de droit et qui va largement au-delà des violations que vise la Directive.

Par ailleurs, le texte du projet de loi n°7945 propose, en contradiction avec la Directive, de permettre des atteintes notamment au secret médical, au secret professionnel de l'avocat et au secret de l'instruction pénale pour autant que le signalement soit « [...] proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général et qu'il intervien[ne] dans les conditions [du projet de loi sous avis] ». Le Conseil de l'Ordre est d'avis que le champ d'application de la loi tel que prévu par le libellé de l'article 1 du projet de loi est quasi illimité et porte dès lors gravement atteinte aux secrets protégés.

En sus, le Conseil de l'Ordre critique l'article 1, point 4 du projet de loi, qui, selon lui, ne respecte pas les exigences de la transposition de la Directive 2019/1937. Il considère que le législateur doit déterminer sa marge de manœuvre par un examen minutieux de la Directive, et s'interroger sur la question de l'intensité de l'harmonisation réalisée. Il craint que l'application du régime de la Directive à certains actes et domaines d'action se situant au-delà de son champ d'application ne soit susceptible de faire peser sur l'Etat un risque de non-respect de la transposition de la Directive.

Le Conseil de l'Ordre conclut son avis par des propositions de texte relatives aux articles 1, point 4 et l'article 18.

#### **Avis complémentaire du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (5.10.2022)**

Le Conseil de l'Ordre s'est penché, par l'intermédiaire de sa commission Droit social, sur les questions plus particulières que soulève le projet de loi n°7945 en droit du travail et a souhaité émettre un avis complémentaire portant sur ces aspects plus particuliers.

Concernant le champ d'application personnel, le Conseil de l'Ordre note que les catégories d'auteurs de signalement sont nombreuses, y compris les salariés, les candidats à l'embauche et les anciens salariés, mais que les conditions de protection sont les mêmes pour toutes ces catégories, malgré leurs situations différentes, ce qui pourrait causer des problèmes de mise en œuvre de la loi. Dans ce contexte, le Conseil de l'Ordre note également que les dispositions du projet de loi ne favorisent pas les signalements internes par les personnes qui ne font pas ou plus partie de l'entreprise.

Concernant le champ d'application matériel, le Conseil de l'Ordre estime que l'étendue particulièrement large de sa définition entraîne un risque important de dérives. Par conséquent, il est d'avis qu'il

conviendrait de limiter la définition des "violations" au point a) de l'article 3 du projet de loi et d'y inclure une exigence de gravité de l'acte ou de l'omission illicite auquel se rapportent les informations signalées par le salarié. En outre, il devrait être envisagé d'ajouter au point 1° a) de l'article 3 du projet de loi la condition de trouble à l'intérêt public.

Concernant les conditions de protection des auteurs de signalement et les choix du signalement, le Conseil de l'Ordre s'inquiète de l'incertitude juridique qui plane sur la notion de "motifs raisonnables" et sur la manière dont les tribunaux l'interpréteront. Il souligne également que l'obligation de respecter une hiérarchie dans le recours aux canaux et procédures de signalement internes et externes mérite d'être clarifiée, car le projet de loi ne mentionne pas cette exigence. En outre, il suggère que la protection des auteurs de signalement ne devrait être accordée qu'aux salariés ayant agi de bonne foi, ce qui n'est pas explicitement mentionné dans la le projet de loi.

Concernant les signalements internes, le Conseil de l'Ordre souligne des ambiguïtés en ce qui concerne l'utilisation de canaux internes pour le signalement, le rôle des partenaires sociaux, la définition des entreprises soumises à l'obligation de mettre en place des procédures de signalement interne, ainsi que les règles de calcul de l'effectif des entreprises concernées.

Concernant les signalements externes, le Conseil de l'Ordre rappelle que ceux-ci doivent être indépendants et autonomes, ce qui implique que les membres des autorités luxembourgeoises qui sont également membres de l'organisation concernée par les informations signalées ne devraient pas intervenir. Il estime dès lors que le projet de loi devrait préciser que les autorités doivent s'assurer de l'impartialité des personnes qui traiteront les signalements et de l'absence de conflit d'intérêts. De plus, le Conseil de l'Ordre propose que les amendes administratives ne soient infligées que dans le cadre de signalements externes et que les organisations concernées aient la possibilité d'engager un recours en réformation. Par ailleurs, le Conseil de l'Ordre considère qu'il serait judicieux de définir la notion de "violation manifestement mineure" pour encadrer les pouvoirs des autorités compétentes en ce qui concerne la clôture d'une procédure de signalement externe.

Concernant les mesures de protection, le Conseil de l'Ordre est d'avis que l'article 25 du projet de loi devrait être clarifié et complété pour tenir compte des spécificités luxembourgeoises, en particulier en précisant des exemples de mesures qui pourraient être prises par les autorités compétentes luxembourgeoises contre les auteurs de signalement. Le Conseil de l'Ordre considère que l'article 26 du projet de loi manque de clarté sur les modalités de la procédure et qu'il conviendrait de préciser si la procédure de nullité doit être engagée devant le président de la juridiction compétente ou devant la juridiction siégeant quant au fond. Le Conseil de l'Ordre estime aussi important de clarifier si la procédure en indemnisation est complémentaire ou alternative à la procédure en nullité et si le préjudice réparable est lié à la mesure de représailles ou doit être distinct. Le Conseil de l'Ordre estime finalement qu'il convient de limiter dans le temps la disposition selon laquelle il est présumé que tout préjudice subi par un auteur de signalement ou de divulgation est causé en représailles à la suite du signalement ou de la divulgation publique, sauf preuve contraire.

#### **Avis de la Chambre de Commerce (12.10.2022)**

La Chambre de Commerce s'inquiète du large champ d'application matériel et personnel du projet de loi n°7945 qui, à ses yeux, pourrait être source d'abus. Par conséquent, elle souhaiterait que le périmètre soit redéfini sans préjudice de mesures d'information à destination du public.

Elle déplore également que certains éléments essentiels de la Directive, tels que la garantie de confidentialité, n'aient pas été transposés et plaide en faveur d'une centralisation de tous les signalements externes auprès d'un guichet unique de type « One stop shop », pour une application uniforme des règles.

Par ailleurs, elle regrette le choix d'une approche répressive, spécialement envers les entreprises, en précisant qu'à ses yeux, certaines sanctions prévues par le projet de loi ne sont pas conformes à la Directive.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi n°7945 que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques spécifiques notamment afin de transposer toute la Directive, sans aller au-delà de celle-ci. Par ailleurs, de manière générale, elle rappelle son attachement au principe « toute la directive, rien que la directive ».

### **Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.10.2022)**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (ci-après la Chambre), note que le projet de loi n° 7945 vise à remédier à une lacune en droit national et à introduire un statut de protection pour les personnes appelées communément « lanceurs d’alerte ».

Si la Chambre approuve a priori la création d’un tel statut au Luxembourg conformément au droit européen, elle constate toutefois que le texte projeté manque de clarté et de précision sur de nombreux points, ceci contrairement à ce qu’énonce l’exposé des motifs selon lequel le projet viserait à créer « un cadre complet et cohérent » et « un véritable statut, comportant des droits et obligations clairement définis ». En effet, la Chambre considère que le texte se limite pour la plupart à transposer littéralement les dispositions génériques de la directive, sans pour autant donner des précisions sur l’application concrète de celles-ci au niveau national par les personnes et autorités concernées. Elle estime que cette façon de faire conduira nécessairement à des difficultés d’interprétation et à des insécurités juridiques lors de l’application de la loi dans la pratique.

Ensuite, la Chambre met en garde contre la création d’un statut de lanceur d’alerte ayant pour conséquence de dépenaliser de facto la commission d’infractions et de protéger ainsi les personnes qui commettent des infractions pénales, le cas échéant graves (comme la violation du secret professionnel ou du secret d’affaires et le vol ou l’extorsion par exemple). Dans ce contexte, la Chambre renvoie aussi à son avis n° A-3157 du 12 décembre 2018 relatif au projet de loi n° 7353 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d’affaires) contre l’obtention, l’utilisation et la divulgation illicites, avis dans lequel elle avait critiqué le fait d’accorder à travers une loi une valeur supérieure à l’activité des lanceurs d’alerte par rapport à la protection des secrets d’affaires. Le simple fait pour une personne d’invoquer le statut de lanceur d’alerte ne devrait selon la Chambre surtout pas d’office protéger cette personne contre des poursuites judiciaires en cas de commission d’une infraction pénale. Sur ce point, la Chambre avait par ailleurs, dans son avis précité, attiré l’attention sur un problème de preuve en la matière.

### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

Concernant l’objet et le champ d’application matériel et personnel, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la CNPD) constate que l’article 2 du projet de loi définit un champ d’application personnel très large des relations de travail qui fondent le « contexte professionnel » dans lequel les informations peuvent être obtenues. En l’absence de déséquilibre de pouvoir inhérent à la relation de travail, elle estime qu’il est inutile de prévoir une protection contre les représailles. Ensuite, rappelant que le projet de loi ne précise pas suffisamment les suites à donner à un signalement d’une violation au sens du projet de loi émanant d’une personne physique ou morale qui n’entre pas dans le champ d’application personnel au sens de l’article 2, la CNPD suggère d’étendre l’accès aux différents mécanismes de signalement à toute personne ayant obtenu des “informations sur des violations” au sens du projet de loi.

Concernant l’obligation d’établir des canaux de signalement interne, la CNPD doute que la transposition de l’article 8, paragraphe 4 de la directive, qui permet aux Etats membres d’imposer des canaux de signalement interne aux entreprises privées comptant moins de 50 travailleurs après une évaluation des risques appropriée, soit conforme. Elle demande également d’étendre l’obligation de mise en place d’un mécanisme de signalement à d’autres entités juridiques du secteur privé, même celles de moins de 50 travailleurs, si leurs activités peuvent constituer des risques importants pour les droits des personnes concernées. La CNPD estime par ailleurs nécessaire de mettre en place des canaux de signalement interne pour les entités qui mettent en œuvre des traitements de données à caractère personnel à grande échelle ou des données sensibles, même si elles ont moins de 50 travailleurs.

Concernant l’office des signalements, la CNPD s’interroge sur le statut de l’office en tant qu’« autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée » ou un « centre d’information », et sur ses garanties de confidentialité et d’indépendance, étant donné qu’il est placé sous l’autorité du ministre de la Justice. La coordination entre l’office et les 22 autorités compétentes suscite également les inquiétudes de la CNPD quant à la cohérence des informations publiées.

Concernant les mesures de soutien, la CNPD note que la manière dont les autorités compétentes sont censées fournir une “assistance effective” aux auteurs de signalements n’est pas clairement définie

dans le projet de loi, et que l'aide fournie par l'office des signalements ne peut pas être considérée comme une assistance effective. De même, la CNPD note que possibilité pour les autorités compétentes d'émettre une certification pour confirmer que les auteurs de signalements bénéficient de la protection prévue par la directive n'est pas prévue dans le projet de loi et que les dispositions prévues pour l'assistance juridique aux auteurs de signalements pourraient ne pas être suffisantes pour assurer une transposition conforme de la directive.

La CNPD émet plusieurs critiques concernant le choix entre les canaux de signalement interne et externe prévus dans l'article 5 du projet de loi. Elle se demande si l'auteur de signalement doit démontrer l'existence des "éléments de contrariété" pour recourir au signalement externe et si l'entité visée par le signalement pourrait engager la responsabilité civile de l'auteur de signalement en cas d'absence de risque de représailles et de possibilité de remédier efficacement à la violation en interne. La CNPD suggère que les autorités compétentes évaluent les signalements externes et transmettent le signalement, le cas échéant anonymisé, à l'entité visée pour qu'elle puisse remédier à la violation en interne, tout en excluant toute mesure de représailles ou de recours à l'encontre de l'auteur du signalement. La CNPD rejoint le Conseil de la concurrence dans son avis que le projet de loi ne doit pas hiérarchiser les voies de signalements.

Concernant les signalements externes et le rôle des autorités compétentes, la CNPD s'interroge sur la délimitation des missions et compétences des 22 autorités compétentes nommément listées dans l'article 18 du projet de loi, et souligne les risques de disparités substantielles en matière de contrôle et de suivi des signalements en fonction de l'autorité compétente. Elle préconise donc une coordination entre les autorités compétentes et l'office des signalements pour assurer la cohérence des recommandations et des standards applicables aux canaux de signalement externes et internes. Ensuite, la CNPD estime nécessaire de prévoir une entité chargée de fournir une solution technique adéquate aux autorités compétentes et aux entités du secteur public qui en feraient la demande. Enfin, la CNPD souligne l'absence d'une compétence subsidiaire pour les cas de figure où la violation ne tombe dans le champ de compétence d'aucune autorité compétente nommément listée et se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir, pour l'une des autorités compétentes, une compétence subsidiaire et de créer dans le chef des administrations et établissements publics de l'Etat et des communes l'obligation de transmettre un signalement externe à une autorité compétente.

Concernant les canaux et procédures de signalement interne et externe, la CNPD se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir explicitement l'obligation d'assurer un suivi adéquat des signalements anonymes internes et externes. Elle se réjouit de la définition d'exigences minimales pour les canaux de signalement interne et externe dans les articles 7 et 17 du projet de loi et rappelle que celles-ci doivent également être lues avec les dispositions découlant du RGPD, et en particulier l'article 32 du RGPD relatif à la sécurité du traitement. Étant donné le risque pour les droits et libertés des auteurs de signalement ainsi que des tiers mentionnés dans le signalement, il semble à ses yeux pertinent de considérer, pour les responsables du traitement visés, de prévoir la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel lorsque cela s'avère possible et nécessaire. La CNPD estime par ailleurs nécessaire de mettre en place un dispositif de journalisation, pouvant ainsi participer au respect de l'obligation de sécurisation de tout traitement de données à caractère personnel, en application des articles 5 et 32 du RGPD.

La CNPD souligne par ailleurs que l'article 22 du projet de loi interdit la divulgation de l'identité de l'auteur de signalements à toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi. Cependant, vu qu'il est nécessaire de communiquer certaines informations à d'autres membres du personnel de l'entité juridique pour assurer le suivi des signalements, la CNPD recommande que la personne ou le service qui reçoit le signalement procède, avant la transmission à d'autres membres du personnel, à l'anonymisation du signalement.

En ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, la CNPD remet en question la référence faite à la loi du 1er août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale, considérant que les règles du RGPD et les autres dispositions en matière de protection des données sont déjà applicables sans qu'il soit nécessaire de le prévoir par une disposition légale. Elle considère également que la disposition relative à l'archivage des signalements est rédigée de manière trop vague et ne respecte pas les exigences de clarté et de précision, ne permettant pas d'apprécier le respect du principe de limitation de conservation des données.

Finalement, concernant la protection des auteurs de signalement, la CNPD note qu'il n'est pas précisé à quelle juridiction compétente l'article 26 du projet de loi renvoie, en particulier lorsque la

personne concernée est une personne travaillant dans le secteur public et que l'article 44bis du statut général ne protège pas explicitement l'agent public de sanctions disciplinaires en cas de signalement en vertu de ce projet de loi.

#### **Avis de la Justice de Paix de Diekirch (2.11.2022)**

Dans la mesure où plusieurs avis se sont déjà prononcés sur le projet de loi, la Justice de paix de Diekirch a décidé de ne mettre en exergue que les points qui concernent les deux domaines de l'objet et champ d'application matériel (article 1er) et du recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur du signalement (article 26).

Concernant l'objet et le champ d'application de la future loi, la Justice de Paix de Diekirch note que certains secrets, tels que le secret médical, le secret des relations entre un avocat et son client, le secret des délibérations judiciaires et les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du champ d'application de la loi et qu'il lui importerait dès lors d'exclure également du champ d'application du régime d'alerte les faits, informations ou documents couverts par « le secret des délibérations judiciaires ».

Concernant le recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur de signalement, la Justice de Paix de Diekirch estime que la formulation de l'article 26 est peu claire et risque de compromettre le but souhaité par la directive. Ainsi, le terme « personne concernée » est défini dans l'article 3 point 10° du projet de loi, mais cette définition ne correspond pas clairement à la personne visée par le paragraphe (2) de l'article 26. Le projet de loi ne fournissant par ailleurs aucune précision quant à la juridiction à saisir pour porter son action, il en découle une insécurité juridique.

Selon la Justice de Paix de Diekirch, le texte ne donne également pas assez d'indications précises quant à la procédure applicable devant les juridictions civiles/commerciales, le projet ne précisant ni si les recours prévus aux paragraphes 2 et 3 sont alternatifs ou cumulatifs ni prévoyant de procédure de recours contre la décision statuant sur la demande de la personne victime d'une mesure de représailles.

La Justice de paix se demande par ailleurs s'il ne serait pas opportun d'insérer, à l'instar de la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption, des dispositions spécifiques dans les textes codifiés et d'introduire dans le Code du travail un nouveau Titre à la suite du Titre VII portant sur « la protection des salariés en matière de lutte contre la corruption, le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts ».

En revanche, dans la mesure où le projet de loi ne cible pas seulement les salariés du secteur privé, mais également les employés et fonctionnaires du secteur public, il conviendrait selon la Justice de Paix également d'adapter la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ainsi que la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux en y insérant les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

#### **Avis du Parquet général (27.10.2022)**

Le Parquet général déplore une définition insuffisante du lancement d'alerte justifiant une protection, la Cour européenne des droits de l'homme exigeant un quintuple test pour justifier une dénonciation, et estime que la définition de l'auteur de signalement prévue par le projet de loi devrait être adaptée.

Ensuite, le Parquet général constate une délimitation insuffisante des violations justifiant le lancement d'alerte (article 3, point 1°, du projet de loi) et propose une reformulation du texte en question inspiré de l'article 6 de la loi française relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique du 9 décembre 2016.

Le Parquet général marque son désaccord avec l'énumération, par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, des secrets exclus du régime du lancement d'alerte et estime que le secret des délibérations judiciaires devrait y être inclus. Il pose également la question de l'opportunité d'inclure le secret professionnel des notaires, des réviseurs d'entreprise et des fonctionnaires dans cette liste.

De même, le Parquet général suit le Conseil de l'Ordre dans son avis en ce qu'il estime que le paragraphe 4 de l'article 1er du projet de loi transpose incorrectement la directive et propose un libellé de remplacement.

Concernant la problématique d'un signalement externe confié à vingt-deux autorités différentes aux compétences disparates, le Parquet général constate que ce point fait l'objet de nombre de critiques et



de recommandations dans de nombreux avis relatifs au projet de loi n°7945. Il estime dans ce contexte que les soucis d'assurer l'homogénéité du traitement des signalements externes et la lisibilité du système justifient la création d'une autorité de signalement unique.

#### **Avis de la Justice de paix de Luxembourg (31.10.2022)**

La Justice de paix de Luxembourg s'oppose aux paragraphes (3) et (4) de l'article 1er, car elle estime qu'ils ne permettent pas d'éviter des atteintes injustifiées au secret professionnel médical, au secret professionnel de l'avocat, au secret de l'instruction en matière pénale ainsi qu'au secret du délibéré des magistrats.

L'avis se concentre par ailleurs sur les dispositions concernant les Justices de paix, en particulier le recours contre les mesures de représailles prévu à l'article 26. De l'avis de la Justice de paix de Luxembourg, il est incohérent de prévoir une nullité de plein droit de la mesure de représailles, car la nullité doit être constatée par la juridiction à la demande de la personne concernée, l'article 26 manquant par ailleurs de clarté concernant la "juridiction compétente". En outre, la Justice de paix à Luxembourg donne à considérer que la terminologie "et d'en ordonner la cessation" est contradictoire car la nullité d'une mesure entraîne la disparition rétroactive de cette mesure. Finalement, la Justice de Paix Luxembourg souligne que l'article 26 du projet de loi ne contient aucune disposition quant à un recours contre la décision rendue par la juridiction compétente, cette omission étant source d'insécurité juridique.

#### **Avis du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (31.10.2022)**

Le Tribunal d'arrondissement de Diekirch soulève plusieurs interrogations à propos du projet de loi.

Tout d'abord, il s'interroge sur la possibilité que la transparence protégée par l'article 1<sup>er</sup> puisse entraver le secret professionnel de l'avocat et la communication avec son client, ainsi que le secret de l'instruction. Il se demande également si la liste des infractions à l'article 18 est exhaustive et s'il faudrait prévoir un signalement spécifique des violations du droit de l'Union au niveau des communes. Si tel est le cas, il faudrait alors préciser les missions de l'office des signalements.

Tribunal d'arrondissement de Diekirch s'interroge également sur l'impact de la présomption de préjudice instaurée à l'article 26 sur les règles de l'administration des preuves prévues par les différents codes. Enfin, il met en évidence une possible contradiction entre les dispositions de l'article 27 sub (4) et (5) sur l'irresponsabilité de l'auteur du signalement public et les responsabilités pénale et civile du même article.

#### **Avis du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg**

Dans la mesure où de nombreuses dispositions du projet de loi sont textuellement reprises de la directive (UE) 2019/1937, l'avis du Parquet du tribunal d'arrondissement se focalise sur trois aspects que le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (ci-après le Parquet) estime tout aussi cruciaux que problématiques et auxquels il se trouvera directement confronté.

Premièrement, il importe au Parquet de délimiter clairement le champ d'application matériel du projet de loi, ce d'autant plus qu'il aspire à englober, « l'ensemble du droit national ».

Deuxièmement, le Parquet rappelle que la divulgation publique doit intervenir dans le respect de certaines conditions pour que son auteur puisse bénéficier de protection contre les représailles. Néanmoins, il donne à considérer que plus lesdites conditions sont vagues, plus elles seront source d'insécurité juridique à la fois pour le lanceur d'alerte et pour les autorités judiciaires qui seront amenées à les mettre en œuvre.

Troisièmement, le Parquet note qu'une série de dispositions garantissent aux lanceurs d'alerte l'impunité pour les infractions qu'ils ont commises en lien avec le signalement ou la divulgation publique. La première de ces dispositions figurant à l'article 1er (4) du projet de loi pose selon le Parquet une question de principe : peut-on déroger au secret médical, au secret de l'avocat ou encore au secret des enquêtes et de l'instruction dans le but de lancer l'alerte et, si tel est le cas, sous quelles conditions ? Un second groupe de dispositions écartant toute forme de responsabilité, inscrit à l'article 27 du projet de loi, interroge similairement le Parquet quant à la portée exacte que le législateur entend donner au fait justificatif de lanceur d'alerte, tel que reconnu par la jurisprudence nationale.

### **Avis de la Cour Supérieure de Justice (2.11.2022)**

La Cour Supérieure de Justice souligne que le projet de loi dépasse le champ d'application de la Directive de l'Union européenne qui vise uniquement les violations relevant des actes de l'Union et des domaines spécifiques énoncés à l'article 2. Elle propose de reprendre l'énumération des domaines spécifiques énoncés dans la Directive en y ajoutant des domaines ou des actes précis non visés par cette dernière, afin de garantir la sécurité juridique de la loi de transposition.

### **Avis de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (28.12.2022)**

L'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après l'Institut) exprime des réserves quant à l'applicabilité et la mise en œuvre des dispositions telles que proposées dans le projet de loi introduisant un champ d'application élargi. Lors de sa revue et de son analyse, l'Institut s'est particulièrement intéressé au rôle du futur office des signalements et de l'envergure qui lui est accordé.

En prenant en compte la Directive et les intentions du législateur, l'Institut émet une série de commentaires sur les dispositions du projet de loi.

Quant à l'article 3, la définition de la violation limitée à "un trouble causé à l'intérêt public" est jugée trop restrictive et pourrait dès lors exclure certaines situations. L'exclusion de la notion de préjudice dans la définition de la violation est également critiquée. Par ailleurs, l'Institut donne à considérer que la référence à l'application directe des dispositions du droit européen est inutile et pourrait provoquer des discussions fastidieuses.

Quant à l'article 6, il estime que l'obligation pour les entités juridiques de droit privé comptant 50 travailleurs ou plus d'établir un canal de signalement interne pose problème en termes de vérification par les autorités compétentes. De même, les travailleurs des entités de droit privé n'ayant pas l'obligation d'établir un canal de signalement interne peuvent se demander s'ils peuvent emprunter directement la voie du canal de signalement externe.

Quant à l'article 7, l'Institut note que le régime de sanctions n'est applicable qu'aux entités juridiques du secteur privé, alors que l'obligation d'établir des canaux de signalement interne s'applique à toutes les entités juridiques du secteur public. Il note par ailleurs que le projet de loi ne prévoit un régime de contrôle et de sanctions approprié que pour les entités juridiques du secteur privé dans le cadre de la mise en place et du fonctionnement de canaux de signalement interne.

Quant à l'article 9, l'Institut estime qu'il serait opportun de centraliser les canaux de signalement externe au niveau du futur office des signalements. Cette centralisation permettrait de garantir une application plus uniforme des dispositions de la loi et garantirait un meilleur traitement du signalement. Elle permettrait également d'éviter plus aisément l'erreur dans le choix de l'autorité compétente par les auteurs du signalement.

L'Institut fait aussi remarquer que la mise en place de cette infrastructure ainsi que son maintien dans le temps représentent un coût considérable pour l'Institut. Il estime par ailleurs nécessaire de clarifier les rôles et responsabilités de l'Institut en matière de signalements. En sus, l'Institut se demande qui sera responsable de la gestion des signalements externes qui ne seraient pas résolus de manière satisfaisante par le canal de signalement interne. Il s'interroge également sur les situations transversales où les signalements concernent plusieurs autorités, sans qu'aucune disposition ne soit prévue pour régler ces cas d'espèce. Enfin, l'Institut souligne la pertinence d'utiliser l'office des signalements comme autorité centrale et unique pour rationaliser l'effort budgétaire et garantir une infrastructure sécurisée et performante dans le temps.

\*

## **IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat adopte une lecture critique des dispositions proposées par les auteurs du projet de loi. En ce qui concerne le champ d'application de la future loi, inscrit à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, il donne à considérer que « [...] Si la directive (UE) 2019/1937 a déjà un champ d'application matériel relativement large en application de son article 1<sup>er</sup>, la loi en projet va au-delà de la directive en ce que sa finalité est « de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>, contre toutes formes de représailles, au sens

de l'article 3, point 11° ». La première disposition à laquelle il est renvoyé prévoit que sont constitutifs de violations tous actes ou omissions illicites ou allant « à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public », tandis que la directive à transposer ne s'applique qu'aux violations du droit de l'Union européenne, sans préciser s'il s'agit du droit de l'Union européenne « d'application directe ». Ainsi, la loi en projet vise à créer un régime plus général de protection pour les lanceurs d'alerte coexistant avec d'autres régimes spéciaux protégeant déjà cette catégorie de personnes et qui ne sont ni modifiés ni abrogés par la loi en projet. En conséquence, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la loi en projet vise la situation dans laquelle « sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent ». Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article en critiquant la formulation retenue.

Quant à l'article 3 du projet de loi initial, le Conseil d'Etat soulève le risque d'une transposition incorrecte de la directive prémentionnée et s'oppose formellement au dispositif proposé.

Quant à l'article 5 du projet de loi initial, le Conseil d'Etat critique le fait que les auteurs du projet de loi instaurent une obligation de signalement en interne des violations, sans qu'une telle obligation soit inscrite dans la directive à transposer. Ainsi, le texte du projet de loi crée une obligation nouvelle pour des lanceurs d'alerte potentiels.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'encontre du texte proposé à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>. Il est d'avis que le libellé proposé constitue une source d'insécurité juridique.

Quant aux articles 9 et 10 portant sur les missions de l'office de signalement, le Conseil d'Etat se demande comment cet organisme peut recevoir des informations portant sur des signalements, respectivement du non-respect des dispositions légales mises en place par le biais de la présente loi. Il préconise de reformuler le libellé et d'y apporter des précisions additionnelles.

Quant à l'article 16, il rappelle que les lanceurs d'alerte ne sont pas obligés de privilégier les canaux de signalement interne, de sorte que le libellé proposé par les auteurs du projet de loi est à reformuler.

A noter que l'article 19 fait également l'objet d'observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Il estime qu'une transposition fidèle de la directive prémentionnée n'est pas assurée par le libellé du projet de loi qui y déroge en fixant des conditions et modalités qui ne sont pas prévues par le texte de la directive à transposer.

L'article 22 fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat. Celui-ci renvoie à la hiérarchie des normes et rappelle que le droit de l'Union européenne prime sur le droit national. La précision selon laquelle le droit européen doit être d'application directe afin de produire pleinement ses effets dans le cadre du projet de loi sous rubrique restreint le champ d'application de la directive à transposer. Le Conseil d'Etat estime que cela engendre une transposition incorrecte de celle-ci et sanctionne le texte proposé d'un refus de dispense du second vote constitutionnel.

L'article 23 portant sur le traitement des données à caractère personnel suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Il est d'avis que le texte proposé risque de mettre le Luxembourg en porte à faux avec le droit de l'Union européenne. De plus, il examine de manière critique le dispositif portant sur la conservation des données à caractère personnel.

L'article 26, qui met en place un recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur d'un signalement, fait également l'objet d'une opposition formelle. Le Conseil d'Etat critique la terminologie employée et estime que la directive ne serait pas correctement transposée par le libellé proposé.

Quant à l'article 27 du projet de loi, il convient de signaler que celui-ci fait l'objet d'une opposition formelle, alors que les auteurs du libellé n'ont pas prévu des sanctions dans cette disposition. A cela s'ajoute que l'article 11, paragraphe 3, de la directive n'est pas correctement transposé.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements gouvernementaux qui lui ont été soumis. Il se montre en mesure de lever les oppositions formelles précédemment émises.

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé aux avis du Conseil d'Etat.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> définit l'objet et le champ d'application matériel de la loi.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise que la loi a pour objet de protéger l'auteur d'un signalement de violations contre les représailles de la part d'un employeur ou d'une autre personne physique ou morale exerçant un certain pouvoir de contrainte en rapport avec l'activité du « lanceur d'alerte ». A noter que le libellé initial a été reformulé afin de tenir compte d'une suggestion formulée par le Conseil d'Etat.

Au paragraphe 2, il est tenu compte de l'argumentation du Conseil d'Etat qui soulève que ce sont les auteurs du signalement qui peuvent ou non bénéficier du régime de protection et non pas les faits, informations ou documents classifiés.

Le paragraphe 3 exclut du champ d'application les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, conformément à l'article 458 du Code pénal. Le dispositif amendé du paragraphe 3 répond à une opposition du Conseil d'Etat concernant l'exclusion des fonctionnaires dont le régime est défini à la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires d'Etat. Il réitère en outre que ce sont les auteurs du signalement qui peuvent ou non bénéficier du régime de protection et non pas les faits, informations ou documents classifiés. De plus, le secret notarial et le secret professionnel de l'huissier de justice sont rajoutés. Leur omission dans la version initiale trouvait son origine dans une incohérence entre la version anglaise et la version française de la directive.

En outre, le « *secret des délibérations* », inscrit au point c), paragraphe 3, article 3 de la directive, est inscrit dans le présent projet de loi, faisant ainsi suite aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat, l'Ordre des avocats et les autorités judiciaires.

L'ancien paragraphe 4 est supprimé afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat pour insécurité juridique.

Le paragraphe 5 clarifie l'articulation entre les textes sectoriels, notamment en matière financière, et la présente loi en projet. Dans ce contexte, elle apporte de la sécurité juridique et contribue également à la bonne transposition de la directive.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever les oppositions formelles précédemment émises.

### *Ad Article 2*

L'article 2 reprend le champ d'application personnel défini dans la directive.

La directive donne une définition très large des personnes pouvant bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte. Sont visées toutes les personnes travaillant dans le secteur privé, les salariés donc, et dans le secteur public, c'est-à-dire les fonctionnaires et les employés de l'État.

Dans le considérant 37 de la directive, il est souligné que la protection doit être : « *déterminée en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes et non simplement de la nature de la relation, de manière à couvrir l'ensemble des personnes liées au sens large à l'organisation au sein de laquelle la violation s'est produite* ».

Cette définition générale inclut notamment les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup>, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires et les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49<sup>2</sup> du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette dernière catégorie de personnes comprend les indépendants qui fournissent des services, les collaborateurs indépendants, les contractants, les

#### 1 Article 45 TFUE

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

#### 2 Article 49 TFUE

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

sous-traitants, qui font généralement l'objet de représailles pouvant prendre la forme par exemple de résiliation anticipée ou d'annulation de contrat de services, de licence, de perte d'activité, de perte de revenus, de coercition, d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur une liste noire, de boycottage d'affaires ou d'atteinte à leur réputation.

Sont cependant également protégés, les catégories de personnes sans lien contractuel ou statutaire comme les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles, les sous-traitants et les fournisseurs. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité des produits, les fournisseurs sont beaucoup plus proches de la source d'information au sujet d'éventuelles pratiques déloyales et illicites dans la fabrication, l'importation ou la distribution de produits dangereux. Les actionnaires et les membres des organes de direction peuvent également subir des représailles, par exemple sur le plan financier ou sous la forme d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur une liste noire ou d'atteinte à leur réputation.

Le paragraphe 2 inclut également les auteurs de signalement, même dans les cas où leur relation de travail a pris fin et les auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé, par exemple lorsque des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou lors de négociations précontractuelles. Ces personnes pourraient faire l'objet de représailles sous forme d'attestation de travail négative, de mise sur une liste noire ou de boycottage.

Les mesures de protection des auteurs de signalement peuvent encore s'appliquer à des facilitateurs, c'est-à-dire des personnes qui apportent une aide à l'auteur, des tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches, des représentants de syndicats ou d'associations, des journalistes en cas de divulgation publique et des entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

La mise en œuvre effective du cadre normatif requiert en effet que la protection soit accordée au plus large éventail possible de catégories de personnes qui, indépendamment du fait qu'elles soient des citoyens de l'Union ou des ressortissants de pays tiers, en raison de leurs activités professionnelles, indépendamment de la nature de ces activités et du fait qu'elles soient rémunérées ou non, ont un accès privilégié à des informations sur des violations qu'il serait dans l'intérêt public de signaler et qui peuvent faire l'objet de représailles si elles les signalent.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

### *Ad Article 3*

Cet article vise à transposer l'article 5 de la directive. Etant donné que les définitions de la directive sont explicites et que l'article sous examen les reprend fidèlement, de plus amples commentaires ne sont pas nécessaires.

Il est renvoyé au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> quant à l'étendue des violations tombant dans le champ d'application de la présente loi.

Il est entendu que la définition du point 1<sup>o</sup> couvre non seulement les dispositions législatives et réglementaires nationales et européennes proprement dites, mais également les instruments juridiques internationaux approuvés et ratifiés par le Luxembourg et qui font partie de l'ordonnancement juridique au Luxembourg.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat signale que « [...] Concernant le point 1<sup>o</sup>, il est signalé que la loi en projet ne transpose pas intégralement l'article 5, point 1), de la directive (UE) 2019/1937. À la lettre a), elle se contente d'énoncer que sont à considérer comme violations les actes ou omissions qui « sont illicites », quand bien même la directive susmentionnée précise qu'il s'agit des actes ou omissions qui « sont illicites et ont trait aux actes de l'Union et aux domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2 ». Ceci s'explique par le fait que la loi en projet veut élargir le domaine d'application prévu par ladite directive ».

Quant au point b) du point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'Etat exprime ses réserves à l'encontre du dispositif proposé. Il indique que « l'ajout des termes « pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public » est contraire à la directive à transposer; dans la mesure où son article 5, point 1), sous ii), ne prévoit pas cette condition relative à la conséquence de la violation. Sur ce dernier point, la loi en projet transpose par conséquent la directive (UE) 2019/1937 précitée de manière erronée et le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement ».

Concernant la désignation des autorités compétentes, il est renvoyé au commentaire de l'article 18.

Pour répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat, le Gouvernement amende l'article sous rubrique et supprime le bout de phrase litigieux à l'endroit du point b), point 1°, de l'article sous rubrique.

A cela s'ajoute qu'un point 15° a été inséré dans l'article sous rubrique qui définit le terme d'« entité » comme « toute entité juridique de droit privé ou de droit public, y compris toute entité appartenant à une telle entité de droit public ou contrôlée par elle ». Cette définition a été ajoutée suite à la demande du Conseil d'Etat dans son commentaire relatif à l'article 6, paragraphe 6. La présente définition provient de l'article 8, paragraphe 9, de la directive.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la plupart des dispositions amendées. Cependant, il exige sous peine d'opposition formelle de réintroduire le libellé initial à l'endroit du point 11° de l'article 3. Aux yeux du Conseil d'Etat, le libellé amendé, qui a eu pour objectif de redresser une erreur matérielle, risque de modifier la définition du terme de « représailles ». Il souligne le risque d'une transposition incorrecte de la directive prémentionnée.

La Commission de la Justice prend acte de cette observation critique et juge utile de réintroduire le libellé initial à l'endroit du point 11° de l'article sous rubrique.

#### *Ad Article 4*

L'article 4 transpose l'article 6 de la directive (UE) 2019/1937 et précise les conditions de protection.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise que pour bénéficier de la protection prévue par la présente loi, les auteurs d'un signalement doivent avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques. Cette exigence est une garantie essentielle contre des signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle empêche que les personnes qui signalent délibérément et sciemment des informations qu'elles savent erronées ou trompeuses ne se voient accorder une protection. En même temps, cette exigence garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations qui se sont révélées être inexactes par la suite.

Dans la même logique, l'article établit une hiérarchie entre les différents modes de signalement. Ainsi, il est laissé au choix du lanceur d'alerte de s'adresser directement à un canal interne ou à un canal externe. Cependant, le lanceur d'alerte devra avoir épuisé le recours à un des deux canaux interne et/ou externe avant de pouvoir divulguer publiquement une violation. En effet, l'article 24 prévoit que la protection n'est accordée que si l'auteur a d'abord effectué un signalement interne et/ou a effectué directement un signalement externe et qu'aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans les délais prévus, à savoir au maximum 6 mois après réception du signalement.

La protection est également accordée lorsque la personne effectue une divulgation publique à condition cependant qu'elle ait des motifs raisonnables de croire que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ou lorsqu'en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

Ce système par paliers est prévu pour éviter que des signalements abusifs ou malveillants soient directement portés à l'attention du public, produisant un dommage difficilement réversible, même s'il est établi par la suite que les violations dénoncées étaient en fait sans fondement.

Le paragraphe 2 étend la protection aux personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles.

Le paragraphe 3 garantit la protection des personnes qui signalent des violations auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union compétents dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe. Par exemple, au cas où un lanceur d'alerte signalerait un mécanisme de fraude systématique à la TVA au bureau du Procureur européen.

Par voie d'amendement gouvernemental, deux références contenues dans l'article sous rubrique ont été redressées, et ce, suite à une observation faite par le Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 5*

L'article 5 précise que les lanceurs d'alerte devraient privilégier les signalements en interne, sauf au cas où il existerait des éléments de contrariété, comme par exemple un risque de représailles ou l'absence de chances que soit remédié aux violations signalées.

Les entités juridiques sont en effet la plupart du temps les mieux à même de remédier efficacement aux violations signalées, de sorte qu'un signalement en interne est à encourager.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 décembre 2022, renvoie à l'article 7, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1937, qui dispose que « [l]es États membres encouragent le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles. La règle consistant à pouvoir encourager les potentiels lanceurs d'alerte à passer d'abord par les canaux de signalement interne avant de passer aux canaux de signalement externe devient, à l'alinéa 2 de la disposition sous revue, tel qu'il est rédigé, à savoir avec les termes « ont en premier lieu recours », une obligation de recourir en premier lieu à ces canaux de signalement interne, dès que l'auteur de signalement estime que le signalement permet « de remédier efficacement à la violation en interne » et « qu'il n'y a pas de risque de représailles. » Le Conseil d'État note dès lors que cette disposition va au-delà du prescrit de la directive (UE) 2019/1937 en ce qu'il privilégie le recours au signalement interne dès que les conditions précitées sont remplies ».

Par voie d'amendement gouvernemental, le dispositif est modifié afin de le rendre conforme aux exigences de la directive prémentionnée.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé formulé.

#### *Ad Article 6*

L'article 6 a pour objet de transposer l'article 8 de la directive (UE) 2019/1937, imposant aux entités juridiques de droit privé et de droit public d'une certaine taille, l'obligation de mettre en place un canal de signalement interne. Il s'agit d'une des dispositions essentielles de la directive.

Un auteur de signalement se sent en effet généralement plus à l'aise pour effectuer un signalement en interne. Des études empiriques<sup>3</sup> montrent que les lanceurs d'alerte, dans leur majorité, ont tendance à effectuer un signalement au sein de l'organisation dans laquelle ils travaillent. Le signalement en interne est aussi le meilleur moyen de faire en sorte que l'information parvienne aux personnes qui peuvent contribuer à la résolution rapide et efficace des risques pour l'intérêt public.

Par principe, les auteurs de signalement devraient dès lors être encouragés à utiliser en premier lieu les canaux de signalement interne et à effectuer un signalement auprès de leur employeur, si ces canaux leur sont accessibles et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils fonctionnent.

Ce principe devrait par ailleurs contribuer à favoriser au sein des organisations une culture de la bonne communication et de responsabilité sociale de l'entreprise, les auteurs de signalement étant alors considérés comme des personnes contribuant de manière importante à l'autocorrection et à l'excellence au sein de l'organisation.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'encontre du texte proposé à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup>. Il est d'avis que le libellé proposé est source d'insécurité juridique.

Pour répondre à cette critique, le Gouvernement amende le texte en supprimant les termes « après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit ».

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé et l'opposition formelle peut être levée.

Le paragraphe 2 précise que les entités juridiques de droit privé visées sont celles comptant 50 salariés ou plus, la computation du nombre de salariés étant calculée conformément aux dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Ainsi, les salariés ayant rejoint une entreprise par

3 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT – IMPACT ASSESSMENT – Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, Brussels, 23.4.2018.

l'effet d'un transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'entreprise ou d'établissement au sens du Livre Ier, Titre II, Chapitre VII du Code du travail sont censés faire partie de cette entreprise depuis la date de leur entrée en service auprès de l'employeur initial. Tous les salariés de l'entreprise engagés dans les liens d'un contrat de travail, à l'exception de ceux tombant sous le régime d'un contrat d'apprentissage, entrent en ligne de compte pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise. Les salariés travaillant à temps partiel dont la durée de travail est égale ou supérieure à seize heures par semaine sont pris en compte intégralement pour le calcul des effectifs du personnel occupé dans l'entreprise. Pour les salariés dont la durée de travail est inférieure au seuil visé à l'alinéa qui précède, l'effectif est calculé en divisant la masse totale des horaires inscrite dans leurs contrats de travail par la durée légale ou conventionnelle du travail. Les salariés sous contrat à durée déterminée et les salariés mis à la disposition par une autre entreprise sont exclus du décompte des effectifs, lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou un salarié dont le contrat de travail est suspendu.

Pour la computation du personnel occupé par l'entrepreneur de travail intérimaire, il est tenu compte, d'une part, des salariés permanents de cette entreprise et, d'autre part, des salariés qui ont été liés à elle par des contrats de mission pendant une durée totale d'au moins dix mois au cours de l'année qui précède la date de computation.

Ces dispositions sont en ligne avec l'article 5 de la recommandation 2003/361/CE<sup>4</sup>.

Il est ajouté une nouvelle phrase libellée comme suit :

*« Le seuil minimal de 50 travailleurs doit être atteint pendant une période de 12 mois consécutifs. ».*

Cette précision est ajoutée suite aux remarques de l'Ordre des avocats dans son avis complémentaire. Ce dernier signale qu'il convient de préciser que le seuil de 50 travailleurs doit être atteint pendant une durée de 12 mois consécutive pour qu'une entité soit soumise à l'obligation de mettre en place un canal et une procédure de signalement interne.

Le mode de calcul pour déterminer ce seuil est celui prévu à l'article L.411-1, paragraphe 2, et à l'article 411-2, du Code du travail.

Le paragraphe 3 donne la possibilité aux entités du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs de partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les vérifications éventuelles à mener, à condition de garantir la confidentialité des lanceurs d'alerte, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

Le paragraphe 4 autorise la gestion en interne par un tiers, à condition que ce dernier présente toutes les garanties incombant aux traitements de signalements en interne, conformément aux dispositions de l'article 6 relatif aux procédures et au suivi (voir commentaire de l'article 6).

Le paragraphe 5 donne la possibilité à des entités de taille inférieure de mettre en place des canaux internes. Dans ce cas, les dispositions de la présente loi s'appliquent. Par voie d'amendement, il est procédé à une reformulation du paragraphe 5 nouveau suite à la proposition faite par le Conseil d'Etat qui considère qu'une reformulation est nécessaire pour refléter pleinement le principe de l'exemption totale telle que prévue par la directive.

Il convient également de mentionner explicitement, comme il résulte de l'avis de l'Ordre des avocats et de l'Institut luxembourgeois de régulation, que dans le cas de figure prévu au nouveau paragraphe 5, il peut être recouru directement à la procédure de signalement externe.

#### 4 Article 5 – L'effectif

L'effectif correspond au nombre d'unités de travail par année (UTA), c'est-à-dire au nombre de personnes ayant travaillé dans l'entreprise considérée ou pour le compte de cette entreprise à temps plein pendant toute l'année considérée. Le travail des personnes n'ayant pas travaillé toute l'année, ou ayant travaillé à temps partiel, quelle que soit sa durée, ou le travail saisonnier, est compté comme fractions d'UTA. L'effectif est composé :

- a) des salariés ;
- b) des personnes travaillant pour cette entreprise, ayant un lien de subordination avec elle et assimilées à des salariés au regard du droit national ;
- c) des propriétaires exploitants ;
- d) des associés exerçant une activité régulière dans l'entreprise et bénéficiant d'avantages financiers de la part de l'entreprise.

Les apprentis ou étudiants en formation professionnelle bénéficiant d'un contrat d'apprentissage ou de formation professionnelle ne sont pas comptabilisés dans l'effectif. La durée des congés de maternité ou congés parentaux n'est pas comptabilisée.



Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat « [...] comprend que les auteurs entendent préciser qu'une personne désirant effectuer un signalement procède audit signalement en ayant recours à la procédure de signalement externe lorsqu'une procédure de signalement interne est matériellement impossible en raison de l'absence de mise en place de canaux de signalement interne. Ainsi, le principe même de la deuxième phrase va de soi et celle-ci peut être supprimée étant donné qu'elle est superflue. En effet, il est évident que si des canaux de signalement interne existent, les auteurs de signalement sont néanmoins libres de passer par un signalement externe, même s'ils sont encouragés à utiliser d'abord des canaux de signalement interne ».

Le paragraphe 6 précise que les dispositions spéciales en matière d'établissement de canaux internes, prévues dans la partie II de l'annexe de la directive, notamment en ce qui concerne le seuil minimal, priment sur les dispositions générales de la présente loi.

Le paragraphe 7 donne aux autorités compétentes le pouvoir de vérifier et contrôler que les obligations d'établissement de canaux internes sont respectées par les entités juridiques visées.

#### *Ad Article 7*

L'article 7 détermine les conditions minimales auxquelles doivent répondre la réception et le suivi des signalements effectués en interne. Il impose encore à l'entité d'informer le lanceur d'alerte dans un délai raisonnable du suivi effectué.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise qu'il appartient aux entités de désigner parmi leur personnel une personne chargée de la réception et du suivi des signalements en interne. Il peut s'agir, par exemple, d'un responsable de la conformité ou d'un chargé des ressources humaines, d'un responsable juridique ou d'un responsable de la protection de la vie privée, d'un directeur financier, d'un responsable de l'audit interne ou d'un membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'entité. Ce choix est évidemment tributaire de la structure et de la taille de l'entité. La directive n'impose dès lors pas de qualités ou qualifications particulières pour l'exercice de ces fonctions, mais exige que soient prises des mesures pour garantir l'impartialité de la personne ou du service désigné. Par ailleurs, les canaux de réception doivent être conçus, établis et gérés de manière sécurisée afin de garantir la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement.

Le paragraphe 2 prévoit la possibilité pour l'auteur d'effectuer un signalement par écrit ou oralement ou les deux. Il est cependant spécifié que le signalement doit se faire dans l'une des trois langues officielles du pays ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique.

A noter que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 ne suscitent aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 3 initial prévoyait que les entités juridiques de droit privé peuvent se voir infliger une sanction administrative en cas de non-conformité aux dispositions des articles 6 et 7. Ce paragraphe suscite cependant des observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Dans son avis du 23 décembre 2022, il critique le libellé formulé et il renvoie au principe de légalité des délits et des peines pour s'opposer formellement à ce dispositif.

Par voie d'amendement gouvernemental, le paragraphe 3 est supprimé du projet de loi. Par conséquent, l'opposition formelle du Conseil d'Etat devient sans objet.

#### *Ad Article 8*

L'article 8 prévoit la création d'un « *office des signalements* » sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

A noter que l'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 9*

L'office a pour mission d'informer et d'aider dans leurs démarches les lanceurs d'alerte, ce notamment en leur expliquant quelles sont les procédures applicables à suivre pour effectuer un signalement.

L'office est également chargé de sensibiliser le public à la législation existante en matière de protection des lanceurs d'alerte et d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la législation.

Par ailleurs, l'office peut prévenir les autorités compétentes lorsqu'il a connaissance d'un manquement à l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat déplore que le texte soit « rédigé de manière imprécise et demande que les auteurs s'inspirent de ce qui est prévu à l'article 20, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/1937. Il comprend que l'office des signalements correspond au « centre d'information » visé par la disposition précitée de la directive (UE) 2019/1937 [...] Le point 3° est imprécis, dans la mesure où il n'est pas indiqué comment l'office des signalements apprend qu'une entité n'aurait pas respecté son obligation de créer des canaux de signalement interne [...] il suggère que la mission consistant à recueillir des informations sur d'éventuels manquements soit ajoutée au point 1°, sinon au point 3°. Le point 4° est très vague et demeure sans valeur normative, ce d'autant plus qu'il n'est pas précisé à qui ces recommandations pourraient être adressées, à supposer qu'elles le soient, car il ne suffit pas d'élaborer des recommandations, il faut encore les soumettre ».

Par voie d'amendement gouvernemental, il est proposé de redresser ces imprécisions. La mission de recueillir des informations sur d'éventuels manquements est ainsi ajoutée au point 1°.

Un nouveau point 4° est ajouté pour clarifier comment l'office des signalements reçoit les informations qui sont intégrées dans son rapport annuel.

Le nouveau point 5° est complété suite aux interrogations du Conseil d'Etat quant à sa valeur normative. A cet effet, il est précisé que les recommandations sont soumises aux autorités compétentes.

Le nouveau point 6° est rajouté pour prévoir un renvoi aux articles 18 et 19 tels que complétés par les amendements 13 et 14 afin de permettre à l'office des signalements de faire le suivi des signalements externes et de prononcer, le cas échéant, des sanctions.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

#### *Ad Article 10*

L'article 10 transpose l'article 27 de la directive, imposant aux Etats membres d'établir des statistiques sur le nombre de signalements effectués, le nombre d'enquêtes subséquentes et le préjudice financier estimé, ainsi que les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liées aux violations signalées. Ainsi, l'office doit publier annuellement un rapport sur ses activités, dont il adresse une copie à la Commission européenne.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat est amené à se demander « [...] comment l'office des signalements reçoit les informations qui doivent figurer dans le rapport qu'il est censé préparer, dans la mesure où la loi en projet ne prévoit pas que les autorités compétentes visées à l'article 18 doivent faire remonter les informations en question audit office ».

En outre, il préconise la suppression du paragraphe 3, car il est superfétatoire aux yeux du Conseil d'Etat.

Par voie d'amendement gouvernemental, il est proposé de redresser ces imprécisions et d'apporter des précisions additionnelles au libellé sous rubrique.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

#### *Ad Article 11*

L'office est doté d'un chargé de direction nommé par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement, pour une période de 5 ans renouvelable.

Le chargé de direction est recruté en qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat du groupe de traitement ou d'indemnité A1.

A noter que l'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 12*

Le paragraphe 1 définit les incompatibilités auxquelles est soumis le chargé de direction dans l'exercice de ses fonctions.

Le chargé de direction peut également être démis de ses fonctions en cas d'incapacité ou de manquements aux obligations qui lui incombent.

A noter que l'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 13*

La mission principale du chargé de direction est de surveiller le respect des dispositions légales de la présente loi.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat se demande si les auteurs du projet de loi entendent conférer « [...] au chargé de direction une sorte de pouvoir de police, dans la mesure où il lui est donné la mission de surveiller le respect des dispositions de la loi en projet et de ses règlements d'exécution à venir; alors que, d'une part, il n'est pas clair par quel moyen l'office de signalement recueille ces informations et que, d'autre part, il existe un risque d'empiètement sur les pouvoirs ou un risque de conflits de pouvoir avec les (ou certaines des) autorités compétentes visées à l'article 18 ».

Dans ce contexte, le Gouvernement clarifie que ces pouvoirs s'appliquent « sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18 ». Le Conseil d'Etat relève dans son avis prémentionné le fait que la loi en projet ne prévoit pas de règlements d'exécution, il y a dès lors lieu d'omettre cette référence dans le texte amendé.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte amendé.

#### *Ad Article 14*

L'article 14 précise les droits et conditions auxquels doit répondre le chargé de direction. L'article définit par ailleurs les conditions de qualification et d'expérience professionnelle à l'exercice de la fonction de chargé de direction.

A noter que l'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 15*

Le présent article prévoit un cadre personnel assistant le chargé de direction dans ses tâches.

A noter que l'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 16*

L'article 16 reprend le principe qu'un signalement peut être directement effectué en interne ou par le biais d'une autorité compétente.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat critique la formulation du libellé employé. Il demande « que les termes « le cas échéant » soient omis, dans la mesure où la directive précise explicitement que les lanceurs d'alerte ne sont pas obligés de privilégier les canaux de signalement interne ».

Le Gouvernement supprime les termes controversés et confirme l'analyse du Conseil d'Etat dans la mesure où la directive précise explicitement que les lanceurs d'alerte ne sont pas obligés de privilégier les canaux de signalement interne.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

#### *Ad Article 17*

L'article 17 précise la conception des canaux de signalement externe. Ces derniers doivent être indépendants et autonomes.

Dès lors, ils doivent permettre un signalement confidentiel des informations et limiter l'accès à ces informations au personnel autorisé.

Le paragraphe 3 prévoit que les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oral et ce dans une des trois langues officielles ou alors dans toute autre langue admise par l'autorité compétente. A côté du Luxembourgeois, du Français et de l'Allemand, l'Anglais est une langue de communication usuelle d'un grand nombre d'autorités luxembourgeoises.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat préconise une reformulation de l'article sous rubrique.

Le Gouvernement signale que les articles 17 et 18 sont directement liés de sorte que ce texte transpose entièrement l'article 23 de ladite directive. En outre, il juge utile d'amender l'article sous rubrique en adaptant les références y contenues.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

#### *Ad Article 18*

L'article 18 désigne les autorités compétentes pour recevoir des signalements, les autorise à demander des informations complémentaires et prévoit des sanctions administratives.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'interroge « [...] *toutefois si les dispositions sous examen sont suffisantes pour permettre aux personnes concernées, et notamment à celles faisant l'objet d'une procédure de sanction, de connaître l'étendue de leurs droits et le cheminement procédural, notamment pour ce qui est des recours. Cette question se pose d'autant plus que certaines des autorités compétentes possèdent d'ores et déjà un régime disciplinaire propre et dont le Conseil d'État entrevoit mal l'articulation avec les « sanctions administratives » introduites par la disposition sous examen* ».

Il préconise une reformulation du point 8° du paragraphe 1<sup>er</sup>, en renvoyant aux dispositions légales applicables au Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté.

Une reformulation additionnelle est également proposée en ce qui concerne le point 12° du paragraphe 1<sup>er</sup>.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat adopte une lecture critique de ce dispositif, qui retient que « [...] *les autorités peuvent demander, par écrit ou oralement, [...] la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, [...] : Le Conseil d'État constate que d'une part la directive ne prévoit pas de forme de communication et que d'autre part, la communication orale se révèle comme étant problématique, dans la mesure où elle ne laisse pas de trace, tandis que l'absence de réponse à cette demande peut être suivie d'une sanction administrative. Le Conseil d'État doit en conséquence s'opposer formellement au paragraphe sous avis pour insécurité juridique* ».

Quant au paragraphe 3, qui transpose l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive prémentionnée, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le fait que « *Les auteurs visent les « personnes et entités juridiques de droit privé », alors que la disposition de ladite directive à transposer est censée s'appliquer « aux personnes physiques ou morales », sans préciser si ces personnes relèvent du droit privé ou du droit public. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous examen, qui est source d'insécurité juridique* ».

Il adopte une approche de droit comparé et « *se demande pourquoi la solution choisie par le législateur français ne semble pas avoir été envisagée. En effet, la loi dite « Loi Sapin 2 » prévoit la formation d'une agence anticorruption, présidée par un magistrat, qui prononce des avertissements et saisit la commission des sanctions qui peut prononcer des amendes* ».

Le Gouvernement entend remédier à ces oppositions formelles par le biais d'un amendement visant à modifier l'article sous rubrique. Au paragraphe 1<sup>er</sup>, la dénomination de certaines autorités compétentes est rectifiée tel que demandé par le Conseil d'Etat.

Au paragraphe 2, les termes « *ou oralement,* » sont supprimés, le Conseil d'Etat s'opposant formellement au signalement sous forme orale. La communication orale se révèle effectivement comme étant problématique, dans la mesure où elle ne laisse pas de trace.

Aux paragraphes 3 et 4, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'articulation entre les différents régimes des autorités compétentes et les sanctions prévues par la présente loi en projet.

Afin d'y remédier, les paragraphes 3 et 4 sont revus de manière plus approfondie. Il est créé une distinction, au sein des autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, entre celles qui disposent d'un régime disciplinaire propre (dites « *autorégulatrices* ») ainsi que celles soumises à la tutelle du Ministère des Finances, d'une part, et les autorités qui ne disposent pas d'un tel régime, d'autre part. Pour la première catégorie, énumérée au paragraphe 3, seulement les conditions visées aux points 1° à 4 sont rappelées pour apporter la sécurité juridique nécessaire. Les sanctions applicables sont celles qui relèvent de leurs lois spéciales.

Le paragraphe 4 regroupe les autorités compétentes telles que les établissements publics ou les administrations qui ne disposent pas d'un régime disciplinaire propre suffisamment étoffé leur permettant de prononcer des sanctions. C'est la raison pour laquelle le pouvoir de sanction est attribué pour les signalements tombant sous leur compétence à l'office de signalement qui est habilité à prononcer les sanctions prévues à l'article 5.

Un point 5°, qui incrimine les manquements relatifs à l'établissements des canaux de signalements internes, est ajouté pour remédier à l'opposition formelle du Conseil d'Etat relative à l'article 7, paragraphe 3.

Il est prévu un nouveau paragraphe 6 qui garantit que l'office de signalement, dans ses nouvelles missions attribuées au paragraphe 4, respecte le devoir d'intégrité et de confidentialité auquel les autorités autorégulatrices sont également soumises.

Au nouveau paragraphe 7, des voies de recours contre les décisions prises par les autorités compétentes ou l'office de signalement sont introduites, suite à l'avis de l'Ordre des avocats. Dans ce contexte, un recours en réformation peut être introduit devant le juge administratif dans un délai d'un mois à partir de la notification.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé, tout en suggérant une reformulation du paragraphe 6 qui précise le régime des obligations auxquelles l'office est soumis.

La Commission de la Justice fait sienne la proposition du texte suggérée par le Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 19*

A l'instar des conditions minimales auxquelles doivent répondre la réception et le suivi des signalements effectués en interne en vertu de l'article 7, l'article 19 précise les procédures à suivre par les autorités désignées en cas de signalements externes.

Si les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 recueillent l'accord du Conseil d'Etat, il y a lieu de signaler que le paragraphe 3 fait l'objet de critiques de la part de la Haute corporation. Quant au point 1° du paragraphe 3, il est critiqué que le « *projet de loi diffère légèrement de la directive susmentionnée en ce qu'il prévoit seulement que les autorités doivent « accuser réception des signalements dans un délai de sept jours ».* L'article 11, paragraphe 2, lettre b), de la directive (UE) 2019/1937 précise que les autorités compétentes doivent le faire « rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours ». La même problématique se pose au point 3°, où le projet de loi ne précise pas que le délai du retour d'informations doit être « raisonnable » et ne pas excéder « trois mois », tel que prévu à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre f), de la directive (UE) 2019/1937. Ces deux différences semblent mineures, mais elles sont importantes : la partie de la directive susmentionnée imposant aux autorités d'agir avec une certaine célérité et au plus tard dans un délai fixé – il est implicite que les autorités doivent agir avant l'écoulement du délai si possible – n'est pas transposée. Au point 4°, la partie de phrase « sous réserve des informations tombant dans le champ d'application d'une obligation légale de secret pénale sanctionnée » interroge, dans la mesure où il n'est pas clair à quoi cette exception renvoie ».

Quant au paragraphe 4, le Conseil d'Etat estime que « les auteurs de la loi en projet n'ont pas transposé le bout de phrase prévu à l'article 11, paragraphe 3, de la directive susmentionnée, selon lequel la clôture de la procédure « n'affecte pas [...] la protection accordée par la présente directive en ce qui concerne les signalements internes ou externes ». Le Conseil d'Etat constate, à la lecture de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi sous avis, que le libellé de ce dernier ne distingue pas entre une divulgation suivie d'une action ou d'un classement tel que prévu au paragraphe sous examen, de sorte que cette protection est assurée également dans cette dernière hypothèse. Nonobstant ce constat et pour des raisons de clarté, il aurait été utile d'apporter cette précision au niveau de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Quant au paragraphe 5, le Conseil d'Etat signale que les auteurs du projet de loi ne transposent pas correctement la directive prémentionnée « en y ajoutant la modalité selon laquelle les conditions du paragraphe 4 s'appliquent également au cas de figure visé au paragraphe 5. Ladite directive ne prévoit pas cette modalité. A l'inverse, elle précise que le signalement répétitif doit ne contenir « aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent ». Les auteurs de la loi en projet n'ont pas transposé ces conditions relatives au signalement antérieur. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 5 pour transposition incomplète de la directive ».

Quant au paragraphe 6, le Conseil d'Etat soumet un libellé alternatif aux auteurs du projet de loi. En outre, il propose la suppression du paragraphe 7 comme celui-ci est superfétatoire.

Par voie d'amendement gouvernemental, le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> est adapté conformément à la demande du Conseil d'Etat afin de garantir une meilleure transposition de la directive en ce qu'il est implicite que les autorités doivent agir avant l'écoulement du délai dans la mesure du possible. La directive, à l'article 11, paragraphe 2, lettre b), précise que les autorités compétentes doivent agir « *rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours* ». Le terme « *rapidement* » fait en effet défaut dans la version initiale du projet.

La même problématique se pose au point 3<sup>o</sup>, où le projet de loi ne précise pas que le délai du retour d'informations doit être raisonnable et ne pas excéder trois mois, tel que prévu à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre f), de la directive.

La modification au paragraphe 5 a pour objet de remédier à une opposition formelle émise par le Conseil d'Etat pour transposition incomplète de la directive en ce qui concerne la référence à un signalement antérieur. La directive, à l'article 11, paragraphe 4, précise effectivement que le signalement répétitif ne doit contenir « *aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent.* » Le paragraphe 5 est complété en ce sens.

Le paragraphe 7 est supprimé, étant donné qu'il s'agit d'une redite de ce qui est prévu au paragraphe 6, deuxième phrase.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

#### *Ad Article 20*

L'article 20 qui transpose l'article 13 de la directive énumère les informations concernant la réception des signalements et leur suivi, que les autorités compétentes doivent mettre à disposition des potentiels auteurs de signalement.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat signale que les références contenues dans l'article sous rubrique sont erronées et devront être adaptées.

Ces adaptations de référence sont effectuées par voie d'amendement.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

#### *Ad Article 21*

L'article 21 prévoit un réexamen tous les trois ans des procédures de réception des signalements et de leur suivi par les autorités désignées.

L'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### *Ad Article 22*

L'article 22 introduit un certain nombre de dispositions tendant à garantir la confidentialité de l'auteur du signalement.

Préserver la confidentialité de l'auteur d'un signalement durant la procédure de signalement et les enquêtes déclenchées par le signalement constitue une mesure ex ante essentielle pour éviter des représailles.

L'identité de l'auteur d'un signalement ne doit en effet pouvoir être divulguée que si cela constitue une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national et le droit de l'Union européenne dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense des personnes concernées.

La protection de la confidentialité ne s'applique évidemment pas aux cas dans lesquels l'auteur de signalement a intentionnellement révélé son identité.

Le paragraphe 4 précise encore que les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat adopte une lecture critique du paragraphe 2 de l'article sous rubrique. Il renvoie à la hiérarchie des normes et rappelle que le droit de l'Union européenne prime sur le droit national. La précision selon laquelle le droit européen doit être d'application directe afin de produire pleinement ses effets dans le cadre du projet de loi sous rubrique restreint le champ d'application de la directive à transposer. Le Conseil d'Etat estime que la formulation retenue engendre une transposition incorrecte de celle-ci et sanctionne le texte proposé d'un refus de dispense du second vote constitutionnel.

Par voie d'amendement gouvernemental, le texte du paragraphe 2 est modifié. Ainsi, la précision selon laquelle seules les dispositions du droit de l'Union européenne qui sont d'application ne soient visées par la future loi, est supprimée.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé et se montre en mesure de lever son opposition formelle.

#### *Ad Article 23*

L'article 23 transpose les articles 17 et 18 de la directive précitée et porte sur le traitement des données à caractère personnel.

A noter que le paragraphe 1<sup>er</sup> suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Dans le cadre de son avis du 23 décembre 2022, il estime que la référence au cadre légal actuellement applicable en matière de la protection des données et au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, « [...] n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de renvoyer à la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Dès lors, le paragraphe 1<sup>er</sup> est à supprimer ».

Quant au paragraphe 3, qui opère un renvoi au « droit national ou européen d'application directe », il y a lieu de noter que ce texte fait également l'objet d'observations critiques de la part du Conseil d'Etat qui y voit le risque d'une transposition incorrecte de la directive à transposer en droit national. Ainsi, il donne à considérer « qu'en reprenant tels quels les termes « imposées par le droit national », issus de l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive, la disposition sous examen ne définit pas avec la précision requise de quelle législation il s'agit. Face à cette transposition incorrecte de la directive précitée ainsi qu'à cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au paragraphe 3 de l'article sous examen. Il demande également la suppression des termes « ou européen d'application directe », car ils sont superfétatoires ».

Quant au volet de la durée de conservation des données à caractère personnel recueillies, « le Conseil d'Etat estime, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, « que la disposition sous examen est rédigée de manière trop vague et ne remplit à ce titre pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité à l'égard d'une disposition législative, en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier le respect du principe de limitation de conservation des données tel que découlant de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), du RGPD » ».

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux dispositions proposées, tout en signalant que les « [...] différentes oppositions formelles pourraient toutefois être levées en cas d'omission du paragraphe sous examen, qui, en fin de compte, ne fait que rappeler le droit commun ».

Par voie d'amendement gouvernemental, le texte de l'article sous rubrique est modifié dans le sens préconisé par la Haute corporation. De plus, il est procédé à une renumérotation des paragraphes contenus dans le libellé. Suite à ces modifications textuelles apportées au libellé, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle émise précédemment.

#### *Ad Article 24*

L'article 24 transpose l'article 15 de la directive portant établissement de certaines conditions préalables avant de pouvoir divulguer publiquement des violations au droit national.

Quant au fond, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé, tout en suggérant une adaptation du libellé d'un point de vue légistique.

Les auteurs des amendements jugent utile de reprendre cette suggestion d'ordre légistique.

*Ad Article 25*

L'article 25 reproduit fidèlement les interdictions de représailles susceptibles d'être prises à l'encontre d'un auteur de signalements. Il est renvoyé au commentaire de l'article 2 pour de plus amples explications.

A noter que la liste des interdictions, sans être exhaustive, constitue cependant une énumération *a minima* qui doit figurer dans le dispositif normatif de transposition de la directive.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières à soulever sur ce libellé.

*Ad Article 26*

L'article 26 transpose les exigences de l'article 21 de la directive en introduisant notamment à l'instar de la procédure en matière de licenciement abusif, une procédure de redressement des représailles les plus préjudiciables. Il s'agit en l'occurrence de remédier à :

- 1° la suspension, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire ou des mesures équivalentes ;
- 2° la rétrogradation ou le refus de promotion ;
- 3° le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ;
- 4° la suspension de la formation ;
- 5° les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 6° la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le travailleur pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;
- 7° l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ;
- 8° la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;
- 9° l'annulation d'une licence ou d'un permis.

Tout en étendant le bénéfice de cette protection à de nouvelles mesures de représailles, la procédure envisagée est inspirée de celle mise en place dans le cadre de la loi du 13 février 2011 sur la lutte contre la corruption.

La loi sanctionne ainsi de nullité de plein droit non seulement des mesures prises unilatéralement, mais aussi des stipulations contractuelles sanctionnant des représailles sous le couvert d'accord ou tendant à limiter préventivement la protection de la loi.

L'auteur d'un signalement dispose par ailleurs d'une action pour le maintien ou le cas échéant pour la réintégration dans l'entité.

Outre l'action en nullité, l'auteur d'un signalement conserve également le droit d'exercer une action en réparation.

La protection instaurée par les dispositions précédentes serait limitée dans son efficacité si le lanceur d'alerte avait la charge de rapporter la preuve qu'il a fait l'objet de représailles. Il est donc proposé d'introduire au paragraphe 4 le renversement de la charge de la preuve, à condition que l'auteur de signalement soit de bonne foi et ait respecté les procédures de signalement pertinentes.

Il est probable que des représailles soient présentées comme étant justifiées par des motifs autres que le signalement et il peut être très difficile pour les auteurs de signalement de prouver le lien entre le signalement et les représailles, alors que les auteurs de représailles peuvent avoir plus de pouvoir et de ressources pour documenter les mesures prises et le raisonnement adopté. Par conséquent, une fois que l'auteur d'un signalement démontre à première vue qu'il a signalé des violations ou fait une divulgation publique conformément à la présente loi et qu'il a subi un préjudice, la charge de la preuve est transférée à la personne qui a pris la mesure préjudiciable et c'est elle qui est alors tenue de démontrer que la mesure prise n'était en rien liée au signalement ou à la divulgation publique.

En cas d'action judiciaire en réparation de la résiliation abusive du contrat de travail, le Code du travail prévoit également un renversement complet de la charge de la preuve en faveur du salarié.

La protection des lanceurs d'alerte s'applique également aux fonctionnaires de l'État, dont le statut protège déjà les agents qui dénoncent des comportements fautifs.

La Constitution luxembourgeoise prévoit certaines garanties concernant la protection des fonctionnaires. Ainsi, l'article 31 précise que les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent,



les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat adopte une lecture critique des paragraphes 2 et 4 de l'article sous rubrique.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat critique la terminologie employée et estime que le terme de « *la personne concernée* » prête à confusion alors que cette notion vise « *une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la divulgation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée* ». Au vu du risque d'insécurité inhérent à la terminologie employée, ce paragraphe est sanctionné d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat.

De plus, le Conseil d'Etat « [...] *s'interroge encore sur l'application pratique de cette disposition eu égard à la situation des auteurs de signalement et des juridictions éventuellement compétentes qui, le cas échéant, prévoient des procédures particulières. Si le législateur entend simplifier la procédure devant chacune de ces juridictions, il y aurait lieu de le préciser dans les différentes lois procédurales applicables, sinon de prévoir une compétence spéciale unique avec une procédure adaptée* ».

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat préconise une reformulation du libellé. En outre, il pointe du doigt le risque d'une transposition incorrecte de la directive (UE) 2019/1937 par le législateur national. Au vu du texte de la directive à transposer « *il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique, tandis que la loi en projet retient « causé en représailles suite au signalement* ». *La différence est légère, mais importante, dans la mesure où la loi en projet rajoute une dimension temporelle à ce qui est prévu dans la directive susmentionnée. Il est important de préciser que les représailles en question sont une réaction au comportement du lanceur d'alerte, indépendamment de leur caractère immédiat ou non dans le temps. Le Conseil d'Etat doit ainsi s'opposer formellement au paragraphe 4 pour transposition incorrecte de la directive* ».

Les auteurs des amendements modifient la terminologie employée afin de permettre au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

De plus, le paragraphe 3 a été complété suite à l'avis de l'Ordre des avocats, qui s'est demandé si la procédure en indemnisation est complémentaire ou alternative. Il est précisé que la procédure en indemnisation est complémentaire. Il peut s'agir par exemple d'un préjudice pécuniaire lié au fait que la victime de représailles a engagé des frais et honoraires d'avocat dans le cadre de sa procédure judiciaire en nullité de la mesure.

Quant au paragraphe 4, les auteurs des amendements ont pris acte des critiques du Conseil d'Etat. Ce paragraphe est complété par les termes « *concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement* ». Ensuite, le terme « *suite* » est supprimé comme insérant une dimension temporelle non prévue par la directive. Il importe de préciser que les représailles en question sont une réaction au comportement du lanceur d'alerte, indépendamment du caractère immédiat ou non dans le temps. La suppression du terme doit permettre de lever l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever son opposition formelle. Quant au choix des auteurs des amendements de ne pas suivre entièrement le Conseil d'Etat en ce qui concerne le paragraphe 2, il « [...] *peut néanmoins s'accommoder du choix consistant à remplacer les termes « par simple requête » par ceux de « par acte introductif d'instance », le droit commun s'appliquant selon la nature de la procédure en question* ».

#### *Ad Article 27*

L'article 27 porte sur les mesures de protection contre les représailles.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> précise que l'auteur de signalement ne sera protégé contre des représailles qu'à condition d'avoir eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation de telles informations était nécessaire pour révéler une violation tombant sous le champ d'application de la présente loi. Le paragraphe 1<sup>er</sup> exempte également les lanceurs d'alerte de leur responsabilité pour avoir enfreint une restriction au signalement d'informations, telle une clause de confidentialité, lorsque les personnes concernées ont des motifs raisonnables de croire que ces révélations sont nécessaires.

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique cette disposition et fait observer que le libellé « *ne prévoit aucune sanction, fût-elle administrative, pénale ou autre, ni pour le fait d'exercer des représailles ni pour celui d'intenter des procédures abusives contre l'auteur*

*de signalement. Il y a dès lors transposition incomplète de la directive sur ce point. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen ».*

Le Conseil d'Etat signale également que l'article 11, paragraphe 3, de la directive, qui prévoit que la procédure de clôture « *n'affecte pas la protection accordée par la présente directive en ce qui concerne les signalements internes ou externes* », n'est pas correctement transposé.

Par voie d'amendement, il est remédié à ces observations critiques. Ainsi, une phrase additionnelle relative à la clôture de la procédure est insérée dans le texte de la future loi. Au paragraphe 5, des dispositions portant sur des sanctions sont apportées par les auteurs des amendements gouvernementaux.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever son opposition formelle.

*Ad Article 28*

L'article 28 insère une disposition transitoire dans la future loi. A noter que le texte est une reprise d'une proposition textuelle faite par le Conseil d'Etat.

\*

## VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7945 dans la teneur qui suit :

\*

### PROJET DE LOI

#### **portant transposition 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**

#### **Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application matériel**

(1) Les auteurs de signalement d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles, conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) La présente loi ne s'applique pas aux signalements de violations relatives à la sécurité nationale.

(3) Elle ne s'applique pas non plus aux auteurs de signalement dont les relations sont couvertes par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel auquel un notaire est tenu, le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu, le secret des délibérations judiciaires, ainsi que par les règles en matière de procédures pénales.

(4) La présente loi n'affecte pas les règles relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(5) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent.

#### **Art. 2. Champ d'application personnel**

(1) La présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris :

- 1° les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ;
- 2° les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 3° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ;
- 4° toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

(2) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis.

(3) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

(4) Les mesures de protection des auteurs de signalement s'appliquent également, le cas échéant, aux :

- 1° facilitateurs ;
- 2° tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ;  
et
- 3° entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

### **Art. 3. Définitions**

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° « violations » : les actes ou omissions qui :
  - a) sont illicites ; ou
  - b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe;
- 2° « informations sur des violations » : des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou dans une autre organisation avec laquelle l'auteur de signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations ;
- 3° « signalement » ou « signaler » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations ;
- 4° « signalement interne » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public ;
- 5° « signalement externe » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux autorités compétentes ;
- 6° « divulgation publique » ou « divulguer publiquement » : la mise à disposition dans la sphère publique d'informations sur des violations ;
- 7° « auteur de signalement » : une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles ;
- 8° « facilitateur » : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle ;
- 9° « contexte professionnel » : les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes

obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations ;

- 10° « personne concernée » : une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée ;
- 11° « représailles » : tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement ;
- 12° « suivi » : toute mesure prise par le destinataire du signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure ;
- 13° « retour d'informations » : la communication à l'auteur de signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi ;
- 14° « autorité compétente » : toute autorité nationale, visée à l'article 18, désignée pour recevoir des signalements et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement et désignée pour exercer les fonctions prévues par la présente loi, notamment en ce qui concerne le suivi ;
- 15° « entité » : toute entité juridique de droit privé ou de droit public, y compris toute entité appartenant à une telle entité de droit public ou contrôlée par elle.

#### **Art. 4. Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement**

(1) Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente loi aux conditions :

- 1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi ; et
- 2° qu'ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 5, soit externe conformément à l'article 16, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24.

(2) Les personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue par la présente loi pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Les personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents des violations bénéficient de la protection prévue par la présente loi dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe.

## **Chapitre 2 – Des signalements internes**

### **Art. 5. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement interne**

Les informations sur des violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédures de signalement interne prévus dans le présent chapitre.

Les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi sont encouragées à privilégier le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles.

### **Art. 6. Obligation d'établir des canaux de signalement interne**

(1) Les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi.

Les canaux et procédures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> permettent aux travailleurs de l'entité de signaler des informations sur des violations au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>. Ils peuvent permettre à d'autres personnes, visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, et à l'article 2, paragraphes 2 à 4, qui sont

en contact avec l'entité juridique dans le cadre de leurs activités professionnelles, de signaler des informations sur des violations.

(2) Sont visées par le paragraphe 1<sup>er</sup> les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Le seuil minimal de 50 travailleurs doit être atteint pendant une période de douze mois consécutifs. Cette obligation est sans préjudice d'éventuels seuils moins élevés retenus dans des lois spéciales.

(3) Les entités juridiques du secteur privé qui comptent entre 50 et 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et le suivi à effectuer. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu de la présente loi de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

(4) Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement pour le compte d'une entité juridique du secteur privé.

(5) Les entités visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de moins de cinquante travailleurs et les communes de moins de dix-mille habitants ne sont pas soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et sont libres de mettre en place lesdits canaux et procédures conformément à l'article 7.

(6) Lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques.

(7) Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. A cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne mis en place avec les dispositions de la présente loi.

#### **Art. 7. Procédures de signalement interne et suivi**

(1) Les procédures de signalement interne et de suivi visées à l'article 6 comprennent les éléments suivants :

- 1° des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisés ;
- 2° un accusé de réception adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement ;
- 3° la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations ;
- 4° un suivi diligent par la personne ou le service désigné visé au point 3° pour le suivi des signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable ;
- 5° un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement ;
- 6° la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement aux autorités compétentes et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne, ainsi que des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne.

(2) Les canaux prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement ou les deux dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

### **Chapitre 3 – Office des signalements**

#### **Art. 8. Création de l'office des signalements**

Il est créé un office des signalements, ci-après désigné l'«office». Il est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

#### **Art. 9. Missions**

L'office a pour missions :

- 1<sup>o</sup> d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre et de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne;
- 2<sup>o</sup> de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- 3<sup>o</sup> d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance ;
- 4<sup>o</sup> de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel ;
- 5<sup>o</sup> d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi et de les soumettre aux autorités compétentes ;
- 6<sup>o</sup> d'assurer les missions lui attribuées dans la procédure de signalement externe.

#### **Art. 10. Rapports, évaluation et réexamen**

(1) L'office publie annuellement un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.

(2) Le rapport contient les informations sur la mise en œuvre 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, ainsi que les statistiques suivantes sur les signalements visés au chapitre 4, de préférence sous une forme agrégée, si elles sont disponibles au niveau central :

- 1<sup>o</sup> le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes ;
- 2<sup>o</sup> le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat ; et
- 3<sup>o</sup> s'il est constaté, le préjudice financier estimé et les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées.

#### **Art. 11. Chargé de direction de l'office**

(1) L'office est dirigé par un chargé de direction, nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil pour une durée de 5 ans, renouvelable.

(2) Le chargé de direction est recruté en qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat du groupe de traitement ou d'indemnité A1.

#### **Art. 12. Statut du chargé de direction**

(1) Il ne peut être membre du Gouvernement, de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat ou du Parlement européen. Il ne peut exercer ni un mandat communal, ni une activité incompatible avec sa fonction, ni détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme relevant de la compétence de l'office.

(2) Le Gouvernement en conseil peut proposer au Grand-Duc de le démettre de ses fonctions de chargé de direction lorsqu'il se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions.

### **Art. 13. Missions du chargé de direction**

Le chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi, sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18.

### **Art. 14. Qualifications**

Pour être nommé chargé de direction, il faut remplir les conditions suivantes :

- 1° posséder la nationalité luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° posséder un casier judiciaire vierge au moment de la nomination ;
- 4° être détenteur d'un diplôme d'études universitaires sanctionnant un cycle complet d'études au niveau d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent dans un domaine utile à l'exercice de la fonction ;
- 5° avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues,
- 6° disposer d'une expérience professionnelle pertinente d'au moins 10 ans.

### **Art. 15. Cadre du personnel**

(1) Le cadre du personnel comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

(2) Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

## **Chapitre 4 – Signalements externes et suivi**

### **Art. 16. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement externe**

Sans préjudice de l'article 24, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi, signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visées aux articles 17 et 19 après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.

### **Art. 17. Conception des canaux de signalement**

(1) Les autorités compétentes établissent des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations.

(2) Les canaux de signalement externe sont considérés comme indépendants et autonomes s'ils répondent à tous les critères suivants :

- 1° ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés ;
- 2° ils permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article 23 afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

(3) Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

(4) Les autorités compétentes veillent à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement visés aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement

ou la personne concernée et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalements.

#### **Art. 18. Signalements effectués auprès des autorités compétentes**

(1) Dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les autorités suivantes, ci-après désignées par « les autorités compétentes », reçoivent, directement dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'autorité compétente concernée, les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi :

- 1° La Commission de surveillance du secteur financier ;
- 2° Le Commissariat aux assurances ;
- 3° L'autorité de la concurrence ;
- 4° L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 5° L'Inspection du travail et des mines ;
- 6° La Commission nationale pour la protection des données ;
- 7° Le Centre pour l'égalité de traitement ;
- 8° Le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ;
- 9° L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher ;
- 10° L'Institut luxembourgeois de régulation ;
- 11° L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;
- 12° L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ;
- 13° La Chambre des notaires ;
- 14° Le Collège médical ;
- 15° L'Administration de la nature et des forêts ;
- 16° L'Administration de la gestion de l'eau ;
- 17° L'Administration de la navigation aérienne ;
- 18° Le Service national du Médiateur de la consommation ;
- 19° L'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ;
- 20° L'Ordre des experts-comptables ;
- 21° L'Institut des réviseurs d'entreprises ;
- 22° L'Administration des contributions directes.

(2) Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement.

(3) Sans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1°, 2°, 4°, 6°, 12°, 13°, 14°, 19°, 20°, 21° et 22°, peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2 ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphes 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2 et 7 et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

(4) Lorsque le signalement relève de la compétence d'une des autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 15°, 16°, 17° et 18°, celles-ci le communiquent, après



examen, à l'office des signalements, qui peut prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

(5) L'amende peut aller de 1 500 euros à 250 000 euros.

Le maximum de l'amende peut être doublé en cas de récidive dans les 5 ans à partir de la dernière sanction devenue définitive.

(6) L'office des signalements est soumis aux mêmes obligations auxquelles les autorités compétentes sont soumises en vertu de l'article 17.

(7) Un recours en réformation contre les décisions prises en vertu du présent article peut être introduit devant le tribunal administratif endéans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision.

#### **Art. 19. Coopération, suivi et traitement des signalements par les autorités compétentes**

(1) Les autorités compétentes sont chargées de recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.

(2) Les autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. Cette dernière informe sans retard l'auteur du signalement de cette transmission.

(3) Sans préjudice du paragraphe 2, les autorités compétentes sont obligées :

- 1° d'accuser réception des signalements rapidement et dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, sauf demande contraire expresse de l'auteur du signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur du signalement ;
- 2° d'assurer un suivi diligent des signalements ;
- 3° de fournir à l'auteur du signalement un retour d'informations dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés ;
- 4° de communiquer à l'auteur du signalement le résultat final des démarches auxquelles le signalement a donné lieu, sous réserve des informations tombant dans le champ d'application d'une obligation légale de secret pénalement sanctionnée ;
- 5° de transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents.

(4) Les autorités compétentes, après avoir dûment examiné la question, peuvent décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure, sans préjudice d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée. Les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs à son fondement.

(5) Les autorités compétentes peuvent décider, dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe 4, de clore la procédure en cas de survenance de signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative par rapport au signalement antérieur à propos duquel les

procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent.

(6) Les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements. Ces membres du personnel sont en particulier chargés de la mise à disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement, y compris concernant l'utilisation de canaux de signalement internes, de la réception et du suivi des signalements et du maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire. Ces membres reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement.

(7) En cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes peuvent traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente loi, sans préjudice des délais prévus au paragraphe 3, point 3°.

(8) Dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions respectives en vertu de la présente loi, les autorités compétentes coopèrent et se prêtent mutuellement assistance.

#### **Art. 20. Informations concernant la réception des signalements et leur suivi**

Les autorités compétentes publient, dans une section distincte sur leur site internet, aisément identifiable et accessible, au moins les informations suivantes :

- 1° Les conditions pour bénéficier d'une protection au titre de la présente loi ;
- 2° Les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe mis en place par elles, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non ;
- 3° Les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur de signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu ;
- 4° Des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne ;
- 5° Le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la présente loi, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, à l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas ;
- 6° La nature du suivi à assurer en ce qui concerne les signalements ;
- 7° Une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de l'autorité compétente ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup> ;
- 8° Les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels de la part de l'office ;
- 9° Les coordonnées de l'office.

#### **Art. 21. Réexamen des procédures par les autorités compétentes**

Les autorités compétentes réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les autorités compétentes tiennent compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et adaptent leurs procédures en conséquence.

## Chapitre 5 – Dispositions applicables aux signalements internes et externes

### Art. 22. Devoir de confidentialité

(1) L'identité de l'auteur du signalement ne doit pas être 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. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur du signalement peut être directement ou indirectement déduite.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'identité de l'auteur du signalement et toute autre information visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ou le droit de l'Union européenne dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.

(3) Les divulgations effectuées en vertu de la dérogation prévue au paragraphe 2 font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées. En particulier, les auteurs de signalements sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalements, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.

(4) Les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

### Art. 23. Traitement des données à caractère personnel

(1) Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente loi, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et à la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

(2) Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.

(3) Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour le signalement, avec le consentement de l'auteur de signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° une transcription complète et précise de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature.

(4) Lorsqu'une ligne téléphonique non enregistrée ou un autre système de messagerie vocale non enregistré est utilisé pour le signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établi par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la conversation par l'apposition de sa signature.

(5) Lorsqu'une personne demande à rencontrer les membres du personnel des entités juridiques des secteurs privé et public ou des autorités compétentes aux fins d'un signalement interne ou externe, les

entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes veillent, avec le consentement de l'auteur du signalement, à ce que des comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° un procès-verbal précis de la rencontre établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature.

## **Chapitre 6 – Divulgations publiques**

### **Art. 24. Divulgations publiques**

Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par la présente loi si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- 1° la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres 2 et 4, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, ou à l'article 19, paragraphe 3, point 3° ;
- 2° la personne a des motifs raisonnables de croire que :
  - a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ; ou
  - b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

## **Chapitre 7 – Mesures de protection**

### **Art. 25. Interdiction de représailles**

Toutes formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, sont interdites à l'égard des personnes visées à l'article 2, en raison du signalement qu'elles ont effectué dans les conditions de la présente loi. Sont notamment interdits :

- 1° la suspension d'un contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée ou des mesures équivalentes ;
- 2° la rétrogradation ou le refus de promotion ;
- 3° le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ;
- 4° la suspension de la formation ;
- 5° les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 6° la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le salarié pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;
- 7° la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou l'ostracisme ;
- 8° la discrimination, le traitement désavantageux ou injuste ;
- 9° l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ;
- 10° le préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou les pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ;
- 11° la mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ;

- 12° la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;
- 13° l'annulation d'une licence ou d'un permis ;
- 14° l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

**Art. 26. Recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement**

(1) Toute mesure de représailles visée à l'article 25, points 1° à 6°, 9°, 12° et 13°, est nulle de plein droit.

(2) L'auteur d'un signalement peut demander, dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par un acte introductif d'instance, à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation.

(3) La personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure ou qui l'a invoquée et, le cas échéant, obtenu la nullité, peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi.

(4) Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autorité compétente concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. Dans ce cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir les motifs au fondement de cette dernière.

**Art. 27. Mesures de protection contre les représailles**

(1) Sans préjudice de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément à la présente loi, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi. La clôture de la procédure n'affecte pas les autres obligations ou les autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée, ni la protection accordée par la présente loi en ce qui concerne les signalements internes ou externes.

(2) Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(3) Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation en vertu de la présente loi continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(4) Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 2 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente loi. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

(5) Sont punies d'une amende de 1 250 à 25 000 euros, les personnes qui exercent des mesures de représailles telles que prévues à l'article 25 ou qui intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement.

L'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, pourra se voir infliger une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois de prison et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros.

(6) La responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagée. L'entité qui a subi des dommages peut demander réparation du préjudice subi devant la juridiction compétente.

## **Chapitre 8 – Dispositions transitoires**

### **Art. 28. Disposition transitoire**

L'établissement des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 devient obligatoire pour les entités du secteur privé comptant entre 50 et 249 travailleurs à partir du 17 décembre 2023.

*Le Président-Rapporteur,*  
Charles MARGUE







Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7945



## N° 7945

### CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

---

## PROJET DE LOI

**portant transposition 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**

\*

#### **Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application matériel**

(1) Les auteurs de signalement d'une violation sont protégés contre toutes formes de représailles, conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) La présente loi ne s'applique pas aux signalements de violations relatives à la sécurité nationale.

(3) Elle ne s'applique pas non plus aux auteurs de signalement dont les relations sont couvertes par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel auquel un notaire est tenu, le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu, le secret des délibérations judiciaires, ainsi que par les règles en matière de procédures pénales.

(4) La présente loi n'affecte pas les règles relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives.

(5) Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent.

#### **Art. 2. Champ d'application personnel**

(1) La présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris :

1° les personnes ayant le statut de travailleur, au sens de l'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les fonctionnaires ;

2° les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, au sens de l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

3° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ;

4° toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

(2) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis.

(3) La présente loi s'applique également aux auteurs de signalement dont la relation de travail n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

(4) Les mesures de protection des auteurs de signalement s'appliquent également, le cas échéant, aux :

1° facilitateurs ;

2° tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ; et

3° entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

### **Art. 3. Définitions**

Aux fins de la présente loi, on entend par :

1° « violations » : les actes ou omissions qui :

a) sont illicites ; ou

b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe;

2° « informations sur des violations » : des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou dans une autre organisation avec laquelle l'auteur de signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations ;

3° « signalement » ou « signaler » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations ;

4° « signalement interne » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public ;

5° « signalement externe » : la communication orale ou écrite d'informations sur des violations aux autorités compétentes ;

6° « divulgation publique » ou « divulguer publiquement » : la mise à disposition dans la sphère publique d'informations sur des violations ;

7° « auteur de signalement » : une personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles ;

8° « facilitateur » : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle ;

9° « contexte professionnel » : les activités professionnelles passées ou présentes dans le secteur public ou privé par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, des personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes pourraient faire l'objet de représailles si elles signalaient de telles informations ;

10° « personne concernée » : une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée ;

11° « représailles » : tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement ;

12° « suivi » : toute mesure prise par le destinataire du signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure ;

13° « retour d'informations » : la communication à l'auteur de signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi ;

14° « autorité compétente » : toute autorité nationale, visée à l'article 18, désignée pour recevoir des signalements et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement et désignée pour exercer les fonctions prévues par la présente loi, notamment en ce qui concerne le suivi ;

15° « entité » : toute entité juridique de droit privé ou de droit public, y compris toute entité appartenant à une telle entité de droit public ou contrôlée par elle.

#### **Art. 4. Conditions de protection des auteurs de signalement et choix du signalement**

(1) Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la présente loi aux conditions :

1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi ; et

2° qu'ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 5, soit externe conformément à l'article 16, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24.

(2) Les personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue par la présente loi pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Les personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents des violations bénéficient de la protection prévue par la présente loi dans les mêmes conditions que les personnes qui effectuent un signalement externe.

### **Chapitre 2 – Des signalements internes**

#### **Art. 5. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement interne**

Les informations sur des violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédures de signalement interne prévus dans le présent chapitre.

Les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi sont encouragées à privilégier le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles.

#### **Art. 6. Obligation d'établir des canaux de signalement interne**

(1) Les entités juridiques des secteurs privé et public établissent des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi.

Les canaux et procédures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> permettent aux travailleurs de l'entité de signaler des informations sur des violations au sens de l'article 3, point 1°. Ils peuvent permettre à d'autres personnes, visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2° à 4°, et à l'article 2, paragraphes 2 à 4, qui sont en contact avec l'entité juridique dans le cadre de leurs activités professionnelles, de signaler des informations sur des violations.

(2) Sont visées par le paragraphe 1<sup>er</sup> les entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus, conformément aux dispositions de computation du personnel prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail. Le seuil minimal de 50 travailleurs doit être atteint pendant une période de douze mois consécutifs. Cette obligation est sans préjudice d'éventuels seuils moins élevés retenus dans des lois spéciales.

(3) Les entités juridiques du secteur privé qui comptent entre 50 et 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et le suivi à effectuer. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu de la présente loi de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée.

(4) Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement pour le compte d'une entité juridique du secteur privé.

(5) Les entités visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de moins de cinquante travailleurs et les communes de moins de dix-mille habitants ne sont pas soumises à l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et sont libres de mettre en place lesdits canaux et procédures conformément à l'article 7.

(6) Lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques.

(7) Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. A cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne mis en place avec les dispositions de la présente loi.

## **Art. 7. Procédures de signalement interne et suivi**

(1) Les procédures de signalement interne et de suivi visées à l'article 6 comprennent les éléments suivants :

1° des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisés ;

2° un accusé de réception adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement ;

3° la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations ;

4° un suivi diligent par la personne ou le service désigné visé au point 3° pour le suivi des signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable ;

5° un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement ;

6° la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement aux autorités compétentes et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne, ainsi que des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne.

(2) Les canaux prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement ou les deux dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'entité juridique. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

### **Chapitre 3 – Office des signalements**

#### **Art. 8. Création de l'office des signalements**

Il est créé un office des signalements, ci-après désigné l'«office». Il est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

#### **Art. 9. Missions**

L'office a pour missions :

1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre et de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne;

2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;

3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance ;

4° de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel ;

5° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi et de les soumettre aux autorités compétentes ;

6° d'assurer les missions lui attribuées dans la procédure de signalement externe.

#### **Art. 10. Rapports, évaluation et réexamen**

(1) L'office publie annuellement un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.

(2) Le rapport contient les informations sur la mise en œuvre 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, ainsi que les statistiques suivantes sur les signalements visés au chapitre 4, de préférence sous une forme agrégée, si elles sont disponibles au niveau central :

- 1° le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes ;
- 2° le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat ; et
- 3° s'il est constaté, le préjudice financier estimé et les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées.

#### **Art. 11. Chargé de direction de l'office**

- (1) L'office est dirigé par un chargé de direction, nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil pour une durée de 5 ans, renouvelable.
- (2) Le chargé de direction est recruté en qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat du groupe de traitement ou d'indemnité A1.

#### **Art. 12. Statut du chargé de direction**

- (1) Il ne peut être membre du Gouvernement, de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat ou du Parlement européen. Il ne peut exercer ni un mandat communal, ni une activité incompatible avec sa fonction, ni détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme relevant de la compétence de l'office.
- (2) Le Gouvernement en conseil peut proposer au Grand-Duc de le démettre de ses fonctions de chargé de direction lorsqu'il se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions.

#### **Art. 13. Missions du chargé de direction**

Le chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi, sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18.

#### **Art. 14. Qualifications**

Pour être nommé chargé de direction, il faut remplir les conditions suivantes :

- 1° posséder la nationalité luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° posséder un casier judiciaire vierge au moment de la nomination ;
- 4° être détenteur d'un diplôme d'études universitaires sanctionnant un cycle complet d'études au niveau d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent dans un domaine utile à l'exercice de la fonction ;
- 5° avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues,
- 6° disposer d'une expérience professionnelle pertinente d'au moins 10 ans.

#### **Art. 15. Cadre du personnel**

- (1) Le cadre du personnel comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.
- (2) Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.



## **Chapitre 4 – Signalements externes et suivi**

### **Art. 16. Signalements effectués par le biais de canaux de signalement externe**

Sans préjudice de l'article 24, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, les personnes désirant effectuer un signalement de violations au sens de la présente loi, signalent des informations sur des violations en utilisant les canaux et procédures visées aux articles 17 et 19 après avoir effectué un signalement par le biais de canaux de signalement interne ou en effectuant un signalement directement par le biais de canaux de signalement externe.

### **Art. 17. Conception des canaux de signalement**

(1) Les autorités compétentes établissent des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations.

(2) Les canaux de signalement externe sont considérés comme indépendants et autonomes s'ils répondent à tous les critères suivants :

1° ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de l'autorité compétente non autorisés ;

2° ils permettent le stockage durable d'informations conformément à l'article 23 afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

(3) Les canaux de signalement externe permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement. Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

(4) Les autorités compétentes veillent à ce que, lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de signalement visés aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 ou par des membres du personnel autres que ceux chargés du traitement des signalements, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée et à ce qu'ils transmettent rapidement le signalement sans modification aux membres du personnel chargés du traitement des signalements.

### **Art. 18. Signalements effectués auprès des autorités compétentes**

(1) Dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les autorités suivantes, ci-après désignées par « les autorités compétentes », reçoivent, directement dans une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue admise par l'autorité compétente concernée, les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi :

1° La Commission de surveillance du secteur financier ;

2° Le Commissariat aux assurances ;

3° L'autorité de la concurrence ;

4° L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

5° L'Inspection du travail et des mines ;

6° La Commission nationale pour la protection des données ;

- 7° Le Centre pour l'égalité de traitement ;
- 8° Le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ;
- 9° L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher ;
- 10° L'Institut luxembourgeois de régulation ;
- 11° L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;
- 12° L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ;
- 13° La Chambre des notaires ;
- 14° Le Collège médical ;
- 15° L'Administration de la nature et des forêts ;
- 16° L'Administration de la gestion de l'eau ;
- 17° L'Administration de la navigation aérienne ;
- 18° Le Service national du Médiateur de la consommation ;
- 19° L'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ;
- 20° L'Ordre des experts-comptables ;
- 21° L'Institut des réviseurs d'entreprises ;
- 22° L'Administration des contributions directes.

(2) Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement.

(3) Sans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1°, 2°, 4°, 6°, 12°, 13°, 14°, 19°, 20°, 21° et 22°, peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2 ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphes 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2 et 7 et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

(4) Lorsque le signalement relève de la compétence d'une des autorités compétentes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 15°, 16°, 17° et 18°, celles-ci le communiquent, après examen, à l'office des signalements, qui peut prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;

5° qui, en violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi.

(5) L'amende peut aller de 1 500 euros à 250 000 euros.

Le maximum de l'amende peut être doublé en cas de récidive dans les 5 ans à partir de la dernière sanction devenue définitive.

(6) L'office des signalements est soumis aux mêmes obligations auxquelles les autorités compétentes sont soumises en vertu de l'article 17.

(7) Un recours en réformation contre les décisions prises en vertu du présent article peut être introduit devant le tribunal administratif endéans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision.

### **Art. 19. Coopération, suivi et traitement des signalements par les autorités compétentes**

(1) Les autorités compétentes sont chargées de recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.

(2) Les autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. Cette dernière informe sans retard l'auteur du signalement de cette transmission.

(3) Sans préjudice du paragraphe 2, les autorités compétentes sont obligées :

1° d'accuser réception des signalements rapidement et dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, sauf demande contraire expresse de l'auteur du signalement ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur du signalement ;

2° d'assurer un suivi diligent des signalements ;

3° de fournir à l'auteur du signalement un retour d'informations dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés ;

4° de communiquer à l'auteur du signalement le résultat final des démarches auxquelles le signalement a donné lieu, sous réserve des informations tombant dans le champ d'application d'une obligation légale de secret pénalement sanctionnée ;

5° de transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents.

(4) Les autorités compétentes, après avoir dûment examiné la question, peuvent décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure, sans préjudice d'autres obligations ou d'autres procédures applicables visant à remédier à la violation signalée. Les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs à son fondement.

(5) Les autorités compétentes peuvent décider, dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe 4, de clore la procédure en cas de survenance de signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative par rapport au signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent.

(6) Les autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements. Ces membres du personnel sont en particulier chargés de la mise à disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement, y compris concernant l'utilisation de canaux de signalement internes, de la réception et du suivi des signalements et du maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui

fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire. Ces membres reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement.

(7) En cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes peuvent traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles relevant du champ d'application de la présente loi, sans préjudice des délais prévus au paragraphe 3, point 3°.

(8) Dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions respectives en vertu de la présente loi, les autorités compétentes coopèrent et se prêtent mutuellement assistance.

## **Art. 20. Informations concernant la réception des signalements et leur suivi**

Les autorités compétentes publient, dans une section distincte sur leur site internet, aisément identifiable et accessible, au moins les informations suivantes :

- 1° Les conditions pour bénéficier d'une protection au titre de la présente loi ;
- 2° Les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe mis en place par elles, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non ;
- 3° Les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur de signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu ;
- 4° Des informations appropriées concernant l'utilisation des canaux de signalement interne ;
- 5° Le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel conformément à l'article 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la présente loi, aux articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, à l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725, selon le cas ;
- 6° La nature du suivi à assurer en ce qui concerne les signalements ;
- 7° Une notice expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de l'autorité compétente ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup> ;
- 8° Les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels de la part de l'office ;
- 9° Les coordonnées de l'office.

## **Art. 21. Réexamen des procédures par les autorités compétentes**

Les autorités compétentes réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les autorités compétentes tiennent compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et adaptent leurs procédures en conséquence.

## Chapitre 5 – Dispositions applicables aux signalements internes et externes

### Art. 22. Devoir de confidentialité

(1) L'identité de l'auteur du signalement ne doit pas être 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. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur du signalement peut être directement ou indirectement déduite.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'identité de l'auteur du signalement et toute autre information visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ou le droit de l'Union européenne dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.

(3) Les divulgations effectuées en vertu de la dérogation prévue au paragraphe 2 font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées. En particulier, les auteurs de signalements sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalements, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.

(4) Les autorités compétentes qui reçoivent des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires n'utilisent pas ou ne divulguent pas ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié.

### Art. 23. Traitement des données à caractère personnel

(1) Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente loi, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et à la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

(2) Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.

(3) Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour le signalement, avec le consentement de l'auteur de signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous l'une des formes suivantes :

1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;

2° une transcription complète et précise de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature.

(4) Lorsqu'une ligne téléphonique non enregistrée ou un autre système de messagerie vocale non enregistré est utilisé pour le signalement, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établi par le membre du personnel chargé de traiter le signalement. Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes

donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la conversation par l'apposition de sa signature.

(5) Lorsqu'une personne demande à rencontrer les membres du personnel des entités juridiques des secteurs privé et public ou des autorités compétentes aux fins d'un signalement interne ou externe, les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes veillent, avec le consentement de l'auteur du signalement, à ce que des comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes :

- 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable ;
- 2° un procès-verbal précis de la rencontre établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement.

Les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes donnent à l'auteur du signalement la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature.

## **Chapitre 6 – Divulgations publiques**

### **Art. 24. Divulgations publiques**

Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection prévue par la présente loi si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- 1° la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres 2 et 4, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, ou à l'article 19, paragraphe 3, point 3° ;
- 2° la personne a des motifs raisonnables de croire que :
  - a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ; ou
  - b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

## **Chapitre 7 – Mesures de protection**

### **Art. 25. Interdiction de représailles**

Toutes formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, sont interdites à l'égard des personnes visées à l'article 2, en raison du signalement qu'elles ont effectué dans les conditions de la présente loi. Sont notamment interdits :

- 1° la suspension d'un contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée ou des mesures équivalentes ;
- 2° la rétrogradation ou le refus de promotion ;

- 3° le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ;
- 4° la suspension de la formation ;
- 5° les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 6° la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le salarié pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;
- 7° la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou l'ostracisme ;
- 8° la discrimination, le traitement désavantageux ou injuste ;
- 9° l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ;
- 10° le préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou les pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ;
- 11° la mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ;
- 12° la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;
- 13° l'annulation d'une licence ou d'un permis ;
- 14° l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

#### **Art. 26. Recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement**

- (1) Toute mesure de représailles visée à l'article 25, points 1° à 6°, 9°, 12° et 13°, est nulle de plein droit.
- (2) L'auteur d'un signalement peut demander, dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par un acte introductif d'instance, à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation.
- (3) La personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure ou qui l'a invoquée et, le cas échéant, obtenu la nullité, peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi.
- (4) Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autorité compétente concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. Dans ce cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir les motifs au fondement de cette dernière.

#### **Art. 27. Mesures de protection contre les représailles**

- (1) Sans préjudice de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique conformément à la présente loi, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi. La clôture de la procédure n'affecte pas les autres obligations ou les autres procédures applicables visant à remédier à la violation

signalée, ni la protection accordée par la présente loi en ce qui concerne les signalements internes ou externes.

(2) Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(3) Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation en vertu de la présente loi continue d'être régie par le droit national et européen applicables.

(4) Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 2 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente loi. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

(5) Sont punies d'une amende de 1 250 à 25 000 euros, les personnes qui exercent des mesures de représailles telles que prévues à l'article 25 ou qui intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement.

L'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, pourra se voir infliger une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois de prison et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros.

(6) La responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagée. L'entité qui a subi des dommages peut demander réparation du préjudice subi devant la juridiction compétente.

## **Chapitre 8 – Dispositions transitoires**

### **Art. 28. Disposition transitoire**

L'établissement des canaux de signalement interne en vertu de l'article 6 devient obligatoire pour les entités du secteur privé comptant entre 50 et 249 travailleurs à partir du 17 décembre 2023.

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés  
en sa séance publique du 2 mai 2023

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen



7945

Date: 02/05/2023 17:51:36

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7945 - Protection des personnes

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°7945

|               | Oui | Abst | Non | Total |
|---------------|-----|------|-----|-------|
| Présents:     | 31  | 0    | 21  | 52    |
| Procurations: | 4   | 0    | 4   | 8     |
| Total:        | 35  | 0    | 25  | 60    |

| Nom du député | Vote (Procuration) | Nom du député | Vote (Procuration) |
|---------------|--------------------|---------------|--------------------|
|---------------|--------------------|---------------|--------------------|

**DP**

|                   |     |                |                   |
|-------------------|-----|----------------|-------------------|
| Arendt Guy        | Oui | Bauler André   | Oui               |
| Baum Gilles       | Oui | Beissel Simone | Oui (Graas Gusty) |
| Colabianchi Frank | Oui | Etgen Fernand  | Oui               |
| Graas Gusty       | Oui | Hahn Max       | Oui               |
| Hartmann Carole   | Oui | Knaff Pim      | Oui               |
| Lamberty Claude   | Oui | Polfer Lydie   | Oui (Hahn Max)    |

**LSAP**

|                        |     |                    |     |
|------------------------|-----|--------------------|-----|
| Asselborn-Bintz Simone | Oui | Biancalana Dan     | Oui |
| Burton Tess            | Oui | Closener Francine  | Oui |
| Cruchten Yves          | Oui | Di Bartolomeo Mars | Oui |
| Hemmen Cécile          | Oui | Kersch Dan         | Oui |
| Mutsch Lydia           | Oui | Weber Carlo        | Oui |

**déi gréng**

|                  |                     |                  |                   |
|------------------|---------------------|------------------|-------------------|
| Ahmedova Semiray | Oui                 | Benoy François   | Oui (Hansen Marc) |
| Bernard Djuna    | Oui                 | Empain Stéphanie | Oui               |
| Gary Chantal     | Oui                 | Hansen Marc      | Oui               |
| Lorsché Josée    | Oui                 | Margue Charles   | Oui               |
| Thill Jessie     | Oui (Bernard Djuna) |                  |                   |

**CSV**

|                     |                      |                          |                   |
|---------------------|----------------------|--------------------------|-------------------|
| Adehm Diane         | Non                  | Arendt épouse Kemp Nancy | Non (Adehm Diane) |
| Eicher Emile        | Non                  | Eischen Félix            | Non               |
| Galles Paul         | Non                  | Gloden Léon              | Non               |
| Halsdorf Jean-Marie | Non                  | Hansen Martine           | Non               |
| Hengel Max          | Non (Mischo Georges) | Kaes Aly                 | Non               |
| Lies Marc           | Non                  | Margue Elisabeth         | Non               |
| Mischo Georges      | Non                  | Modert Octavie           | Non               |
| Mosar Laurent       | Non                  | Roth Gilles              | Non               |
| Schaaf Jean-Paul    | Non                  | Spautz Marc              | Non               |
| Wilmes Serge        | Non (Eischen Félix)  | Wiseler Claude           | Non               |
| Wolter Michel       | Non                  |                          |                   |

**ADR**

|              |     |                    |                    |
|--------------|-----|--------------------|--------------------|
| Engelen Jeff | Non | Kartheiser Fernand | Non                |
| Keup Fred    | Non | Reding Roy         | Non (Engelen Jeff) |

Date: 02/05/2023 17:51:36

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7945 - Protection des personnes

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°7945

|               | Oui | Abst | Non | Total |
|---------------|-----|------|-----|-------|
| Présents:     | 31  | 0    | 21  | 52    |
| Procurations: | 4   | 0    | 4   | 8     |
| Total:        | 35  | 0    | 25  | 60    |

Nom du député

Vote (Procuration)

Nom du député

Vote (Procuration)

**DÉI LÉNK**

Cecchetti Myriam

Oui

Oberweis Nathalie

Oui

**Piraten**

Clement Sven

Oui

Goergen Marc

Oui

Le Président:

Le Secrétaire Général:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7945/26

**N° 7945<sup>26</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition 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**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(16.5.2023)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 2 mai 2023 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**portant transposition 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**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 2 mai 2023 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 23 décembre 2022 et 7 avril 2023 ;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 21 votants, le 16 mai 2023.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau





CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW

P.V. J 28

## Commission de la Justice

### Procès-verbal de la réunion du 26 avril 2023

#### Ordre du jour :

1.       **6054**       **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
2.       **7945**       **Projet de loi portant transposition 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**  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3.       **7961**       **Projet de loi modifiant :**  
**1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de**  
**commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes**  
**annuels des entreprises ;**  
**2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des**  
**bénéficiaires effectifs**  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
4.       **Divers**

\*

#### Présents :

M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Hansen remplaçant M. François Benoy, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Mathilde Crouail, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice



Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déli gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

\*

## 1. 6054 **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**

### **Présentation et adoption d'une série d'amendements**

Suite à la réunion de la Commission de la Justice du 19 avril 2023, les amendements suivants sont présentés et discutés :

#### **Amendement n°17**

L'article 40 est amendé comme suit :

**Art. 4140.** (1) Toute personne physique ou morale peut, moyennant l'approbation par arrêté grand-ducal, affecter de manière irrévocable par acte authentique tout ou partie de ses biens à la création d'une fondation qui jouit de la personnalité juridique dans les conditions déterminées ci-après.

(2) Sont seules considérées comme fondations, celles qui, essentiellement à l'aide des revenus du patrimoine affecté à leur création ainsi que des revenus provenant des fonds recueillis depuis cette création, tendent à la réalisation d'un but qui remplit les conditions suivantes:

1. 1° le but poursuivi est un but d'intérêt général déterminé dans ses statuts à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, culturel, pédagogique, sportif, thérapeutique ou médico-social, ou touristique, protecteur de l'environnement ou des animaux ou qui défend et promeut les droits de l'homme, qui dépasse l'intérêt local ; et

2. 2° le but poursuivi a un caractère permanent.

(3) Le patrimoine initial affecté à la fondation doit s'élever à un minimum de 100\_000 euros, **en espèces ce minimum étant affecté sous forme d'un versement en numéraire.**

~~Sauf dispositions plus rigoureuses des statuts, si par suite de pertes, l'actif net est réduit à un montant inférieur à 50 000 euros, le conseil d'administration convoque de façon à ce qu'elle soit tenue dans un délai n'excédant pas deux mois à dater du moment où la perte a été constatée par eux ou aurait dû l'être, une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59.~~

~~Si le conseil d'administration décide de la continuation de la fondation, il devra ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'alinéa 2 dans un délai de six mois à dater du constat.~~

(4) La fondation ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales et ne poursuit pas la réalisation d'un gain matériel. La fondation ne peut procurer un gain matériel ni aux fondateurs,

ni aux administrateurs, ni à toute autre personne, sauf dans ce dernier cas, s'il s'agit de la réalisation du but d'intérêt général.

(5) La fondation ne comprend ni membres ni associés.

(6) La fondation est constituée pour une durée déterminée ou indéterminée.

(7) La fondation ne jouira de la personnalité juridique qu'à partir du moment où ses statuts seront approuvés par arrêté grand-ducal.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice prend acte de l'observation du Conseil d'Etat concernant les alinéas 2 et 3 insérés par voie d'amendement gouvernemental au paragraphe 3. Ces alinéas sont supprimés du présent article et insérés à l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi (ancien article 53).

Une précision est apportée au paragraphe 3 pour indiquer que l'affectation du minimum requis comme patrimoine initial se fait sous forme de versement en numéraire. Il est ainsi bien clair que le versement peut se faire par exemple sous forme de virement sur un compte bancaire au nom de la fondation à constituer et qu'il n'est pas nécessaire de transmettre ce minimum en liquide sous forme de billets ou de monnaie.

#### **Amendement n°18**

L'article 41 est amendé comme suit :

**Art. 4241.** (1) La demande en vue de la création d'une fondation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal pris sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Cette demande doit être accompagnée des pièces suivantes:

1° un projet d'acte notarié des statuts ; ~~et~~

2° un rapport avec une description précise des projets concrets que la fondation entend mettre en œuvre au cours des trois premiers exercices en vue d'atteindre son but statutaire ; ~~et~~

3° un plan de financement sur trois ans ; ~~et~~

4° la composition du premier conseil d'administration tel qu'il sera arrêté à la suite de l'acte de constitution.

(3) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions prend connaissance des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire de chaque fondateur et des membres du conseil d'administration devant composer le premier conseil d'administration pour vérifier que les antécédents judiciaires de ces derniers ne sont pas incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions d'administrateurs de la fondation. Si le fondateur ou le membre du conseil d'administration possède la nationalité d'un autre pays, le ministre ayant la Justice dans ses attributions peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité. Sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique du fondateur ou du membre du conseil d'administration, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de

**l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont le requérant a la nationalité.**

**(4) L'arrêté grand-ducal d'approbation ne peut être pris que si:**

**1°. le but statutaire est conforme à l'article 41, paragraphe 2, point 1; et**

**2° le rapport des activités envisagées établit à suffisance que les activités concrètes rentrent dans le but statutaire de la fondation ;**

**3° chaque fondateur et chaque membre du conseil d'administration satisfait au contrôle d'honorabilité.**

**(5) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions procède à un nouveau contrôle dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 2 cinq ans à partir du dernier contrôle d'honorabilité ou en cas de nomination d'un nouvel administrateur.**

**Il peut également procéder à un tel contrôle dans l'intervalle si suivant des éléments d'informations étant parvenu à sa connaissance, la condition d'honorabilité d'un membre du conseil d'administration de la fondation paraît ne plus être satisfaite.**

**(6) Si après le contrôle effectué en application du paragraphe 5, il apparaît qu'un membre du conseil d'administration ne satisfait plus aux critères d'honorabilité requis pour exercer ses fonctions, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions adresse une mise en demeure par courrier recommandé avec accusé de réception à la fondation concernée, demandant à celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de la fondation.**

**Copie de la mise en demeure est adressée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, aux fins d'inscription par ce dernier de la suspension du membre du conseil d'administration visé, dans le dossier de la fondation tenu au registre de commerce et des sociétés.**

**Si la fondation ne prend pas les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de la fondation dans un délai d'un mois après réception de la mise en demeure, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions engagera une procédure de dissolution judiciaire conformément aux dispositions de l'article 60.**

**(3)(7) Si le fondateur décède avant la soumission de l'acte authentique au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation, le notaire instrumentant soumet l'acte au Ministre ayant la Justice dans ses attributions.**

**(4)(8) Jusqu'à l'approbation de l'acte authentique, le fondateur peut rétracter sa décision d'affecter tout ou partie de son patrimoine à la création d'une fondation. Ce droit n'appartient pas à ni à l'exécuteur testamentaire ni aux héritiers et ayants cause.**

**(5)(9) Si la création de la fondation est faite par testament authentique, le testateur peut désigner un exécuteur testamentaire ayant la saisine, chargé de réaliser ses intentions.**

**Commentaire :**

**Comme déjà indiqué dans le commentaire relatif à l'article 34 amendé, il est proposé d'introduire un mécanisme de contrôle de l'honorabilité des administrateurs de fondation avec la seule**

différence qu'il n'est pas possible de prévoir un mécanisme de retrait de l'utilité publique de ce statut, le caractère d'utilité publique étant intrinsèquement lié à la nature de la fondation.

Au vu de la jurisprudence de la Cour administrative du 15 novembre 2022 (Numéro du rôle : 47344C), cet article est également complété par un paragraphe 4, point 2°, prévoyant un rapport sur les activités concrètes envisagées. En effet, lors de l'instruction d'une demande de création de fondation, la décision d'approbation ou de refus d'approbation doit pouvoir se fonder également sur ce rapport décrivant avec suffisamment de précision les projets concrets envisagés, et ne pas se limiter à l'examen du seul but statutaire contenu au projet de statuts soumis avec la demande.

Se limiter à la seule clause statutaire pour apprécier la pertinence du dossier serait en effet source de trop grand risque alors qu'il est assez simple de formuler une clause répondant aux conditions de la loi sans que cela se réalise ensuite par des actions concrètes suffisantes. Le contrôle *ex post* effectué par le Ministre est certes nécessaire mais pas suffisant alors qu'il laisse un laps de temps non négligeable avant qu'il ne puisse produire ses effets.

### **Amendement n°19**

L'article 42 est amendé comme suit :

**Art. 4342.** Seules les fondations dont les statuts ont été approuvés par arrêté grand-ducal peuvent faire usage de l'appellation « fondation », **ou de toute autre appellation similaire dans une langue étrangère donnant l'apparence qu'il s'agit d'une fondation au sens de la présente loi.**

#### Commentaire :

Il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat en prévoyant un texte général inspiré de l'ancienne disposition de la loi du 27 novembre 1984 qui protégeait l'appellation « banque ».

### **Amendement n°20**

L'article 43 est amendé comme suit :

**Art. 4443.** (1) L'acte constitutif reprend les statuts et mentionne :

1° s'il s'agit de personnes physiques :

a) leurs nom~~-,~~;

b) **leurs** prénoms~~-, et~~;

c) l'adresse privée ou professionnelle précise de chaque fondateur~~-,~~ **ou**

2° s'il s'agit de personnes morales ;

a) leur dénomination sociale~~-,~~;

b) leur forme juridique~~-,~~;

c) ~~leur adresse précise~~ **l'adresse précise de leur siège social** et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés si la législation de l'État dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant.

(2) Les statuts d'une fondation doivent mentionner au minimum:

1. 1° la dénomination de la fondation ;

2. 2° la description précise du but en vue duquel elle est constituée ainsi que des activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but. ~~La fondation devra exercer ses activités propres à titre principal.~~

~~Les activités de la fondation devront être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg.~~ **Les activités de la fondation doivent avoir une substance réelle au Grand-Duché de Luxembourg.**

- ~~3.~~ 3. 3° l'indication de la commune dans laquelle se trouve le ~~précise~~ du siège de la fondation. Ce siège doit être fixé au Grand-Duché de Luxembourg ;
- ~~4.~~ 4. 4° le patrimoine initial affecté à la fondation ;
- ~~5.~~ 5. 5° la durée de la fondation lorsqu'elle n'est pas illimitée ;
- a) le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des administrateurs ainsi que la durée de leur mandat qui ne peut excéder ~~6~~ **six** ans et qui est renouvelable;
- b) le cas échéant, le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des personnes habilitées à représenter la fondation conformément à l'article 46 ~~45~~, paragraphe 4, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs ;
- c) le cas échéant, le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des personnes déléguées à la gestion journalière de la fondation conformément à l'article 49 ~~48~~, paragraphe 1<sup>er</sup>, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs;
- ~~6.~~ 6. 6° le mode de nomination du réviseur d'entreprises agréé;
- ~~7.~~ 7. 7° le mode de convocation et les modalités de délibération du conseil d'administration ;
- ~~7.~~ 7. 8° les conditions dans lesquelles les statuts peuvent être modifiés par le conseil d'administration ; et
- ~~8.~~ 8. 9° la destination du patrimoine de la fondation en cas de dissolution, lequel doit être affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

**(3) L'acte notarié comprend à la suite des statuts la liste des administrateurs du premier conseil d'administration désigné par le fondateur en application de l'article 46 paragraphe 1, alinéa 2,**

~~(42)~~ Le dépôt et la publication ~~des statuts de l'acte notarié~~ se font selon les modalités prescrites à l'article 58.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice marque son accord avec l'observation du Conseil d'Etat. L'article 43, paragraphe 2, est aligné avec l'article 3.

Un paragraphe 3 est inséré, afin de tenir compte de l'amendement visant l'article 45.

#### **Amendement n°21**

L'article 45 est amendé comme suit :

**Art. 4645.** (1) La fondation est administrée par un conseil d'administration, composé de trois **membres administrateurs** au moins, qui a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation du but en vue duquel la fondation a été constituée.

Les membres du conseil d'administration sont nommés par le conseil d'administration, **à l'exception des membres du premier conseil d'administration qui sont désignés par le fondateur.**

Les administrateurs peuvent être des personnes physiques ou morales, sauf si les statuts en disposent autrement.

Lorsqu'une personne morale est nommée administrateur de la fondation, cette personne morale est tenue de désigner un représentant permanent chargé de l'exécution de cette mission au nom et pour le compte de la personne morale.

**Ce représentant est soumis aux mêmes conditions et encourt la même responsabilité civile que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'il représente. Celle-ci ne peut révoquer son représentant qu'en désignant simultanément son successeur.**

La désignation et la cessation des fonctions du représentant permanent sont soumises aux mêmes règles de publicité que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre.

(2) Les membres du conseil d'administration exercent leur fonction de manière collégiale.

Les mandats des administrateurs sont exercés à titre gratuit.

(3) Le conseil d'administration représente la fondation à l'égard des tiers et en justice, soit en demandant, soit en défendant. Les exploits pour ou contre la fondation sont valablement faits au nom de la fondation seule.

(4) Toutefois, les statuts peuvent donner qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter la fondation dans les actes ou en justice, soit seuls, soit conjointement. Cette clause est opposable aux tiers dans les conditions prévues par l'article 58.

#### Commentaire :

Compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat à l'article 45, il est proposé de prévoir expressément que le fondateur désignera les membres du premier conseil d'administration et d'inclure la composition du premier conseil d'administration comme 4<sup>e</sup> point à l'article 41 (2), donc parmi les pièces qui doivent accompagner la demande de création d'une fondation. La liste des noms des administrateurs sera par ailleurs incluse dans l'acte notarié à la suite des statuts, mais sans faire partie desdits statuts, conformément d'ailleurs à la pratique actuelle. Le changement ultérieur d'un ou plusieurs administrateurs ne nécessite donc pas d'entamer une procédure de modification des statuts.

De plus, au paragraphe 1<sup>er</sup>, un alinéa nouveau est inséré portant sur le régime de la responsabilité du représentant d'une personne morale siégeant au conseil d'administration d'une fondation.

#### **Amendement n°22**

L'article 46 est amendé comme suit :

**Art. 4746.** (1) Le conseil d'administration se réunit sur avis de convocation envoyé par voie postale ou électronique, au moins huit jours avant la tenue de la réunion. L'ordre du jour est joint à cette convocation.

~~Les réunions du conseil d'administration doivent se tenir au Grand-Duché de Luxembourg.~~

(2) Les administrateurs peuvent donner par voie postale ou électronique mandat à un autre administrateur pour les représenter à toute réunion du conseil d'administration. ~~Un~~ même administrateur ne pouvant représenter qu'un seul autre administrateur à la fois. Le mandat n'est valable que pour une seule séance.

(3) Sauf disposition contraire des statuts, le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés.

Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés.

(4) Sauf disposition contraire des statuts, sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité, les membres administrateurs qui participent à la réunion du conseil d'administration par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification. Ces moyens doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant une participation effective à la réunion du conseil d'administration dont les délibérations sont retransmises de façon continue. La réunion tenue par de tels moyens de communication à distance est réputée se dérouler au siège de la fondation.

(5) Dans des cas exceptionnels dûment justifiés par l'urgence, les décisions du conseil d'administration peuvent être prises, si les statuts l'autorisent, par consentement unanime des administrateurs, exprimé par écrit.

(6) Les procès-verbaux des séances sont inscrits dans un registre et sont signés par celui qui a présidé la séance et, le cas échéant, par le secrétaire.

#### Commentaire :

A l'article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>, il est proposé de supprimer le 2<sup>e</sup> alinéa relatif à l'obligation de la tenue des réunions du conseil d'administration sur le territoire national, comme aux articles 6 et 12 pour les ASBL.

#### **Amendement n°23**

L'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, est amendé comme suit :

**Art. 5352.** (1) Toute fondation doit tenir une comptabilité appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités conformément au présent article.

Une fondation doit tenir une comptabilité selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

**Sauf dispositions plus rigoureuses des statuts, si par suite de pertes, l'actif net est réduit à un montant inférieur à 50 000 euros, le conseil d'administration convoque de façon à ce qu'elle soit tenue dans un délai n'excédant pas deux mois à dater du moment où la perte a été constatée par eux ou aurait dû l'être, une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59.**

**Si le conseil d'administration décide de la continuation de la fondation, il devra ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'alinéa 2 dans un délai de six mois à dater du constat.**

(2) Chaque année et au plus tard six mois après la date de clôture de l'exercice social, le conseil d'administration approuve les comptes annuels de l'exercice social écoulé établis conformément au présent article, ainsi que le budget de l'exercice suivant. Dans le mois de leur approbation, le conseil d'administration dépose et publie les comptes annuels conformément à l'article 58 paragraphe 3.

(3) Chaque année en fin d'exercice, une fondation est tenue d'établir des documents comptables consistant au minimum en des comptes annuels préparés conformément au régime comptable applicable aux entreprises visées à l'article 47 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises dont l'annexe comporte des informations supplémentaires déterminées par règlement grand-ducal et portant sur :

- 1° le volume de financement d'autres entités ;

- 2° le pourcentage estimé d'activités exercées au Luxembourg, dans les autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique Européen;

- 3° le pourcentage des transferts de fonds vers les autres pays de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation des comptes annuels et préciser leurs modalités de dépôt.

(4) La fondation est tenue de confier à un réviseur d'entreprises agréé nommé par le conseil d'administration le contrôle de ses comptes annuels.

(5) Les documents ou informations visés aux paragraphes précédents et les pièces justificatives sous-jacentes, quelle que soit la forme de leur conservation, doivent être conservés, selon un classement méthodique, par la fondation pendant dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

(6) Le conseil d'administration est tenu de communiquer au Ministre ayant la Justice dans ses attributions un rapport d'activité détaillé de l'exercice social écoulé endéans le mois du dépôt des documents comptables.

#### Commentaire :

L'amendement vise à légiférer sur le cas de figure où l'actif net d'une fondation soit réduit à un montant inférieur à 50 000 euros. Le franchissement de ce seuil risque de mettre en péril la continuation de l'activité de la fondation concernée, de sorte que l'amendement instaure l'obligation de convoquer endéans un délai précis une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59 ci-dessous.

Au cas où une continuation de l'activité est décidée, il incombera au conseil d'administration de procéder à une augmentation de cet actif net au seuil de 50 000 euros endéans un délai de six mois à dater du constat du non-respect du seuil.

#### **Amendement n°24**

L'article 57 est amendé comme suit :

←**Art. 5857.** (1) L'acte constitutif ainsi que toute modification aux statuts sont déposés et publiés en **entier-intégralité** conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(2) Sont déposés et publiés conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises :

1°- l'extrait des actes relatifs à la nomination et à la cessation des fonctions :

a) des administrateurs de la fondation ;

b) des délégués à la gestion journalière ;

c) des liquidateurs, **et au** cas où le liquidateur est une personne morale, la désignation ou la modification à la désignation de la personne physique qui la représente pour l'exercice des pouvoirs de liquidation ;

d) du réviseur d'entreprises agréée.



Cet extrait contiendra l'indication précise des noms et prénoms, date et lieu de naissance et l'adresse privée ou professionnelle des personnes y visées, ou lorsqu'il s'agit d'une personne morale, leur dénomination sociale, et l'adresse précise de leur siège social et le cas échéant, le pouvoir individuel de signature qui leur a été donné par l'organe compétent.

2°- l'extrait de la décision judiciaire passée en force de chose jugée ou exécutoire par provision qui prononce la dissolution de la fondation, la nullité de la fondation ou la nullité des modifications aux statuts.

Cet extrait contiendra :

a) la dénomination et le siège de la fondation,  
b) la date de la décision et la juridiction qui l'a prononcée, et  
c) le cas échéant, la nomination du ou des liquidateurs, et au cas où le liquidateur est une personne morale, la désignation ou la modification à la désignation de la personne physique qui la représente pour l'exercice des pouvoirs de liquidation.

3°- l'extrait des actes déterminant le mode de liquidation et les pouvoirs des liquidateurs si ces pouvoirs ne sont pas, exclusivement et expressément, définis par la loi ou les statuts ;

4°- l'extrait de la décision judiciaire ou du conseil d'administration ou de la décision du ou des liquidateurs relative à la clôture de liquidation et à la destination du patrimoine.

(3) Sont déposés et publiés par mention de leur dépôt conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises :

1°- le texte **intégral coordonné** des statuts dans une rédaction mise à jour après chaque modification des statuts de la fondation ;

2°- les documents comptables définis à l'article 53 et le rapport établi par le réviseur d'entreprises agréé.

(4) Les actes, extraits d'actes de la fondation ou indications dont la publicité est prescrite par les paragraphes précédents sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. »

#### Commentaire :

L'amendement vise à adapter la terminologie employée au paragraphe 1<sup>er</sup> à celle employée dans l'article 22.

#### **Amendement n°25**

L'article 58 est amendé comme suit :

**Art. 5958.** (1) Le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de la fondation pourra prononcer à la requête soit d'un membre du conseil d'administration, soit d'un tiers intéressé, soit du procureur d'Etat, la dissolution de la fondation qui:

1°- est hors d'état de remplir les engagements qu'elle a contractés;

2°- affecte son patrimoine ou ses revenus à un but autre que celui en vue duquel elle a été constituée;

**3°- est restée en défaut de ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'article 53, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4;**

4°- contrevient gravement à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public;

5°- est restée en défaut de satisfaire à l'obligation de déposer les documents comptables de l'exercice social écoulé conformément à l'article 53 pour deux exercices sociaux consécutifs-;

**6°- est restée en défaut de satisfaire à l'obligation de déposer le rapport d'activité détaillé conformément à l'article 53, paragraphe 6 pour deux exercices sociaux consécutifs.**

(2) Le tribunal pourra prononcer l'annulation de l'acte incriminé, même s'il rejette la demande de dissolution.→

#### Commentaire :

L'amendement vise à adapter les cas de figure mentionnés dans le projet de loi pouvant conduire à une dissolution d'une fondation. Le point 3° nouveau fait écho à l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, qui instaure un seuil minimal d'actif net.

L'article 52, paragraphe 6, prévoit la communication au ministre ayant la Justice dans ses attributions d'un rapport d'activité détaillé de l'exercice social écoulé endéans le mois du dépôt des documents comptables. Tel que le Conseil d'Etat l'a prévu dans son commentaire à l'article 41 pour le respect du seuil de l'actif de la fondation, il est proposé d'ajouter l'hypothèse du non-respect de l'article 53 (6) à l'article 59 (1) comme nouveau point 6°, lorsque la fondation est restée en défaut de communiquer le rapport d'activités détaillé pour deux exercices consécutifs, comme pour les documents comptables.

#### Amendement n°26

L'article 59 est amendé comme suit :

**Art. 6059.** (1) En cas de dissolution judiciaire d'une fondation, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de la fondation désignera un ou plusieurs liquidateurs qui, après l'acquittement du passif, disposeront du patrimoine suivant sa destination prévue par les statuts.

(2) A défaut de disposition statutaire, les liquidateurs convoqueront le conseil d'administration pour déterminer la destination du patrimoine lequel sera affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune ou** à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(3) A défaut d'une disposition statutaire et d'une décision du conseil d'administration, les liquidateurs affecteront le patrimoine à une autre fondation d'utilité publique ou à une ~~de~~ association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune ou** à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(4) Les liquidateurs exercent leurs fonctions, soit par application des statuts, soit en vertu d'une décision du conseil d'administration, soit, à défaut de celle-ci, en vertu d'une décision de justice, qui pourra être provoquée par tout intéressé ou par le procureur d'Etat.

(5) Le tribunal prononce la clôture de la liquidation.

#### Commentaire :

Aux paragraphes 2, 3, et 5, les termes « , à l'Etat, à une commune » sont insérés. Ces insertions assurent le parallélisme des formes avec l'amendement visant l'article 3 du projet de loi.

#### Amendement n°27

L'article 60 est amendé comme suit :

**Art. 6160.** (1) Le conseil d'administration ne peut prononcer la dissolution de la fondation que s'il réunit au moins les deux tiers des membres présents ou représentés.

(2) La dissolution ne peut être adoptée qu'à la majorité des trois quarts des voix des membres présents ou représentés.

(3) Si les deux tiers des membres ne sont pas présents ou représentés à la première réunion du conseil d'administration, il doit être convoqué une seconde réunion au moins huit jours avant la tenue de celle-ci dans les formes statutaires. Cette seconde réunion du conseil d'administration pourra délibérer valablement, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés, et adopter la dissolution à la majorité des trois quarts des voix des membres présents ou représentés.

(4) La seconde réunion du conseil d'administration ne peut être tenue moins de quinze jours après la première réunion. La convocation à la seconde réunion reproduit l'ordre du jour en indiquant la date et le résultat de la première réunion.

(5) Toute dissolution adoptée en violation des paragraphes précédents est nulle.

(6) A défaut de disposition statutaire, la décision du conseil d'administration qui prononce la dissolution déterminera, après l'acquittement du passif, la destination du patrimoine de la fondation lequel sera affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact-, **à l'Etat, à une commune ou** à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(7) A défaut d'une disposition statutaire et d'une décision du conseil d'administration, les liquidateurs affecteront le patrimoine à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact-, **à l'Etat, à une commune ou** à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été constituée.

(8) Les liquidateurs exercent leurs fonctions, soit par application des statuts, soit en vertu d'une résolution du conseil d'administration, soit, à défaut de celle-ci, en vertu d'une décision de justice qui pourra être provoquée par tout intéressé ou par le procureur d'Etat.

#### Commentaire :

Aux paragraphes 6 et 7, les termes « , à l'Etat, à une commune » sont insérés. Ces insertions assurent le parallélisme des formes avec l'amendement visant l'article 3 du projet de loi.

#### **Amendement n°28**

L'article 65 est amendé comme suit :

**Art. 6665.** (1) Par acte authentique et moyennant l'approbation par arrêté grand-ducal une fondation peut se transformer en une association sans but lucratif reconnue d'utilité publique. Cette transformation ne donne lieu ni à dissolution ni à création d'une personnalité juridique nouvelle.

Tout projet d'acte de transformation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions en vue de son approbation par arrêté grand-ducal.

(2) Le projet de transformation fait l'objet d'un rapport justificatif établi par le conseil d'administration.

A ce rapport sont joints les documents suivants :

1. 1° un projet de statuts de l'association en laquelle la fondation sera transformée ;
2. 2° un état résumant la situation active et passive de la fondation arrêté à une date ne remontant pas à plus de six mois précédant la date de la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de transformation ;
3. 3° un rapport sur cet état établi par un réviseur d'entreprises désigné par le conseil d'administration. ~~(qui indique notamment s'il y a eu surestimation de l'actif net.)~~

**Immédiatement après la décision de transformation, les statuts de l'association sont arrêtés aux mêmes conditions.**

**À défaut, la décision de transformation reste sans effet.**

(3) La transformation est décidée par une délibération adoptée dans les conditions prévues pour la modification des statuts.

(4) L'acte de transformation et les statuts sont déposés et publiés en entier conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre *Vbis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Au moment du dépôt, la remise d'une copie de l'arrêté grand-ducal d'approbation est requise.

(5) L'acte de transformation et les statuts sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(6) Les droits des tiers sont réservés.

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'aligner le libellé sur celui figurant à l'endroit de l'article 30.

### **Amendement n°29**

L'article 66 est amendé comme suit :

**Art. 6766.** (1) Une fondation peut, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle, adopter la forme juridique d'une société visée par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal à condition que son capital social soit composé à cent pour cent de parts d'impact.

(2) Le projet de transformation fait l'objet d'un rapport justificatif établi par le conseil d'administration.

A ce rapport sont joints les documents suivants :

1. 1° un projet de statuts de la société commerciale en laquelle la fondation sera transformée ;
2. 2° un état résumant la situation active et passive de la fondation arrêté à une date ne remontant pas à plus de six mois précédant la date de la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de transformation ;
3. 3° un rapport sur cet état établi par un réviseur d'entreprises désigné par le conseil d'administration.

~~(3) Le projet de transformation est approuvé par une délibération du conseil adoptée dans les conditions de quorum et de majorités prévues pour la modification des statuts. Le projet de transformation est soumis aux conditions prévues pour la modification des statuts.~~

(4) En cas d'approbation du projet de transformation, la fondation adresse une demande d'agrément en tant que société d'impact sociétal au Ministre ayant l'économie sociale et solidaire dans ses attributions conformément aux dispositions de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal. En cas d'accord du Ministre ayant l'économie sociale et solidaire dans ses attributions, les statuts de la société sous sa forme nouvelle sont arrêtés aux mêmes conditions de présence et de majorité que celles requises pour l'adoption de la nouvelle forme juridique.

~~(5) La transformation n'a d'effet à l'égard des tiers qu'après la publication en entier de l'acte de transformation et des statuts conformément aux dispositions du chapitre Vbis du titre Ier de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.~~

(5) L'acte de transformation et les statuts sont déposés et publiés en entier conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(6) L'acte de transformation et les statuts sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(67) Les droits des tiers sont réservés.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile de reformuler le paragraphe 3 et de substituer les paragraphes 5 et 6 de l'article 31 au paragraphe 5 du présent article.

Le paragraphe 6 existant a été renuméroté en paragraphe 7.

#### Amendement n°30

L'article 67 est amendé comme suit :

**Art. 6867.** (1) La fusion s'opère par absorption d'une ou de plusieurs fondations par une autre ou ~~bien~~ par constitution d'une nouvelle fondation.

Le projet commun de fusion et le cas échéant le projet d'acte constitutif de la nouvelle fondation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal pris sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Le conseil d'administration de chacune des fondations qui fusionnent établissent par écrit un projet commun de fusion décrivant les motifs de cette opération ainsi que l'ensemble de ses modalités.

A ce projet commun de fusion sont joints un état résumant la situation active et passive de la fondation appelée à disparaître arrêté à une date ne remontant pas à plus de six mois précédant la date de la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de fusion ainsi que le projet de l'acte constitutif de la nouvelle fondation en cas de fusion par constitution d'une nouvelle fondation.

(3) Un réviseur d'entreprise désigné par le conseil d'administration établit un rapport écrit sur le projet commun de fusion et l'état résumant la situation active et passive qui y est joint.

(4) Le projet commun de fusion, l'état résumant la situation active et passive ainsi que le rapport du réviseur d'entreprise sont transmis aux membres du conseil d'administration des fondations concernées en même temps que la convocation à la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de fusion.

(5) La fusion requiert l'approbation des conseils d'administration de chacune des fondations qui fusionnent ou de chacune des fondations qui disparaissent, selon le cas, dans les conditions prévues pour la modification des statuts.

(6) Les procès-verbaux des conseils d'administrations qui décident la fusion sont établis par acte notarié.

(7) La fusion est réalisée à la date d'entrée en vigueur de la prise d'effet de l'arrêté grand-ducal d'approbation.

(8) Les procès-verbaux des conseils d'administration qui décident la fusion pour chacune des fondations concernées sont déposés et publiés en entier conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Au moment du dépôt, la remise d'une copie de l'arrêté grand-ducal d'approbation est requise.

**(9) La fusion n'a d'effet à l'égard des tiers qu'après la publication faite conformément au paragraphe 8.**

**(10)-(9)** Les créanciers des fondations qui fusionnent, dont la créance est antérieure à la date de la publication des actes constatant la fusion prévue au paragraphe 6 peuvent, nonobstant toute convention contraire, dans les deux mois de cette publication, demander au magistrat président la chambre du tribunal d'arrondissement, dans le ressort duquel la fondation débitrice a son siège, siégeant en matière civile et comme en matière de référé, la constitution de sûretés pour des créances échues ou non échues, au cas où ils peuvent démontrer, de manière crédible, que la fusion constitue un risque pour l'exercice de leurs droits et que la fondation ne leur a pas fourni de garanties adéquates. Le président rejette cette demande, si le créancier dispose de garanties adéquates ou si celles-ci ne sont pas nécessaires, compte tenu de la situation financière de la fondation après la fusion. La fondation débitrice peut écarter cette demande en payant le créancier même si la créance est à terme.

Si la sûreté n'est pas fournie dans le délai fixé, la créance devient immédiatement exigible.

(11) La fusion entraîne la dissolution sans liquidation des fondations qui disparaissent et la transmission universelle de leur patrimoine actif et passif à la fondation absorbante ou à la nouvelle fondation, selon le cas.

Les fondations dissoutes cessent d'exister de plein droit.

(12) La nullité de la fusion ne peut intervenir que dans les conditions suivantes :

1<sup>o</sup> la nullité doit être prononcée par décision judiciaire ;

2<sup>o</sup> les décisions des conseils d'administration qui l'ont approuvée n'ont pas été constatées en la forme requise ou si ces décisions ont été prises en l'absence du projet commun de fusion ou du rapport du réviseurs d'entreprises ;

3<sup>o</sup> l'action en nullité ne peut plus être intentée après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle la fusion est opposable à celui qui invoque la nullité, ou bien si la situation a été régularisée ;

4°- lorsqu'il est possible de porter remède à l'irrégularité susceptible d'entraîner la nullité de la fusion, le tribunal compétent accorde aux fondations intéressées un délai pour régulariser la situation ;

5°- la décision prononçant la nullité de la fusion fait l'objet d'une publicité selon les modes prévus au titre I<sup>er</sup>, chapitre *Vbis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises;

6°- la tierce opposition contre la décision prononçant la nullité de la fusion n'est plus recevable après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publicité de la décision effectuée selon le titre I<sup>er</sup>, chapitre *Vbis* de la loi précitée du 19 décembre 2002;

7°- la décision prononçant la nullité de la fusion ne porte atteinte par elle-même à la validité des obligations nées à la charge ou au profit de la fondation absorbante ou de la nouvelle fondation, selon le cas, antérieurement à la publicité de la décision et postérieurement à la date visée au paragraphe 7;

8°- les fondations ayant participé à la fusion répondent solidairement des obligations de la fondation absorbante ou de la nouvelle fondation, selon le cas, visées au point 7.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'adapter le libellé dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

#### **Amendement n°31**

L'article 68 est amendé comme suit :

**Art. 6968.** Les associations sans but lucratif et fondations valablement constituées selon le droit étranger sont reconnues de plein droit avec la capacité que leur reconnaît la loi de l'Etat de leur constitution, sous réserve que leurs activités ne contreviennent pas à l'ordre public et à la sécurité publique et **notamment** ne compromettent pas les relations avec un autre Etat ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Sous cette réserve, elles peuvent transférer leur siège au Luxembourg, en observant les conditions de la loi de leur constitution. Le transfert emporte soumission à la loi luxembourgeoise, sans qu'il y ait acquisition d'une personnalité juridique nouvelle.

Les associations sans but lucratif et fondations constituées sous la loi luxembourgeoise peuvent transférer leur siège à l'étranger, sans qu'il y ait pour autant perte de leur personnalité juridique, à condition que l'Etat de leur nouveau siège reconnaisse la continuation de cette personnalité juridique.

Les articles 19 et 54 sont applicables aux associations ou fondations reconnues dans la mesure où elles exercent des activités au Luxembourg.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'adapter le libellé dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

#### **Amendement n°32**

L'article 69 est amendé comme suit :

**Art. 7069.** (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut adresser par courrier une demande de mise à jour de leur dossier aux associations et fondations immatriculées.

A défaut de réponse à la demande de mise à jour dans un délai de 6 mois à compter de la date d'envoi de la demande du gestionnaire et en l'absence de tout dépôt au dossier depuis au moins 5 ans, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut, à son initiative, ouvrir une procédure de dissolution administrative sans liquidation à l'encontre de l'association ou de la fondation, selon le cas.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés ouvre et notifie la procédure de dissolution administrative sans liquidation par lettre recommandée ~~avec accusé de réception~~ adressée à l'association ou à la fondation, selon le cas, et procède à sa publication sur le site internet du registre de commerce et des sociétés pour valoir information des tiers.

Si l'association ou la fondation n'a pas pu être touchée par voie de notification à son siège en application de l'alinéa précédent, la notification est considérée comme ayant été faite à partir de la publication de la décision au site internet du registre de commerce et des sociétés.

(3) L'association ou la fondation destinataire de la décision d'ouverture de la procédure de dissolution administrative sans liquidation, ainsi que tout tiers intéressé peut former un recours contre cette décision devant ~~la chambre le président~~ du tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel l'association ou la fondation a son siège, siégeant ~~en matière civile et comme~~ en matière de référé, dans un délai d'un mois suivant la notification ou la publication sur le site internet du registre de commerce et des sociétés de la décision si l'association ou la fondation n'a pas pu être touchée par voie de notification à son siège. **Pour le tiers intéressé, le délai d'un mois court à partir de la date de publication de la décision sur le site internet du registre de commerce et des sociétés.**

(4) La procédure de dissolution administrative sans liquidation est clôturée au plus tard six mois après la publication de la décision d'ouverture. La décision de clôture émanant du registre de commerce et des sociétés est notifiée par lettre recommandée ~~avec accusé de réception~~ à l'association ou à la fondation, selon le cas, et est publiée sur le site internet du registre de commerce et des sociétés. La décision de clôture entraîne la perte de la personnalité juridique de l'association ou de la fondation.

A l'issue de cette publication, le gestionnaire du Registre de commerce et des sociétés ~~pourra procéder~~ **procède** à la radiation de l'association ou de la fondation. »

**(5) Si des actifs apparaissent postérieurement à la clôture de la procédure de dissolution administrative sans liquidation, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du dernier siège de l'association ou de la fondation peut, à la requête du procureur d'État, rapporter la décision de clôture de la procédure de dissolution administrative sans liquidation de l'association ou de la fondation et en ordonner la liquidation.**

**La requête est publiée par extrait dans deux journaux édités au Grand-Duché de Luxembourg**

**En ordonnant la liquidation, le Tribunal désigne un ou plusieurs liquidateurs qui disposeront du patrimoine suivant sa destination prévue par les statuts, et à défaut de disposition statutaire conformément aux dispositions de l'article 24 paragraphe 3 pour les associations ou de l'article 60 paragraphe 3 pour les fondations.**

**Le tribunal prononce la clôture de la liquidation.**

Commentaire :

Après réexamen du projet de loi n° 7961, il convient de relever que la procédure spécifique prévue ici pour les ASBL et fondations est nécessaire.



La procédure prévue dans le cadre du projet de loi sous rubrique ne se substituera en effet pas aux mesures et sanctions administratives prévues au projet de loi n° 7961 qui dans le cas des ASBL et des fondations aboutiront dans les cas les plus extrêmes à la radiation administrative (qui laisse intacte la personnalité juridique de l'ASBL ou de la fondation rayée).

Contrairement aux sociétés commerciales, il n'existe après cette radiation administrative aucun mécanisme permettant d'aboutir à une dissolution avec disparition de la personnalité juridique pour les ASBL et les fondations. La procédure de la dissolution administrative prévue dans la loi du 28 octobre 2022 vise en effet uniquement les sociétés commerciales et est d'ailleurs toujours trop complexe pour des ASBL ou des fondations ayant cessé leurs activités depuis de nombreuses années. Une procédure de dissolution administrative sans liquidation spécifique se doit donc d'être maintenue : une fois que le présent projet de loi sera adopté, la procédure visera dans un premier temps les ASBL et fondations déjà rayées administrativement sur base de l'article 18, dernier alinéa, du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Elle sera également appliquée pour les ASBL et fondations ayant été rayées administrativement au terme de la procédure prévue à l'article 24 du projet de loi n° 7961 prémentionné et n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de dissolution judiciaire si elles n'ont toujours pas mis à jour leur dossier après la radiation administrative et qu'elles n'ont par ailleurs pas fait de dépôt depuis plus de 5 ans.

Une adaptation dudit projet de loi n° 7961 n'est donc pas nécessaire ni souhaitée.

Néanmoins, il est proposé de tenir compte du fait que la procédure de dissolution administrative des sociétés commerciales avait été complétée dans le cadre du processus de discussion du projet de loi n° 6539B d'une procédure d'ouverture de liquidation en cas de découverte postérieure d'un actif. Des dispositions similaires, qui se rattachent quant à la formulation au texte de la procédure de liquidation judiciaire des ASBL et fondations, ont été ajoutées dans le présent article dans un paragraphe 5 nouveau.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat se demande quel est le point de départ du délai de 5 ans ? Aux yeux des auteurs des amendements, les termes « En l'absence de tout dépôt au dossier depuis au moins 5 ans » doivent être effectivement compris comme faisant courir le délai de 5 ans à partir du dernier dépôt.

Quant au paragraphe 3, il est proposé de reformuler la terminologie y utilisée.

Concernant l'affectation de l'actif en cas de dissolution, il est renvoyé au commentaire de l'article 3, paragraphe 2.

### **Amendement n°33**

L'article 76 est amendé comme suit :

**Art. 7776.** La loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est modifiée comme suit :

1° L'article 9 est modifié comme suit :

« Art. 9. Toute association sans but lucratif, toute fondation, toute association agricole, toute association d'épargne-pension, toute mutuelle et tout établissement public est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:

- 1° la dénomination;
- 2° l'objet;

3° la durée pour laquelle l'association, la fondation, la mutuelle ou l'établissement public est constitué, lorsqu'elle n'est pas illimitée;

4° l'adresse précise du siège de l'association, de la fondation, de la mutuelle ou de l'établissement public;

5° l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association ou la fondation ou la mutuelle ou des personnes membres de l'organe de gestion pour les établissements publics avec indication de la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs ainsi que la date de nomination et la date d'expiration du mandat; s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou

s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou

s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;

Pour les associations sans but lucratif et les fondations, doivent également être indiqués les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse professionnelle ou privée précise des représentants permanents, personnes physiques, désignées par celles-ci;

6° pour les associations sans but lucratif et les fondations, l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise du réviseur d'entreprises agréé, selon le cas, la date de nomination et la date d'expiration du mandat; s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué, si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou

s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;

7° ~~6°~~ le cas échéant, la date de début et de clôture de l'exercice social;

8° ~~7°~~ pour les fondations et les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique, la date de l'arrêté grand-ducal; pour les associations d'épargne-pension, la date et le numéro de l'autorisation, ainsi que le nom de l'autorité l'ayant délivrée ; pour les mutuelles, la date de l'arrêté ministériel.

9° pour les mutuelles résultant d'une fusion ou ayant participé à une fusion, le seul numéro d'immatriculation de toutes les mutuelles y ayant participé ainsi que la date de l'arrêté ministériel ; pour les associations sans but lucratif ou les fondations résultant d'une fusion ou y ayant participé, le seul numéro d'immatriculation de toutes les fondations ou associations y ayant participé ainsi que le cas échéant, la date de l'arrêté grand-ducal. »

2° L'article 13 est modifié comme suit :

= a) Le point 8) prend la teneur suivante :

« 8) les décisions judiciaires prononçant la dissolution, ordonnant la liquidation d'une société, d'un groupement d'intérêt économique, d'un groupement européen d'intérêt économique, d'une association sans but lucratif, d'une fondation et des autres personnes morales ou entités immatriculées et portant nomination d'un liquidateur »

= b) ~~Au Le point 1517), le point est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un nouveau point 16) qui~~ prend la teneur suivante :

« ~~1517)~~ la décision d'ouverture ou de clôture d'une procédure de dissolution administrative sans liquidation prise par le gestionnaire du registre du commerce et des sociétés en application de la **loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation ou du titre V ou du titre V** de la loi du XXX **sur les associations sans but lucratif et les fondations.** »

~~3) A l'article 14, à la lettre f), le point est remplacé par un point-virgule et il est ajouté une nouvelle lettre g) qui prend la teneur suivante :~~

~~« g) du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dans le cas prévu sous 16). »~~

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'amender le point 2° de l'article sous rubrique. De plus, le point 3) est supprimé suite à la modification des articles 13 et 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, introduite par la loi du 28 octobre 2022 porte création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation.

**Amendement n°34**

L'article 77 est amendé comme suit :

**Art. 7877.** (1) ~~Les associations et les fondations constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent mettre leurs statuts en harmonie en conformité avec les dispositions de la présente loi, à l'exception de l'article 41, paragraphe 3, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de son entrée en vigueur.~~ Dans un délai de vingt-quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les statuts des associations et des fondations constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent être rendus conformes avec les dispositions de celle-ci, à l'exception de l'article 41, paragraphe 3.

Dans l'intervalle, ces associations et fondations demeurent régies par les dispositions législatives antérieures.

**L'article 53 paragraphe 1<sup>er</sup> alinéa 3 n'est pas applicable aux fondations constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.**

(2) Les décisions de mise en harmonie des statuts sont prises dans les formes et sont sujettes aux publications requises pour la modification des statuts.

(3) Toutefois lorsqu'une modification des statuts d'une association s'impose en raison du seul fait que ceux-ci font référence à une disposition abrogée ou dont la numérotation a été changée par l'effet de la présente loi, le conseil d'administration est habilité à procéder aux modifications nécessaires.

(4) A défaut de mise en harmonie conformité des statuts, les clauses statutaires contraires aux dispositions de la présente loi seront réputées non écrites et les dispositions impératives de celle-ci seront applicables.

Si de ce fait, le fonctionnement de l'association ou de la fondation est rendu impossible, tout intéressé peut respectivement demander au tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de l'association ou de la fondation d'en prononcer la dissolution.

Commentaire :

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est reformulé, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Un alinéa 3 est ajouté au paragraphe 1<sup>er</sup> pour indiquer que les fondations préexistantes ne sont pas soumises à l'obligation d'avoir une dotation initiale d'au moins 100 000 euros et elles n'ont pas non plus l'obligation de reconstituer l'actif net à hauteur de 50 000 euros au cas où l'actif net est descendu en-dessous de ce seuil. Néanmoins, elles auront quand même l'obligation dans ce cas d'évaluer si elles sont encore en mesure de remplir leur mission.

## Amendement n°35

L'article 78 est amendé comme suit :

**Art. 7978.** Les ~~fondateurs ou/et administrateurs des~~ entités constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, **à l'exception des fondations et des institutions sans but lucratif qui ont obtenu la personnalité civile antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, qui utilisent l'appellation « fondation » ou toute autre appellation similaire dans une langue étrangère donnant l'apparence qu'il s'agit d'une fondation au sens de la présente loi** dans leur dénomination, doivent modifier celle-ci dans un délai de douze mois à compter de son entrée en vigueur, sous peine d'encourir une amende de 251 à 12.500 euros.

### Commentaire :

Le présent article vise effectivement les entités, à l'exception des fondations valablement constituées, qui utilisent l'appellation « fondation », ou une appellation similaire en langue étrangère dans leur dénomination, sans être réellement une fondation. Au vu des observations faites par le Conseil d'Etat, une précision est apportée dans le texte.

Il a été également précisé que des entités sans but lucratif ayant obtenu la personnalité juridique avant l'entrée en vigueur de la loi de 1928 bénéficient également de l'exception. On pourrait citer à titre d'exemple la Fondation J.-P. Pescatore qui a été instituée par une loi du 28 mars 1883.

### **Vote**

Les amendements ci-dessus sont adoptés par vote unanime.

\*

## **2. 7945            Projet de loi portant transposition 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**

L'expert gouvernemental renvoie aux réunions précédentes<sup>1</sup>, lors desquelles le point sur le champ d'application de la future loi a été discuté de manière controversée. Il y a lieu de rappeler que le champ d'application de la loi en projet va au-delà des exigences de la directive à transposer. Si ce point est critiqué dans de nombreux avis consultatifs, il y a lieu de signaler de prime abord que le champ d'application de la directive est nettement plus large que ce qui est soulevé par les auteurs desdits avis. En effet, la directive a été élaborée dans le cadre de l'affaire *Luxleaks*, et elle vise le marché intérieur de l'Union européenne. Cela englobe de nombreux secteurs économiques qui sont soumis aux règles européennes en matière de concurrence et de libre circulation des biens et services. L'Union européenne considère, en effet, que des affaires comme *Luxleaks* constituent une distorsion de la concurrence sur le marché intérieur, et par conséquent, le cadre légal en la matière est à renforcer par le biais d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte.

Au vu de ces considérations, il a été décidé de diverger de l'approche traditionnelle d'une transposition à minima selon l'adage « *la directive et rien que la directive* ».

---

<sup>1</sup> cf. Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 09 novembre 2022, P.V. J 05, Session ordinaire 2022-2023

A cela s'ajoute que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué au fil des derniers mois et impacte le droit national dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il y a lieu de rappeler que l'arrêt Halet<sup>2</sup> contre Luxembourg a été rendu récemment par la Cour et que cet arrêt a condamné le Luxembourg. Ledit arrêt confirme l'approche retenue des auteurs du projet de loi, étant donné que le statut du lanceur d'alerte peut être conféré à l'auteur d'un signalement, même en cas d'absence d'un cadre légal spécifique prévu par le droit national. A noter que la Cour européenne des droits de l'homme ne distingue pas entre les matières du droit relevant du droit de l'Union européenne et celles relevant du droit purement national d'un Etat membre. La Cour se fonde sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant la liberté d'expression pour conférer, dans cette affaire, le statut de lanceur d'alerte au requérant M. Halet.

La Cour retient dans son arrêt 5 critères qui permettent de déterminer si une personne peut bénéficier du statut de lanceur d'alerte :

- 1) L'existence ou non d'autres moyens pour procéder à la divulgation ;
- 2) L'authenticité de l'information divulguée ;
- 3) La bonne foi du requérant ;
- 4) L'intérêt public que présente l'information divulguée ;
- 5) Les effets dommageables de la divulgation.

S'il est vrai que ces critères ont été dégagés déjà préalablement à l'arrêt Halet prémentionné, il y a lieu de signaler que la Cour a affiné ces critères. Ces critères sont partiellement déjà repris par la directive à transposer. Il y a lieu de relever également qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que le législateur national ne saurait interpréter les considérants d'une directive européenne en ce sens que le champ d'application de la directive serait réduit par rapport à l'intention des auteurs de la directive. Il ressort des considérants que les auteurs de la directive ont voulu conférer à celle-ci le champ d'application le plus largement possible.

Par le biais des amendements gouvernementaux, le champ d'application de la future loi a été adapté comme il vise à protéger les auteurs de signalement d'une violation contre toutes formes de représailles, et ce, conformément aux dispositions de la présente loi qui fixe les conditions légales applicables pour bénéficier d'une telle protection.

Il convient de signaler que par représailles, il y a lieu d'entendre tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel et qui est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur d'un signalement. En cas d'action en justice, la future loi opère ici un renversement de la charge de la preuve et précise qu'il incombe à l'employeur ayant pris des mesures de sanctions à l'encontre d'un salarié, auteur d'un signalement, de prouver que ces mesures ne sont pas liées à un signalement couvert par la protection de la loi.

M. Laurent Mosar (CSV) regarde d'un œil critique ces dispositions et signale que le droit luxembourgeois ne prévoit que peu de matières où un renversement de la charge de la preuve est mis en place, en cas de litige juridictionnel entre deux parties. L'auteur se demande si ce renversement de la charge de la preuve ressort de la directive européenne.

L'expert gouvernemental confirme que ce renversement de la charge de la preuve est prévu par la directive européenne à transposer. Ainsi, il s'agit d'un point dans la future loi qui est repris de la directive et les auteurs des amendements n'ont pas divergé des exigences de ladite directive.

---

<sup>2</sup> Arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 février 2023 (requête n° 21884/18)

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique tout d'abord les raisons ayant animé le Gouvernement à adopter des amendements gouvernementaux et les principales modifications apportées au projet de loi initial. A noter que la mise en place d'un office de signalement nécessite une concertation étroite entre plusieurs ministères ayant des ressorts différents.

Quant aux critiques de l'Ordre des avocats portant sur la confidentialité des échanges entre un mandataire et son mandant, il y a lieu de relever que ce point a été redressé par voie d'un amendement gouvernemental. Les amendements ont aussi eu pour objectif de garantir le secret professionnel des autres professions, comme par exemple les notaires, qui sont également soumis à la confidentialité des échanges avec leurs mandants.

M. Laurent Mosar (CSV) exprime ses réserves et indique que de nombreux professionnels du droit craignent que des abus puissent surgir en cas de conflit entre un salarié et son employeur. L'insertion dans la future loi d'un champ d'application de l'ensemble de la loi nationale risque de créer une insécurité juridique, étant donné que des infractions de droit commun puissent faire l'objet d'un signalement, alors qu'elles n'ont aucun lien avec l'activité économique de l'entité concernée.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) fournit des explications additionnelles aux Députés. Quant au champ d'application de la future loi, l'oratrice renvoie à la nécessité de mettre en place une loi qui garantit la sécurité juridique pour tous les acteurs concernés, c'est-à-dire les employeurs et les salariés. Les exigences de la directive, qui vise le marché intérieur, risquent de constituer une source d'insécurité juridique pour les auteurs d'un signalement et aussi pour les entreprises faisant l'objet d'un tel signalement, étant donné que les cours et tribunaux devraient alors trancher ce litige. A cela s'ajoute que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, comme évoqué précédemment, n'opère aucune distinction entre le droit purement national et les dispositions issues légales du droit européen. Ainsi, cette jurisprudence impacterait sûrement la décision des juges dans le cadre d'un litige juridictionnel entre des parties.

Quant aux abus éventuels, il y a lieu de préciser que le texte de la future loi incite les entreprises à mettre en place des structures permettant un signalement interne par un salarié. De plus, la loi instaure des délais stricts endéans lesquels les signalements doivent être effectués et des suites à réserver à un tel signalement qui doivent être communiquées. Ainsi, il est dans l'intérêt de l'entreprise et du salarié que les signalements sont traités de manière rapide et efficace, alors que des litiges juridictionnels devant les cours et tribunaux laissent les parties dans l'attente et l'incertitude pendant un laps de temps plus long.

L'oratrice ne partage, par ailleurs, pas la crainte soulevée dans certains avis consultatifs que la future loi déclenche, une fois qu'elle sera mise en vigueur, une avalanche de signalements dans des entreprises donnant lieu à des litiges devant les cours et tribunaux.

L'oratrice suggère d'évaluer la future loi après une période de trois ans, suite à la mise en œuvre de celle-ci. A l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de la réforme du divorce, cette évaluation de la loi peut être présentée aux Députés et des adaptations du cadre légal pourront être discutées au cas où une réforme serait nécessaire.

A noter que des garde-fous sont mis en place par la future loi en vue d'éviter des signalements abusifs. Des sanctions sont également prévues par la loi en projet en cas de signalements abusifs ou non-fondés.

L'oratrice est d'avis qu'il existe de nombreux cas de figure qui justifient un tel signalement par un salarié. De plus, il existe des cas de figure où un signalement effectué par un salarié de bonne foi s'inscrit dans l'intérêt de l'entreprise. L'oratrice esquisse l'exemple d'un signalement fait par un salarié, qui constate que son supérieur hiérarchique n'agit pas dans l'intérêt de l'entreprise et qui a commis une infraction dont l'entreprise est la victime, comme par exemple l'infraction d'abus de

biens sociaux. Dans ce cas, il est également dans l'intérêt du chef d'entreprise que ce signalement soit traité rapidement et que l'entreprise puisse faire valoir ses droits à l'encontre de l'auteur de l'infraction, qui fait partie des effectifs de l'entreprise.

M. Laurent Mosar (CSV) souhaite avoir des informations additionnelles sur le droit de la protection des données applicable à la future loi. Ainsi, il n'est pas exclu qu'un signalement public, fait par un lanceur d'alerte reconnu comme tel au regard des conditions imposées par la loi, expose néanmoins des données à caractère personnel d'un tiers au grand public.

L'expert gouvernemental précise que la liberté d'expression, qui est garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être réduite uniquement par les restrictions prévues par ladite convention qui rendent une telle restriction nécessaire dans une société démocratique.

Le texte de la future loi privilégie les signalements internes et les signalements externes, avant qu'une divulgation au grand public ne soit faite. Les signalements internes et externes mis en place par la future loi visent à garantir la confidentialité des données à caractère personnel.

Quant au règlement UE 2016/679 (ci-après « RGPD »), il y a lieu de souligner que ses dispositions sont entièrement applicables à la directive à transposer, et, le RGPD est également d'application directe dans les Etats membres de l'Union européenne.

Le texte de la future loi précise également que le RGPD est entièrement applicable à celle-ci. Le libellé y relatif a été adapté sur avis du Conseil d'Etat, afin de ne laisser aucun doute y relatif.

M. Laurent Mosar (CSV) se demande si le Gouvernement entend sensibiliser les entreprises et les acteurs économiques sur les dispositions prévues par la future loi. L'orateur est d'avis que de nombreuses entreprises ne sont pas au courant des changements législatifs profonds qu'induirait le texte de ce projet de loi.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) estime qu'il y a lieu d'adapter la communication au public cible et celle-ci devra être faite dans plusieurs étapes pour qu'elle soit efficace. A noter que la communication qui s'adresse aux entreprises, qui pourra par exemple être faite par la Chambre de commerce, sera divergente que celle qui s'adressera au grand public. En effet, il n'est aucunement proposé d'instaurer une culture de la délation mais d'informer sur l'existence de droits et obligations instaurés par la loi.

### **Présentation et adoption d'un projet de rapport**

M. Charles Margue (Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport.

M. Laurent Mosar (CSV) annonce qu'en raison de l'extension du champ d'application de la loi en projet par rapport à la directive européenne à transposer, son groupe politique votera contre ce projet de rapport.

### **Vote**

Les Députés du groupe politique CSV votent contre ledit projet de rapport. Les Députés des groupes politiques DP, LSAP et déi gréng votent en faveur du projet de rapport.

\*

### **3. 7961 Projet de loi modifiant :**

**1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;**  
**2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs**

La question pour le bénéficiaire effectif d'obtenir une information quant aux personnes ou catégories pouvant accéder à leurs données est examinée par les membres de la Commission de la Justice.

L'article 15 du RGPD précise que « la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès aux dites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes : ... c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales ».

Les Députés estiment qu'une mise en balance est à respecter entre les différents droits en jeu tout en s'assurant que le RBE demeure un moyen efficace de lutte contre le blanchiment.

L'article 15 du RGPD n'est pas extrêmement précis sur ce point. Compte tenu de la finalité de la banque de données, il paraît difficilement concevable de donner à un bénéficiaire effectif qui en fait la demande le nom précis des personnes ou même des institutions qui ont concrètement consulté au cours d'une période donnée leurs données.

Une telle démarche risque de mettre à néant toute l'utilité du RBE en tant qu'outil de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, voire de mettre en danger les personnes qui consultent les données dans des cas extrêmes. Qui plus est, ceci pourrait également être en contradiction avec les dispositions de la directive qui prévoient un principe de « *non-tipping off* ».

Le ministère de la Justice signale qu'un avis de la part de la Commission nationale pour la protection des données a été sollicité. Celle-ci a pris position sur la question comme suit :

*« Sur base de la clause d'ouverture de l'article 85 du RGPD, l'article 62.5° de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit déjà des limitations au droit d'accès pour les traitements effectués à des fins journalistiques : « Le traitement mis en œuvre aux seules fins de journalisme ou d'expression universitaire, artistique ou littéraire n'est pas soumis:[...] au droit d'accès de la personne concernée qui est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des informations relatives à l'origine des données et qui permettraient d'identifier une source. Sous cette réserve l'accès doit être exercé par l'intermédiaire de la CNPD en présence du président du Conseil de presse ou de son représentant, ou le président du Conseil de presse dûment appelé. »*

*La CNPD prend acte, au vu de la spécificité du traitement en cause et afin d'assurer plus de sécurité juridique à la fois pour les journalistes et les personnes concernées, de la volonté du Ministère de la Justice de prévoir dans la loi une dérogation spécifique pour les journalistes consultant le RBE (conformément à l'article 85 du RGPD). A cet égard, la CNPD relève également que le considérant 153 du RGPD, portant sur la conciliation de l'expression journalistique et le droit à la protection des données à caractère personnel, précise que « Les États membres devraient adopter de telles exemptions et dérogations en ce qui concerne les principes généraux, les droits de la personne concernée, le responsable du traitement et le sous-traitant, le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales, les autorités de contrôle indépendantes, la coopération et la cohérence, ainsi que les situations particulières de traitement des données. » »*



Les Députés jugent utile d'avoir un échange de vues avec des représentants de la CNPD, afin d'examiner cette question plus en détail. Ils estiment que cet échange de vues pourrait utilement avoir lieu lors de la réunion du 10 mai 2023.

\*

#### **4. Divers**

La réunion de la Commission de la Justice du 3 mai 2023 aura lieu en présence des représentants de l'OCDE, qui effectuent une visite au Luxembourg dans le cadre de leur évaluation du dispositif luxembourgeois de lutte contre la corruption.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**





**Commission de la Justice**

**Procès-verbal de la réunion du 19 avril 2023**

Ordre du jour :

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 8 et 15 mars 2023 ainsi que de la réunion jointe du 24 mars 2023**
2. **6054** **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
  
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
3. **8007** **Projet de loi portant modification:**  
1 ° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;  
2 ° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;  
3 ° de la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales de sociétés cotées et portant transposition de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées ;  
4 ° du Code civil.  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
4. **7945** **Projet de loi portant transposition 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**  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat  
- Présentation et examen des amendements gouvernementaux

**- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

**5. 8109 Projet de loi ayant pour objet le renforcement des effectifs de la justice administrative, la numérisation du référé administratif et la modification de la :**

**1° loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**

**2° loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;**

**3° loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

**- Rapporteur : Monsieur Charles Margue**

**- Présentation et adoption d'une série d'amendements**

**6. Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Brice Cloos, Mme Mandy Da Mota, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Luc Konsbruck, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Liz Reitz, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

\*

**1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 8 et 15 mars 2023 ainsi que de la réunion jointe du 24 mars 2023**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés à l'unanimité par les membres de la commission parlementaire.

## 2. 6054 Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations

### Présentation et adoption d'une série d'amendements

#### Amendement n°1

L'article 2, paragraphe 2, est amendé comme suit :

À l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase, les termes « de tels » sont remplacés par celui de « ceux ».

#### Commentaire :

A l'endroit de la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 2, la Commission de la Justice juge utile de remplacer les termes « de tels », par le terme « ces ». Par voie de cet amendement, il est proposé de garantir une meilleure lisibilité du texte de la future loi.

#### Amendement n°2

L'article 3 est amendé comme suit :

« Art. 3. (1) L'acte constitutif reprend les statuts et mentionne :

1° s'il s'agit de personnes physiques :

- a) leurs nom,-;
- b) leurs prénoms,-et-;
- c) l'adresse privée ou professionnelle précise de chaque membre-fondateur,-; ou

2° s'il s'agit de personnes morales ;

- a) leur dénomination sociale,-;
- b) leur forme juridique,-;
- c) leur adresse précise l'adresse précise de leur siège social et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés si la législation de l'État dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant.

(2) Les statuts d'une association doivent mentionner au minimum:

1° la dénomination de l'association;

2° la description précise du but en vue duquel elle est constituée ainsi que les activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but. ; ~~L'association devra exercer ses activités propres à titre principal.~~

~~Les activités de l'association devront en outre être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg. Les activités de l'association doivent avoir une substance réelle au Grand-Duché de Luxembourg ;~~

3° l'indication de la commune dans laquelle se trouve le siège de l'association. Ce siège doit être fixé au Grand-Duché de Luxembourg;

4° le montant maximum des cotisations annuelles à payer par les membres effectifs, ci-après « membres » (~~dénommés dans la présente loi „les membres“~~) en vue de leur inscription au registre des membres;

5° le nombre minimum des membres. Il ne peut être inférieur à deux;

6° les conditions et formalités d'admission et de sortie des membres;

7° a) le mode de nomination, les conditions de cessation de fonctions et de révocation des administrateurs, ainsi que la durée de leur mandat qui ne peut excéder six ans et qui est renouvelable;

b) le cas échéant, le mode de nomination, les conditions de cessation de fonctions et de révocation des personnes habilitées à représenter l'association conformément à l'article 5 paragraphe (6), ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs;

c) le cas échéant, le mode de nomination, les conditions de cessation de fonctions et de révocation des personnes déléguées à la gestion journalière de l'association conformément à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup> (4), ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs;

d) le cas échéant, le mode de nomination du réviseur d'entreprises agréé;

8° la destination du patrimoine de l'association en cas de dissolution **ou le mode détermination de la destination du patrimoine**, lequel doit être affecté à une autre association ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public ;-

9° la durée de l'association lorsqu'elle n'est pas illimitée.

(3) Les statuts de l'association peuvent fixer les conditions auxquelles des tiers qui ont un lien avec l'association sont considérés comme membres adhérents de l'association.

Les droits et obligations des membres, fixés par la présente loi, ne s'appliquent pas aux membres adhérents.

Leurs droits et obligations sont fixés par les statuts.

(4) L'acte constitutif est constaté dans un acte authentique ou sous seing privé. Dans ce dernier cas, nonobstant le prescrit de l'article 1325 du Code civil, deux originaux suffisent.

(5) Le dépôt et la publication de l'acte constitutif se font selon les modalités prescrites à l'article 22. »

#### Commentaire :

Quant à l'article 3, le Conseil d'Etat demande de remplacer les termes « leur adresse précise » par l'expression « l'adresse précise de leur siège social ». La Commission de la Justice fait sienne cette proposition de texte.

A l'endroit du paragraphe 2, point 2°, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, le Conseil d'Etat se pose la question de la signification des termes « activités propres ». Suite à la remarque du Conseil d'Etat relative à l'exercice d'activités propres à titre principal d'une association sans

but lucratif (ci-après « ASBL ») ne disposant pas du statut d'utilité publique, il est proposé d'enlever la disposition prévoyant que « l'association devra exercer ses activités propres à titre principal » de l'article 3, paragraphe 2, point 2°, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase.

Effectivement, tel que relevé par le Conseil d'Etat, cette disposition ne permettra pas forcément de dissuader la création de structures ayant l'appel de fonds pour seul objectif ou pour objectif principal, puisque rien n'empêche les membres d'une ASBL d'inscrire dans les statuts l'appel de fonds comme l'activité « propre » de l'association.

D'ailleurs, il pourrait apparaître des cas où cette disposition peut être problématique pour certaines associations sans but lucratif.

Le droit à la liberté d'association est un droit fondamental reconnu par de nombreuses conventions internationales. En imposant qu'une activité « propre » d'une association devra être exercée à titre principal, on restreint sa liberté d'association et sa capacité à poursuivre ses objectifs de manière autonome.

En outre, permettre aux associations sans but lucratif de poursuivre des activités autres que celles prévues à titre principal, leur donnera la flexibilité nécessaire pour s'adapter à un environnement en constante évolution et de répondre aux besoins changeants de leurs membres et de la communauté.

Il est donc proposé de supprimer la notion d'activités propres.

De plus, le Conseil d'Etat « suggère, au vu des interprétations possibles de la notion « substantielle », d'employer un terme plus adapté en ayant recours à des notions comme « activités ayant une substance réelle » ».

La Commission de la Justice est d'avis qu'une adaptation de cette disposition s'impose, afin de s'assurer que l'association ne constitue qu'une simple « coquille vide » domiciliée au Luxembourg. Les observations des fédérations sportives internationales ont été discutées par les membres de la commission parlementaire, étant donné que ces fédérations sont souvent domiciliées au Luxembourg, cependant les tournois et compétitions sportives qui sont organisés par ces dernières ont fréquemment lieu à l'étranger. Dans le cas de fédérations internationales, constituées sous formes d'ASBL établies au Luxembourg, cette substance se matérialise par le fonctionnement du secrétariat au siège de ladite association. Par contre rien n'empêche ces fédérations d'avoir leurs autres activités telles, par exemple, l'organisation de compétitions sportives internationales, en dehors du Luxembourg.

Pour ce qui est du point 7°, lettre a), relative, entre autres, au « mode de cessation de fonctions », le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de préciser qu'il s'agit des conditions de la cessation de fonctions. La Commission de la Justice juge utile de reprendre cette formulation, sauf à prévoir également la même formulation aux lettres b) et c) du même paragraphe.

Le paragraphe 2, point 8°, fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat.

Il ressort de l'instruction parlementaire que l'intention des auteurs des amendements gouvernementaux n'était pas d'instaurer une obligation d'inscription de la destination précise du patrimoine au moment de la rédaction des statuts, en indiquant le nom de l'association ou de la fondation précise destinataire du patrimoine.

Une clause statutaire indiquant que le patrimoine devrait être transmis à une association ou fondation poursuivant le même but ou ayant son siège dans la même commune à déterminer au moment de la dissolution selon le processus prévu dans les statuts serait ainsi parfaitement valable au regard du texte proposé.

Dans cet ordre d'idée, il n'est pas opportun de suivre la suggestion du Conseil d'Etat d'omettre cette mention dans les statuts et de se limiter à la disposition de l'article 24 qui ne joue que dans le cas de la dissolution judiciaire et qui est par ailleurs plus restrictive puisqu'elle prévoit une attribution à une des personnes y énumérées dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association dissoute a été créée.

Néanmoins, il est proposé de préciser dans le présent article que les statuts indiqueront la destination ou le mode de détermination de la destination du patrimoine pour palier à toute incertitude quant à la portée de la disposition et quant à la marge qu'elle laisse dans la rédaction des statuts.

Dans l'un et l'autre cas (détermination d'une personne précise ou indication du mode de détermination de la personne), il est cependant clair qu'au final le destinataire doit être une personne relevant de l'une des catégories énumérées dans cette même disposition.

Il est par ailleurs proposé d'ajouter l'Etat ainsi que les communes parmi la liste des destinataires potentiels du patrimoine de l'association en cas de dissolution.

Il arrive en effet que l'Etat ou les communes acceptent de prendre en charge l'entretien voire des travaux de rénovation ou d'aménagements importants d'immeubles appartenant à des associations afin de leur permettre d'y exercer leurs activités, à condition toutefois de transférer la propriété dudit immeuble à l'Etat ou à la commune en cas de liquidation de l'association.

### **Amendement n°3**

L'article 5 est amendé comme suit :

« **Art. 5.** (1) Le conseil d'administration est composé de trois personnes administrateurs au moins, le nombre précis de ses membres étant fixé par l'assemblée générale.

Les administrateurs peuvent être des personnes physiques ou morales, membre ou non de l'association, sauf si les statuts en disposent autrement.

Lorsqu'une personne morale est nommée administrateur de l'association, cette personne morale est tenue de désigner un représentant permanent chargé de l'exécution de cette mission au nom et pour le compte de la personne morale.



**Ce représentant est soumis aux mêmes conditions et encourt la même responsabilité civile que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'il représente. Celle-ci ne peut révoquer son représentant qu'en désignant simultanément son successeur.**

La désignation et la cessation des fonctions du représentant permanent sont soumises aux mêmes règles de publicité que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre.

**Si et aussi longtemps que l'association compte moins de trois membres, l'organe d'administration peut être constitué de deux administrateurs. Tant que l'organe d'administration ne compte que deux membres, toute disposition qui octroie à un membre de l'organe d'administration une voix prépondérante perd de plein droit ses effets.**

(2) Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation du but en vue duquel l'association est constituée, à l'exception de ceux que la loi réserve à l'assemblée générale.

(3) Les membres du conseil d'administration exercent leur fonction de manière collégiale. Les mandats des administrateurs sont exercés à titre gratuit.

(4) Le conseil d'administration représente l'association à l'égard des tiers et en justice, soit en demandant, soit en défendant. Les exploits pour ou contre l'association sont valablement faits au nom de l'association seule.

(5) Les limitations apportées aux pouvoirs que les paragraphes (2) et (4) attribuent au conseil d'administration et qui résultent **soit** des statuts, **soit d'une décision des organes compétents**, sont inopposables aux tiers, même si elles sont publiées.

(6) Toutefois, les statuts peuvent donner qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter l'association dans les actes ou en justice, soit seuls, soit conjointement. Cette clause est opposable aux tiers dans les conditions prévues par l'article **22 23**. »

#### Commentaire :

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'Etat donne à considérer que l'article 9:5 du texte belge prévoit que, si l'association compte deux membres seulement, l'organe d'administration peut également comporter uniquement deux membres. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte proposé.

La Commission de la Justice juge utile d'insérer dans le texte de la future loi l'article 9:5 du texte légal belge sur les associations sans but lucratif portant sur les associations internationales sans but lucratif et les fondations afin de prévoir l'hypothèse dans laquelle l'association compte deux membres seulement.

De plus, la Commission de la Justice fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat visant la reprise de l'article 441-5, alinéa 3, de la loi modifiée du 10 août 1915 relative aux sociétés commerciales, à l'endroit du paragraphe 5.

## Amendement n°4

L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, est amendé comme suit :

« **Art. 6.** (1) Le conseil d'administration se réunit sur avis de convocation envoyé aux administrateurs par voie postale ou électronique au moins huit jours avant la tenue de la réunion. L'ordre du jour est joint à cette convocation.

~~Les réunions du conseil d'administration doivent se tenir au Grand-Duché de Luxembourg.~~

(2) Les administrateurs peuvent donner, par voie postale ou électronique, mandat à un autre administrateur pour les représenter à toute réunion du conseil d'administration. Un même administrateur ne pouvant représenter qu'un seul autre administrateur à la fois. Le mandat n'est valable que pour une seule séance.

(3) Sauf disposition contraire des statuts, le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés.

Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés.

(4) Sauf disposition contraire des statuts, sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité requise, les administrateurs qui participent à la réunion du conseil d'administration par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification. Ces moyens doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant une participation effective à la réunion du conseil d'administration dont les délibérations sont retransmises de façon continue. La réunion tenue par de tels moyens de communication à distance est réputée se dérouler au siège de l'association.

~~(5) Dans des cas exceptionnels dûment justifiés par l'urgence, les décisions du conseil d'administration peuvent être prises, si les statuts l'autorisent, par consentement unanime des administrateurs, exprimé par écrit.~~ Les décisions du conseil d'administration peuvent être prises par consentement unanime des administrateurs exprimé par écrit dans des cas exceptionnels dûment justifiés, si les statuts l'autorisent.

(6) Des procès-verbaux sont dressés pour chaque séance et sont signés par celui qui a présidé la séance et, le cas échéant, par le secrétaire. »

### Commentaire :

La Commission de la Justice propose d'amender l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, et ce, suite aux observations de diverses fédérations internationales établies au Luxembourg et qui sont actives dans le domaine sportif. Il est proposé d'enlever du texte l'exigence formelle de la tenue au Luxembourg des réunions du conseil d'administration, en prenant note toutefois que la Cour administrative dans son arrêt récent n°47344C du 15 novembre 2022 a estimé que : « La fixation obligatoire du siège de la fondation à un endroit précis du Grand-Duché

implique, quant à elle, un ancrage certain et substantiel des organes d'administration et de gestion de la future fondation au Grand-Duché [...] ».

Quant au paragraphe 5, la Commission de la Justice partage l'avis du Conseil d'Etat en ce qu'il convient d'entendre par le terme « écrit ». Il est par ailleurs jugé utile de reprendre la formulation y relative suggérée par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses observations d'ordre légistique.

### **Amendement n°5**

L'article 9 est amendé comme suit :

« **Art. 9. (1)** Le conseil d'administration tient au siège de l'association un registre des membres. Ce registre reprend :

1° s'il s'agit de personnes physiques :

- a) leurs nom~~s~~;
- b) **leurs** prénoms~~, et~~ ;
- c) l'adresse privée ou professionnelle précise des membres ~~ou~~.

2° s'il s'agit de personnes morales :

- a) leur dénomination sociale~~;~~;
- b) leur forme juridique~~;~~;
- c) ~~leur adresse précise~~ **l'adresse précise de leur siège social** et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés si la législation de l'État dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant.

Le conseil d'administration peut décider que le registre sera tenu sous la forme électronique.

Le conseil d'administration inscrit toutes les décisions d'admission, de démission et d'exclusion des membres ou de l'évènement qui les rend~~e~~ nécessaires dans ce registre endéans le délai d'un mois de la connaissance qu'il a eu de la décision.

~~(2) Le conseil d'administration veille à la tenue à jour du registre.~~

~~(23)~~—Tout membre peut demander une copie ou consulter au siège de l'association le registre des membres, les procès-verbaux et les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration, les documents comptables de l'association ainsi que le texte coordonné des statuts. Les documents et pièces mentionnés ci-dessus ne pourront pas être déplacés.

~~(34)~~—Les associations doivent~~;~~ en cas de requête orale ou écrite :

- 1° accorder immédiatement l'accès au registre des membres aux autorités de compétences en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; et
- 2° fournir à ces autorités instances les copies ou extraits du registre des membres estimés nécessaires par celles-ci.

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile de supprimer le libellé du paragraphe 2, tel que préconisé par le Conseil d'Etat. Les paragraphes subséquents sont renumérotés. »

### **Amendement n°6**

Le libellé de l'article 12 est amendé comme suit :

« **Art. 12. (1) ~~L'assemblée générale doit être tenue au Grand-Duché de Luxembourg.~~**

Tous les membres sont convoqués à l'assemblée générale au moins quinze jours avant celle-ci. La communication de cette convocation se fait par voie postale ou électronique.

L'ordre du jour est joint à cette convocation.

Toute proposition signée d'un nombre de membres au moins égal au vingtième des membres est portée à l'ordre du jour.

(2)  ~~Tout membre qui en fait la demande, doit recevoir sans délai et gratuitement un exemplaire du projet de budget, des documents comptables et, dans la mesure où un tel rapport doit être établi, du rapport du réviseur d'entreprises agréé. Tout membre qui en fait la demande doit recevoir dans un délai de 4 jours et gratuitement un exemplaire du projet de budget, des documents comptables et dans la mesure où un tel rapport doit être établi, un rapport du réviseur d'entreprises agréé.~~

(3) Les membres peuvent se faire représenter à l'assemblée générale par un autre membre ou, si les statuts l'autorisent, par un tiers.

Les statuts peuvent prévoir que les membres qui participent à l'assemblée générale par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification, sont réputés présents. Ces moyens doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant la participation effective à l'assemblée générale, dont les délibérations sont retransmises de façon continue. La réunion tenue par de tels moyens de communication à distance est réputée se dérouler au siège de l'association. »

### **Commentaire :**

A l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup>, il est proposé de supprimer l'obligation prévoyant que l'assemblée générale doit être tenue sur le territoire national du Grand-Duché de Luxembourg. Cet amendement fait écho à la suppression de la disposition analogue prévue à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, selon laquelle les réunions du conseil d'administration doivent se tenir au Grand-Duché de Luxembourg.

Quant au paragraphe 2, la Commission de la Justice fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat et juge utile d'instaurer un délai de quatre jours à partir de la date de la demande pour fournir un exemplaire du projet de budget, des documents comptables et, le cas échéant, du rapport du réviseur d'entreprises agréé à tout membre qui en fait la demande. Ce délai devrait permettre aux associations d'envoyer le document dans le délai, notamment s'il y a un week-end, et aux membres de disposer du temps nécessaire pour examiner les documents avant l'assemblée générale.

## **Amendement n°7**

L'article 18 est amendé comme suit :

« **Art. 18.** (1) Toute association doit tenir une comptabilité appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités conformément au présent article.

(2) Chaque année et au plus tard six mois après la date de clôture de l'exercice social, le conseil d'administration soumet à l'assemblée générale, pour approbation, les documents comptables annuels relatifs à l'exercice social écoulé établis conformément au présent article, ainsi que le projet de budget de l'exercice suivant.

Dans le mois de leur approbation par l'assemblée générale, le conseil d'administration dépose et publie les documents comptables définis aux paragraphes qui suivent conformément à l'article 22, paragraphe 3.

(3) Aux fins de détermination du régime comptable qui lui est applicable, l'association appartient à l'une des trois catégories définies au sein des paragraphes 4, 5 et 6.

(4) Toute association qui, pendant deux exercices consécutifs, ne dépasse pas à la date de clôture de son exercice social les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants:

- ~~1.~~ 1. <sup>1°</sup> Nombre des membres du personnel ~~employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice~~ **en équivalent plein temps**: moins de ~~3~~ 3 trois,
- ~~2.~~ 2. <sup>2°</sup> Total des revenus : 50 000 euros,
- ~~3.~~ 3. <sup>3°</sup> Total des actifs: 100 000 euros,

Appartient à la catégorie des « petites associations » aux fins du présent article.

**~~Les montants indiqués ci-dessus peuvent être modifiés par règlement grand-ducal.~~**

Une petite association doit au minimum tenir une comptabilité simplifiée renseignant l'intégralité des recettes et des dépenses de l'association.

Chaque année en fin d'exercice, une petite association est tenue d'établir des documents comptables annuels comprenant au minimum un état des recettes et des dépenses suivis d'une annexe dont la forme et le contenu sont déterminés par règlement grand-ducal et portant sur les informations suivantes :

- 1. <sup>1°</sup> le total des avoirs en caisse ;
- 2. <sup>2°</sup> le total des avoirs en banque ;
- 3. <sup>3°</sup> le nombre des membres définis par tranches de membres ;
- 4. <sup>4°</sup> le pourcentage des transferts de fonds vers les autres pays de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation de l'état des recettes et des dépenses et préciser ses modalités de dépôt.

(5) Toute association qui n'est pas une petite association au sens du paragraphe 4 et qui, pendant deux exercices consécutifs, ne dépasse pas à la date de clôture de son exercice social, les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants:

- ~~1.~~ 1° Nombre des membres du personnel ~~employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice en équivalent plein temps~~: plus de ~~15~~ quinze,
- ~~2.~~ 2° Total des revenus: 1 000 000 euros,
- ~~3.~~ 3° Total des actifs: 3 000 000 euros,

Appartient à la catégorie des « associations moyennes » aux fins du présent article.

**Les montants indiqués ci-dessus peuvent être modifiés par règlement grand-ducal.**

Une association moyenne doit tenir une comptabilité selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

Chaque année en fin d'exercice, une moyenne association est tenue d'établir des documents comptables annuels comprenant au minimum un compte de profit et pertes et un bilan suivis d'une annexe dont la forme et le contenu sont déterminés par règlement grand-ducal et portant sur les informations suivantes :

- 1° le nombre des membres définis par tranches de membres ;
- 2° le volume de financement d'autres entités ;
- 3° le pourcentage estimé d'activités exercées au Luxembourg Grand-Duché de Luxembourg, dans les autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique Européen ;
- 4° le pourcentage des transferts de fonds vers les autres pays de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen

Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation du compte de profits et pertes et du bilan et préciser leurs modalités de dépôt.

(6) Toute association qui, pendant deux exercices consécutifs, dépasse à la date de clôture de son exercice les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères visés au paragraphe 5, appartient à la catégorie des « grandes associations » aux fins du présent article.

Une grande association doit tenir une comptabilité selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

Chaque année en fin d'exercice, une grande association est tenue d'établir des documents comptables annuels consistant au minimum en des comptes annuels préparés conformément au régime comptable applicable aux entreprises visées à l'article 47 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises dont l'annexe comporte des informations supplémentaires déterminées par règlement grand-ducal et portant sur :

- 1° le nombre des membres définis par tranches de membres ;
- 2° le volume de financement d'autres entités ;

- 3° le pourcentage estimé d'activités exercées au Luxembourg Grand-Duché de Luxembourg, dans les autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique Européen;
- 4° le pourcentage des transferts de fonds vers les autres pays de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation des comptes annuels et préciser leurs modalités de dépôt.

Une grande association est tenue de confier à un réviseur d'entreprises agréé le contrôle de ses comptes annuels.

(7) Les documents ou informations visés aux paragraphes précédents et les pièces justificatives sous-jacentes, quelle que soit la forme de leur conservation, doivent être conservés, suivant un classement méthodique, par l'association pendant dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

**(8) Lorsqu'une association, à la date de clôture du bilan, vient soit de dépasser, soit de ne plus dépasser les limites de deux des trois critères indiqués aux paragraphes 4 et 5, cette circonstance ne produit des effets pour l'application de la dérogation prévue audit article que si elle se reproduit pendant deux exercices consécutifs. »**

#### Commentaire :

Au vu des interrogations et observations critiques qui ont été soulevées par le Conseil d'Etat visant le paragraphe 4 de l'article sous rubrique, la Commission de la Justice propose d'amender ce dispositif. Cet amendement entend introduire la notion « d'équivalent temps plein », qui ne figure pas dans le projet de loi initial. De plus, l'insertion d'un paragraphe 8 nouveau apporte des précisions sur la périodicité des changements de catégorie.

Quant à la formulation, il est jugé utile de s'inspirer de l'article 36 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 février 2023.

En outre, la Commission de la Justice juge utile de supprimer la faculté de modifier les montants indiqués dans le projet de loi par règlement grand-ducal. Ce choix se justifie, aux yeux des membres de la Commission de la Justice, par les dispositions constitutionnelles et la hiérarchie des normes.

#### **Amendement n°8**

L'article 19, paragraphe 5, est amendé comme suit :

« (5) Lorsqu'il s'agit d'une libéralité entre vifs, le paragraphe 1<sup>er</sup> est applicable, ~~que si le donateur transfère le montant de 30.000 euros la libéralité~~ en une ou plusieurs tranches **qui semblent être liées. Le présent paragraphe s'applique sans préjudice du paragraphe 4. »**

#### Commentaire :

La Commission de la Justice partage l'interprétation faite par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le paragraphe 5. Par voie d'amendement, il est proposé de reformuler ce paragraphe et de clarifier expressément que le paragraphe 5 s'applique sans préjudice du paragraphe 4.

#### Amendement n°9

L'article 22 prend la teneur suivante :

« **Art. 22.** (1) L'acte constitutif ainsi que toute modification aux statuts sont déposés et publiés en intégralité conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(2) Sont déposés et publiés conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises :

1<sup>o</sup> l'extrait des actes relatifs à la nomination et à la cessation des fonctions :

- a) des administrateurs de l'association
- b) des délégués à la gestion journalière
- c) des liquidateurs, et au cas où le liquidateur est une personne morale, la désignation ou la modification à la désignation de la personne physique qui la représente pour l'exercice des pouvoirs de liquidation.
- d) le cas échéant, du réviseur d'entreprises agréé.

Cet extrait contiendra l'indication précise des noms et prénoms ainsi que de l'adresse privée ou professionnelle des personnes y visées, ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, la dénomination sociale et l'adresse **du précise de leur siège social** et le cas échéant, le pouvoir individuel de signature qui leur a été donné par l'organe compétent.

2<sup>o</sup> l'extrait de la décision judiciaire passée en force de chose jugée ou exécutoire par provision qui prononce la dissolution de l'association, la nullité de l'association ou la nullité des modifications aux statuts.

Cet extrait contiendra :

- a) la dénomination et le siège de l'association
- b) la date de la décision et la juridiction qui l'a prononcée
- c) le cas échéant, la nomination du ou des liquidateurs, et au cas où le liquidateur est une personne morale, la désignation de la personne physique qui la représente pour l'exercice des pouvoirs de liquidation.

3<sup>o</sup> l'extrait des actes déterminant le mode de liquidation et les pouvoirs des liquidateurs si ces pouvoirs ne sont pas, exclusivement et expressément, définis par la loi ou les statuts ;



4° l'extrait de la décision judiciaire, de l'assemblée générale ou ~~de la décision~~ du ou des liquidateurs relative à la clôture de liquidation et à la destination du patrimoine.

(3) Sont déposés et publiés par mention de leur dépôt, conformément aux dispositions du titre I<sup>er</sup> du chapitre Vbis de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises :

- 1° le texte coordonné des statuts dans une rédaction mise à jour après chaque modification des statuts de l'association ;
- 2° les documents comptables définis à l'article 18 et, le cas échéant, le rapport du réviseur d'entreprises agréé.

(4) Les actes et indications dont la publicité est prescrite par les paragraphes précédents sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. »

#### Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'aligner la terminologie employée au libellé du paragraphe 2, point 1°, dernier alinéa. Cet amendement entend garantir le parallélisme des formes avec la terminologie des articles 43 et 57 du projet de loi.

#### Amendement n°10

L'article 24, paragraphes 2 et 3, sont amendés comme suit :

« (2) A défaut de disposition statutaire, les liquidateurs convoqueront l'assemblée générale pour déterminer la destination du patrimoine lequel sera affecté à une autre association ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association dissoute a été créée.

(3) A défaut d'une disposition statutaire et d'une décision de l'assemblée générale, les liquidateurs affecteront le patrimoine à une autre association ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association dissoute a été créée. »

#### Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'aligner le paragraphe 2 de l'article sous rubrique au texte proposé à l'endroit de l'article 3, paragraphe 2, point 8°. Ainsi, il est proposé d'étendre

le champ des bénéficiaires effectifs possibles si les statuts n'ont rien prévu, à l'instar de ce qui a été proposé à l'Etat et aux communes.

### **Amendement n°11**

L'article 25, paragraphes 6 et 7, sont amendés comme suit :

« (5) A défaut de disposition statutaire, la décision de l'assemblée générale qui prononce la dissolution déterminera, après l'acquittement du passif, la destination du patrimoine de l'association lequel sera affecté à une autre association ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association dissoute a été créée.

(6) A défaut d'une disposition statutaire et d'une décision de l'assemblée générale, les liquidateurs affecteront le patrimoine à une autre association ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact–, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association dissoute a été créée. »

#### Commentaire :

Dans un souci de parallélisme des formes, il y a lieu d'insérer les termes « ,à l'Etat, à une commune » dans les paragraphes 6 et 7 de l'article sous rubrique.

### **Amendement n°12**

L'article 28, paragraphe 3, est amendé comme suit :

« **Art. 28.** (1) Il ne pourra être procédé à l'affectation de l'actif qu'après l'acquittement du passif.

(2) L'affectation de l'actif ne peut préjudicier aux droits des tiers.

(3) L'action des créanciers est prescrite par cinq ans à partir de la publication de ~~la décision relative à~~ l'affectation de l'actif, **conformément aux dispositions des paragraphes 6 et 7 de l'article 25.** »

#### Commentaire :

La Commission de la Justice fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat et propose une adaptation du paragraphe 3 de l'article 28.

### **Amendement n°13**

L'article 33 est supprimé.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice prend acte de l'observation du Conseil d'Etat portant sur l'article 33 du projet de loi amendé. Elle décide de supprimer la disposition du projet de loi, étant donné que celle-ci est superfétatoire. Les articles subséquents sont renumérotés.

### **Amendement n°13**

L'article 33 (ancien article 34), paragraphe 1<sup>er</sup>, est amendé comme suit :

« **Art. 3433.** (1) L'association sans but lucratif peut être reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal, si elle remplit les conditions suivantes :

1°\_ elle poursuit un but d'intérêt général à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, culturel, artistique, pédagogique, sportif, thérapeutique ou médico-social, touristique, protecteur de l'environnement ou des animaux ou qui défend et promeut les droits de l'homme, qui dépasse l'intérêt local et ne se limite pas à l'activité de ses membres ;

2°\_ le but poursuivi a un caractère permanent ; et

3°\_ elle doit avoir réalisé au cours des trois derniers exercices des projets en vue de mettre en œuvre le but en vue duquel elle est constituée.

(2) Lorsqu'elle remplit les conditions énumérées ci-dessus et qu'elle est reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal, elle est dénommée « association reconnue d'utilité publique » dans la présente loi. »

#### Commentaire :

La Commission de la Justice amende l'article 33 nouveau dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat. Ainsi, les termes « sans but lucratif » sont insérés à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup>.

### **Amendement n°14**

L'article 34 (ancien article 35) est amendé comme suit :

« **Art. 3534.** (1) La demande en vue de la reconnaissance du statut d'utilité publique en faveur de l'association est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal.

~~pris sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.~~

(2) Cette demande doit être accompagnée :

1° d'un rapport avec une description précise des projets concrets réalisés par l'association au cours des trois derniers exercices en vue d'atteindre son but statutaire, sur les projets en voie de réalisation ainsi que sur les projets qu'elle entend mettre en œuvre au cours des deux prochains exercices ; **et**

2° d'une copie de la délibération de l'assemblée générale autorisant l'introduction d'une demande de reconnaissance du statut d'utilité publique ; et

3° de la confirmation que la dernière version des statuts coordonnés ainsi que les documents visés aux articles 22, paragraphe 1<sup>er</sup> et paragraphe 2, point 1, ont été déposés auprès du registre de commerce et des sociétés.

(3) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions **instruit la demande et prend l'avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.**

Il vérifie que les conditions de l'article **34 33** sont remplies ainsi que la conformité des statuts au regard de la présente loi.

(4) **Le ministre ayant la Justice dans ses attributions prend connaissance des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire de chaque membre du conseil d'administration d'une association sans but lucratif sollicitant la reconnaissance du statut d'utilité publique pour vérifier que les antécédents judiciaires de ces derniers ne sont pas incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions. Si le membre du conseil d'administration d'une telle association possède la nationalité d'un autre pays, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité. Sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique du membre du conseil d'administration d'une association sans but lucratif sollicitant la reconnaissance du statut d'utilité publique, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont le requérant a la nationalité.**

(5) **L'arrêté grand-ducal de reconnaissance du statut d'utilité publique ne peut être pris que si :**

**1° le but statutaire est conforme à l'article 33, paragraphe 1, point 1 ;**

**2° le rapport avec une description précise des projets concrets réalisés par l'association au cours des trois derniers exercices en vue d'atteindre son but statutaire, sur les projets en voie de réalisation ainsi que sur les projets qu'elle entend mettre en œuvre au cours des deux prochains exercices établit à suffisance que les activités concrètes rentrent dans le but statutaire de l'association ;**

**3° chaque membre du conseil d'administration de l'association satisfait au contrôle d'honorabilité.**

(6) **Le ministre ayant la Justice dans ses attributions procède à un nouveau contrôle dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 4 cinq ans à partir du dernier contrôle d'honorabilité ou en cas de nomination d'un nouvel administrateur.**

**Il peut également procéder à un tel contrôle dans l'intervalle si suivant des éléments d'informations étant parvenu à sa connaissance, la condition d'honorabilité d'un membre du conseil d'administration de l'association paraît ne plus être satisfaite.**

~~Tous les trois ans, toute association reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal, doit soumettre une déclaration d'honorabilité de ses membres du conseil d'administration au Ministre ayant la Justice dans ses attributions. Cette déclaration d'honorabilité doit être accompagnée d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont le membre du conseil d'administration a la nationalité.~~

~~Si l'association ne fournit pas les documents requis dans un délai de deux mois après une mise en demeure par courrier recommandé avec accusé de réception du Ministre ayant la Justice dans ses attributions, ce dernier procédera au retrait du statut d'utilité publique de l'association et engagera une procédure de dissolution judiciaire conformément aux dispositions de l'article 23.~~

**(7) Si après le contrôle effectué en application du paragraphe 6, il apparaît qu'un membre du conseil d'administration ne satisfait plus aux critères d'honorabilité requis pour exercer ses fonctions, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions adresse une mise en demeure par courrier recommandé avec accusé de réception à l'association concernée ainsi qu'au membre du conseil d'administration concerné, demandant à celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de l'association.**

**Copie de la mise en demeure est adressée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, aux fins d'inscription par ce dernier de la suspension du membre du conseil d'administration visé, dans le dossier de l'association tenu au registre de commerce et des sociétés.**

**Le membre du conseil d'administration concerné est suspendu de ses fonctions d'administrateur dès la notification de la mise en demeure, sus pension qui durera jusqu'à sa démission, sa révocation ou la survenance du terme de son mandat.**

**Si l'association ne prend pas les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de l'association dans un délai d'un mois après réception de la mise en demeure, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions procédera au retrait du statut d'utilité publique de l'association. »**

#### Commentaire :

Il est proposé de déplacer la disposition sur l'arrêté grand-ducal qui est pris sur avis du Ministre des Finances au paragraphe 3 en ajoutant la précision que le Ministre ayant la Justice dans ses attributions instruit le dossier et que c'est dans ce contexte qu'il demande l'avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

Ensuite, il est proposé d'introduire pour les ASBL reconnues d'utilité publique un mécanisme de contrôle de l'honorabilité des administrateurs. Ceci se justifie du fait qu'il convient d'éviter que l'ASBL puisse continuer de se prévaloir de son statut d'utilité publique et de bénéficier de dons (déductibles fiscalement dans le chef des donateurs) en ayant au sein de son conseil d'administration des personnes ayant des antécédents judiciaires incompatibles avec leurs fonctions d'administrateur.

Il est proposé de s'inspirer de l'article 1<sup>er</sup>, point 2°, du projet de loi n° 7691, qui sera selon toute vraisemblance adopté avant le présent projet de loi, et d'ajouter un nouveau paragraphe (4) à l'article 34, qui permettra d'effectuer un contrôle d'honorabilité des membres du conseil d'administration d'une association sans but lucratif sollicitant la reconnaissance du statut d'utilité publique.

Dans le cadre d'une demande en vue de la reconnaissance du statut d'utilité publique d'une association sans but lucratif, le Ministre de la Justice dans ses attributions, en tant qu'autorité en charge de l'instruction des dossiers de demande du statut d'utilité publique pourra prendre connaissance des inscriptions figurant au bulletin N° 2 du casier judiciaire des membres du conseil d'administration de cette association sans but lucratif.

Si le membre du conseil d'administration est de nationalité étrangère, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions pourra demander des données similaires émanant des autorités étrangères compétentes.

Afin de permettre l'échange d'informations préconisé, le Gouvernement devra compléter en parallèle l'article 1<sup>er</sup>, point 7°, du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N° 2 ou N° 3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée afin d'y prévoir que le bulletin N° 2 peut être délivré sur demande et avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée au Ministre de la Justice pour l'instruction des demandes de reconnaissance du statut d'utilité publique.

L'introduction d'un contrôle d'honorabilité des administrateurs dans le cadre d'une demande de reconnaissance du statut d'utilité publique d'une ASBL permet de protéger les intérêts de l'association. En ce sens, le contrôle d'honorabilité permet de garantir que les administrateurs sont des personnes dignes de confiance et intègres qui sont compétentes pour remplir leur rôle et qui ne présentent pas de risques pour l'association. Ceci contribue à protéger les intérêts de l'organisation et à prévenir les risques d'abus ou de malversations.

En outre, l'introduction d'une telle mesure renforce la confiance des donateurs d'une ASBL, car un tel contrôle implique que l'entité est gérée de manière responsable et éthique. Il vise ainsi à protéger l'image et la réputation de l'association.

Le contrôle d'honorabilité des administrateurs est une mesure importante pour garantir la bonne gouvernance, la transparence et la responsabilité d'une association.

Le contrôle périodique de l'honorabilité des administrateurs prévu au paragraphe 6 poursuit les mêmes objectifs. Il est fait tous les cinq ans suivant le même mécanisme. Il peut être aussi fait dans l'intervalle de façon tout à fait ponctuelle si des informations donnent à penser que l'honorabilité d'un administrateur pourrait ne plus être donnée.

Le paragraphe 7 porte sur les conséquences d'un tel contrôle en cas de constat de perte d'honorabilité.

Une mise en demeure est alors adressée par le Ministre de la Justice aux responsables d'écarter l'administrateur concerné de la gestion de l'ASBL. Dès réception d'une telle mise

en demeure, l'ASBL doit s'assurer que l'administrateur concerné ne puisse plus participer aux activités de l'ASBL, ce qui comprend également la participation aux conseils d'administration.

L'administrateur concerné devra à la suite de cette mise en demeure, soit démissionner, soit être révoqué. Dans l'intervalle, il est suspendu de plein droit de toutes ses fonctions d'administrateur et cette suspension est transcrite au registre de commerce et des sociétés, dans le dossier de l'association au sein de laquelle l'administrateur est inscrit.

La décision de mise en demeure est bien entendu une décision administrative susceptible des voies de recours prévues en matière administrative.

Au cas où l'ASBL ne prend pas les mesures requises dans le délai prescrit, le Ministre de la Justice procédera à une procédure de retrait de l'utilité publique, décision également sujette aux voies de recours prévues en matière administrative.

Il est prévu d'introduire, *mutatis mutandis*, la même procédure pour les membres des conseil d'administration des fondations avec la seule différence que la sanction ultime est la transmission du dossier au parquet aux fins de dissolution de la fondation alors qu'il n'y a pas d'équivalent à une procédure de retrait du statut d'utilité publique pour une fondation.

### **Amendement n°15**

L'article 35 (ancien article 36) est amendé comme suit :

« **Art. 3635.** Tout projet d'acte portant modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions en vue de son approbation par arrêté grand-ducal **pris, dans le cadre d'une modification tenant à l'objet, sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.** »

#### Commentaire :

Le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs n'ont pas repris, ici également, une référence à l'avis du Ministre des Finances qui, au vu de l'article 35, est impliqué dans la procédure de reconnaissance d'utilité publique.

La Commission de la Justice juge utile d'amender l'article dans ce sens. Conformément à la pratique actuelle, il est proposé de prévoir explicitement que dans le cadre d'une modification statutaire d'une ASBL tenant à l'objet, l'avis du ministre ayant les Finances dans ses attributions doit être demandé.

Tel que relevé à juste titre par le Conseil d'Etat, une modification des statuts, plus particulièrement une modification statutaire d'une ASBL tenant à l'objet de l'association, est susceptible d'impacter de manière importante son objet et son fonctionnement. L'objet d'une association est sa raison d'être et sa mission fondamentale. Toute modification de l'objet peut donc avoir des répercussions significatives sur les activités, les opérations, la gouvernance et les finances de l'association.

Toutefois, il n'est cependant pas opportun de solliciter l'avis du Ministre des Finances dans le cadre d'une modification statutaire qui ne touche pas à l'objet de l'association, étant donné qu'une telle modification ne change pas la mission fondamentale de l'association et n'affecte pas ses activités.

Imposer une telle procédure alourdirait inutilement la procédure de modification des statuts et limiterait la capacité des associations de s'adapter rapidement aux changements.

### **Amendement n°16**

L'article 37 (ancien article 38) est amendé comme suit :

**Art. 3837.** En cas de dissolution, le patrimoine de l'association reconnue d'utilité publique est affecté à une autre association reconnue d'utilité publique ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact , **à l'Etat, à une commune ou** à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association a été créée.

Par conséquent, la mention prévue à l'article 3, paragraphe 2, point 8, indique que dans le cas d'une dissolution d'une association reconnue d'utilité publique, le patrimoine doit être affecté à une autre association reconnue d'utilité publique ou à une fondation d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact , **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et qui poursuivent un but qui se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association reconnue d'utilité publique dissoute a été créée.

#### **Commentaire :**

Les termes « à l'Etat, à une commune » sont insérés aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 37. Cet amendement tient compte de la modification de l'article 3 du projet de loi amendé.

### **Amendement n°17**

L'article 40 (ancien article 41) est amendé comme suit :

**Art. 4440.** (1) Toute personne physique ou morale peut, moyennant l'approbation par arrêté grand-ducal, affecter de manière irrévocable par acte authentique tout ou partie de ses biens à la création d'une fondation qui jouit de la personnalité juridique dans les conditions déterminées ci-après.

(2) Sont seules considérées comme fondations, celles qui, essentiellement à l'aide des revenus du patrimoine affecté à leur création ainsi que des revenus provenant des fonds



recueillis depuis cette création, tendent à la réalisation d'un but qui remplit les conditions suivantes:

1. 1° le but poursuivi est un but d'intérêt général déterminé dans ses statuts à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, culturel, pédagogique, sportif, thérapeutique ou médico-social, ou touristique, protecteur de l'environnement ou des animaux ou qui défend et promeut les droits de l'homme, qui dépasse l'intérêt local ; et
2. 2° le but poursuivi a un caractère permanent.

(3) Le patrimoine initial affecté à la fondation doit s'élever à un minimum de 100 000 euros, **en espèces ce minimum étant affecté sous forme d'un versement en numéraire.**

~~Sauf dispositions plus rigoureuses des statuts, si par suite de pertes, l'actif net est réduit à un montant inférieur à 50 000 euros, le conseil d'administration convoque de façon à ce qu'elle soit tenue dans un délai n'excédant pas deux mois à dater du moment où la perte a été constatée par eux ou aurait dû l'être, une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59.~~

~~Si le conseil d'administration décide de la continuation de la fondation, il devra ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'alinéa 2 dans un délai de six mois à dater du constat.~~

(4) La fondation ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales et ne poursuit pas la réalisation d'un gain matériel. La fondation ne peut procurer un gain matériel ni aux fondateurs, ni aux administrateurs, ni à toute autre personne, sauf dans ce dernier cas, s'il s'agit de la réalisation du but d'intérêt général.

(5) La fondation ne comprend ni membres ni associés.

(6) La fondation est constituée pour une durée déterminée ou indéterminée.

(7) La fondation ne jouira de la personnalité juridique qu'à partir du moment où ses statuts seront approuvés par arrêté grand-ducal.

#### Commentaire :

La Commission de la Justice prend acte de l'observation du Conseil d'Etat concernant les alinéas 2 et 3 insérés par voie d'amendement gouvernemental au paragraphe 3. Ces alinéas sont supprimés du présent article et insérés à l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup> (ancien article 53).

Une précision est apportée au paragraphe 3 pour indiquer que l'affectation du minimum requis comme patrimoine initial se fait sous forme de versement en numéraire. Il est ainsi bien clair que le versement peut se faire par exemple sous forme de virement sur un compte bancaire au nom de la fondation à constituer et qu'il n'est pas nécessaire de transmettre ce minimum en liquide sous forme de billets ou de monnaie.

#### **Amendement n°18**

L'article 41 (ancien article 42) est amendé comme suit :

« **Art. 4241.** (1) La demande en vue de la création d'une fondation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal pris sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Cette demande doit être accompagnée des pièces suivantes:

1° un projet d'acte notarié des statuts ; ~~et~~

2° un rapport avec une description précise des projets concrets que la fondation entend mettre en œuvre au cours des trois premiers exercices en vue d'atteindre son but statutaire ;  
~~et~~

3° un plan de financement sur trois ans- ;~~et~~

4° la composition du premier conseil d'administration tel qu'il sera arrêté à la suite de l'acte de constitution.

(3) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions prend connaissance des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire de chaque fondateur et des membres du conseil d'administration devant composer le premier conseil d'administration pour vérifier que les antécédents judiciaires de ces derniers ne sont pas incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions d'administrateurs de la fondation. Si le fondateur ou le membre du conseil d'administration possède la nationalité d'un autre pays, le ministre ayant la Justice dans ses attributions peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité. Sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique du fondateur ou du membre du conseil d'administration, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont le requérant a la nationalité.

(4) L'arrêté grand-ducal d'approbation ne peut être pris que si:

1°. le but statutaire est conforme à l'article 40, paragraphe 2, point 1; et

2° le rapport des activités envisagées établit à suffisance que les activités concrètes rentrent dans le but statutaire de la fondation ; et

3° chaque fondateur et chaque membre du conseil d'administration satisfait au contrôle d'honorabilité.

(5) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions procède à un nouveau contrôle dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 4 cinq ans à partir du dernier contrôle d'honorabilité ou en cas de nomination d'un nouvel administrateur.

Il peut également procéder à un tel contrôle dans l'intervalle si suivant des éléments d'informations étant parvenu à sa connaissance, la condition d'honorabilité d'un membre du conseil d'administration de la fondation paraît ne plus être satisfaite.

(6) Si après le contrôle effectué en application du paragraphe 5, il apparaît qu'un membre du conseil d'administration ne satisfait plus aux critères d'honorabilité requis pour exercer ses fonctions, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions adresse une mise en demeure par courrier recommandé avec accusé de réception à la fondation concernée, demandant à celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de la fondation.

Copie de la mise en demeure est adressée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, aux fins d'inscription par ce dernier de la suspension du membre du

conseil d'administration visé, dans le dossier de la fondation tenu au registre de commerce et des sociétés.

**Si la fondation ne prend pas les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de la fondation dans un délai d'un mois après réception de la mise en demeure, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions engagera une procédure de dissolution judiciaire conformément aux dispositions de l'article 59.**

~~(3)~~(7) Si le fondateur décède avant la soumission de l'acte authentique au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation, le notaire instrumentant soumet l'acte au Ministre ayant la Justice dans ses attributions.

~~(4)~~(8) Jusqu'à l'approbation de l'acte authentique, le fondateur peut rétracter sa décision d'affecter tout ou partie de son patrimoine à la création d'une fondation. Ce droit n'appartient ~~pas à ni~~ à l'exécuteur testamentaire ni aux héritiers et ayants cause.

~~(5)~~(9) Si la création de la fondation est faite par testament authentique, le testateur peut désigner un exécuteur testamentaire ayant la saisine, chargé de réaliser ses intentions. »

#### Commentaire :

Comme déjà indiqué dans le commentaire relatif à l'article 34 amendé, il est proposé d'introduire un mécanisme de contrôle de l'honorabilité des administrateurs de fondation avec la seule différence qu'il n'est pas possible de prévoir un mécanisme de retrait de l'utilité publique de ce statut, le caractère d'utilité publique étant intrinsèquement lié à la nature de la fondation.

Au vu de la jurisprudence de la Cour administrative du 15 novembre 2022 (arrêt n° 47344C), le paragraphe 4 est également complété par un nouveau point 2°, prévoyant un rapport sur les activités concrètes envisagées. En effet, lors de l'instruction d'une demande de création de fondation, la décision d'approbation ou de refus d'approbation doit pouvoir se fonder également sur ce rapport décrivant avec suffisamment de précision les projets concrets envisagés, et ne pas se limiter à l'examen du seul but statutaire contenu au projet de statuts soumis avec la demande.

Se limiter à la seule clause statutaire pour apprécier la pertinence du dossier comporterait en effet des risques trop importants alors qu'il est assez simple de formuler une clause répondant aux conditions de la loi sans que cela se réalise ensuite par des actions concrètes suffisantes. Le contrôle *ex post* effectué par le Ministre ayant la Justice dans ses attributions est certes nécessaire mais pas suffisant alors qu'il laisse un laps de temps non négligeable avant qu'il ne puisse produire ses effets.

#### **Amendement n°19**

L'article 42 (ancien article 43) est amendé comme suit :

« **Art. 4342.** Seules les fondations dont les statuts ont été approuvés par arrêté grand-ducal peuvent faire usage de l'appellation « fondation », **ou de toute autre appellation similaire dans une langue étrangère donnant l'apparence qu'il s'agit d'une fondation au sens de la présente loi.**

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en prévoyant un texte général inspiré de l'ancienne disposition de la loi du 27 novembre 1984 qui protégeait l'appellation « banque ».

**Amendement n°20**

L'article 43 (ancien article 44) est amendé comme suit :

**Art. 4443.** (1) L'acte constitutif reprend les statuts et mentionne :

1° s'il s'agit de personnes physiques :

- a) leurs nom~~s~~;
- b) **leurs** prénoms~~, et~~;
- c) l'adresse privée ou professionnelle précise de chaque fondateur~~s~~; ~~ou~~

2° s'il s'agit de personnes morales ;

- a) leur dénomination sociale~~s~~;
- b) leur forme juridique~~s~~;
- c) ~~leur adresse précise~~ **l'adresse précise de leur siège social** et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés si la législation de l'État dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant.

(2) Les statuts d'une fondation doivent mentionner au minimum:

- ~~1°~~ 1° la dénomination de la fondation ;
- ~~2°~~ 2° la description précise du but en vue duquel elle est constituée ainsi que des activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but. **La fondation devra exercer ses activités propres à titre principal.**

~~Les activités de la fondation devront être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg.;~~ **Les activités de la fondation doivent avoir une substance réelle au Grand-Duché de Luxembourg.**

~~3°~~ 3° l'indication de la commune dans laquelle se trouve le ~~précise~~ du siège de la fondation. Ce siège doit être fixé au Grand-Duché de Luxembourg ;

~~4°~~ 4° le patrimoine initial affecté à la fondation ;

~~5°~~ 5° la durée de la fondation lorsqu'elle n'est pas illimitée ;

a) le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des administrateurs ainsi que la durée de leur mandat qui ne peut excéder **6 six** ans et qui est renouvelable;

b) le cas échéant, le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des personnes habilitées à représenter la fondation conformément à l'article **46 45**, paragraphe 4, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs ;

c) le cas échéant, le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des personnes déléguées à la gestion journalière de la fondation conformément à l'article **49 48**, paragraphe 1<sup>er</sup>, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs;

6° le mode de nomination du réviseur d'entreprises agréé;

~~6.~~ 7° le mode de convocation et les modalités de délibération du conseil d'administration ;

~~7.~~ 8° les conditions dans lesquelles les statuts peuvent être modifiés par le conseil d'administration ; et

~~8.~~ 9° la destination du patrimoine de la fondation en cas de dissolution, lequel doit être affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact, **à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

**(3) L'acte notarié comprend à la suite des statuts la liste des administrateurs du premier conseil d'administration désigné par le fondateur en application de l'article 45 paragraphe 1, alinéa 2.**

**(42) Le dépôt et la publication ~~des statuts de l'acte notarié~~ se font selon les modalités prescrites à l'article ~~58~~ 57. »**

Commentaire :

La Commission de la Justice marque son accord avec l'observation du Conseil d'Etat. L'article 43, paragraphe 2, est aligné sur l'article 3.

Un paragraphe 3 nouveau est inséré, afin de tenir compte de l'amendement visant l'article 45.

### **Amendement n°21**

L'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup>, (ancien article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>) est amendé comme suit :

« **Art. 4645.** (1) La fondation est administrée par un conseil d'administration, composé de trois **membres administrateurs** au moins, qui a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation du but en vue duquel la fondation a été constituée.

Les membres du conseil d'administration sont nommés par le conseil d'administration, **à l'exception des membres du premier conseil d'administration qui sont désignés par le fondateur.**

Les administrateurs peuvent être des personnes physiques ou morales, sauf si les statuts en disposent autrement.

Lorsqu'une personne morale est nommée administrateur de la fondation, cette personne morale est tenue de désigner un représentant permanent chargé de l'exécution de cette mission au nom et pour le compte de la personne morale.

**Ce représentant est soumis aux mêmes conditions et encourt la même responsabilité civile que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'il représente. Celle-ci ne peut révoquer son représentant qu'en désignant simultanément son successeur.**

La désignation et la cessation des fonctions du représentant permanent sont soumises aux mêmes règles de publicité que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre. »

Commentaire :

Compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat à l'article 45, il est proposé de prévoir expressément que le fondateur désignera les membres du premier conseil d'administration et d'inclure la composition du premier conseil d'administration comme 4<sup>e</sup> point à l'article 41, paragraphe 2, donc parmi les pièces qui doivent accompagner la demande de création d'une fondation. La liste des noms des administrateurs sera par ailleurs incluse dans l'acte notarié à la suite des statuts, mais sans faire partie desdits statuts, conformément d'ailleurs à la pratique actuelle. Le changement ultérieur d'un ou plusieurs administrateurs ne nécessite donc pas d'entamer une procédure de modification des statuts.

De plus, au paragraphe 1<sup>er</sup>, un alinéa 5 est inséré portant sur le régime de la responsabilité du représentant d'une personne morale siégeant au conseil d'administration d'une fondation.

\*

**3. 8007 Projet de loi portant modification:**

**1 ° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;**

**2 ° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;**

**3 ° de la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales de sociétés cotées et portant transposition de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées ;**

**4 ° du Code civil.**

**Présentation et adoption d'une série d'amendements**

Suite aux observations et critiques soulevées par le Conseil d'Etat, la Commission de la Justice apporte les précisions suivantes :

Article 28 (ancien article 29)

Quant à l'article 28 du projet de loi (article 710-28 de la loi précitée du 10 août 1915), la Commission prend acte des observations formulées par le Conseil d'Etat. Elle estime cependant opportun de ne pas suivre la Haute corporation sur ce point. L'article 710-28 précise quelles dispositions ne sont pas applicables à la SARL-U. A cet égard, le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison pour laquelle l'article 710-27 (surveillance commissaires) n'a pas été exclu de l'article 710-28 alors que l'article 710-21, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, l'est.

La Commission ne partage pas cette observation. Il y a lieu de renvoyer à la version actuelle de l'article 710-28 qui rend inapplicable aux SARL-U l'intégralité de l'article 710-21. Or, il existe l'utilité pour une SARL-U d'avoir recours à la visioconférence (paragraphe 2) ou au vote par correspondance (paragraphe 3).

Plus encore, il n'y a aucun besoin d'exclure l'article 710-27 alors qu'il est inapplicable par nature aux SARL-U.

Par conséquent, la Commission est d'avis qu'il y a lieu de maintenir le texte du projet en l'état.

#### Article 30 (ancien article 31)

Au niveau des observations d'ordre légistique suggérant une suppression de la virgule à l'endroit de l'article 30, la Commission plaide en faveur du maintien de celle-ci. En effet, l'insertion de cette virgule vise à redresser un oubli lors de l'adoption de la loi du 10 août 2016 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

#### Article 53 (ancien article 54)

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, il y a lieu d'adapter la référence à la loi actuellement en vigueur à l'endroit de l'article 53 du projet de loi. Une adaptation identique s'impose également à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, point 9°, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Cependant, il est jugé inopportun d'effectuer une telle adaptation en ce qui concerne l'article 84 de la même loi.

#### Article 66 (ancien article 68)

A l'article 66 du projet de loi, il y a lieu de remplacer la référence faite à l'article 61, paragraphe 1<sup>er</sup>, point d), de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, par une référence à la « lettre d) », étant donné que cet article est subdivisé en paragraphes et lettres.

#### Article 83 (ancien article 85)

Quant à l'article 83 du projet de loi, le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu de renvoyer au chapitre 1*bis* au lieu du chapitre 1<sup>er</sup>.

Pour rappel, le texte proposé est le suivant :

~~« La présente loi s'applique également aux sociétés dont les titres sont négociés sur un marché d'un Etat qui ne fait pas partie de l'Union européenne, réglementé, en fonctionnement régulier, reconnu et ouvert au public et qui l'ont déclarée applicable par une référence expresse dans leurs statuts. »~~

Les sociétés dont les titres sont négociés sur un marché réglementé d'un État tiers, peuvent rendre applicable tout ou partie du chapitre 1<sup>er</sup> et du chapitre 2 par une référence expresse dans leurs statuts. »

La Commission juge utile de ne pas suivre le Conseil d'Etat sur ce point. En effet, l'alinéa en question avait été ajouté par le législateur lors de la transposition de la Directive 2007/36/CE concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées et qu'il ne s'agit donc pas d'une transposition d'une disposition de la directive.

L'intention initiale d'offrir des flexibilités supplémentaires aux sociétés dont les titres sont négociés sur un marché d'un Etat tiers se transformerait ainsi en contrainte et il est difficilement concevable que les acteurs visés au chapitre 1bis de la loi précitée du 24 mai 2011 (par exemple des banques américaines) se voyaient imposer les obligations y prévues à la suite du choix d'une société cotée dans un Etat tiers de se soumettre à cette loi par une mention aux statuts.

#### Amendement n°1

L'article 2, point 1°, du projet de loi est amendé comme suit :

« 1° L'alinéa 5 est modifié comme suit :

« Un groupement d'intérêt économique ou un groupement européen d'intérêt économique peut être transformé en une société dotée de la personnalité juridique, à l'exception de la société à responsabilité limitée simplifiée. Inversement, une société dotée de la personnalité juridique peut être transformée en un groupement d'intérêt économique ou en un groupement européen d'intérêt économique. ~~Les dispositions du présent alinéa s'appliquent également au groupement européen d'intérêt économique.~~ » »

#### Commentaire :

La Commission fait sienne la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat, tout en y ajoutant le terme « en » avant les termes « un groupement européen d'intérêt économique ».

#### Amendement n°2

L'article 4 du projet de loi est supprimé.

#### Commentaire :

Au vu de l'opposition formelle visant l'article 4 du projet de loi, la Commission propose la suppression de cet article, telle que préconisée par le Conseil d'Etat. De plus, elle fait sienne la proposition de texte suggérée par le Conseil d'Etat visant l'article 470-21 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.



### Amendement n°3

Les articles 51 et 52 initiaux du projet de loi sont fusionnés :

« **Art. 5150. L'article Les articles 1770-1, paragraphe 5, et 1780-1, de la même loi, est sont modifiés** comme suit:

1° Les mots renvoi à « l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 14) de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers » sont est remplacés par les mots un renvoi à « l'article 1er, point 31, de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers » ;

2° Les mots « de l'Union européenne » sont supprimés. »

#### Commentaire :

Au vu de la recommandation faite par le Conseil d'Etat de fusionner les articles 51 et 52 initiaux, il convient d'adapter la numérotation des articles subséquents.

### Amendement n°4

Il est inséré un article 52 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 52. L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, point 9°, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est modifié comme suit :**

**Les mots « la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales » sont remplacés par les mots « la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales »**

#### Commentaire :

L'amendement entend adapter les références faites aux lois actuelles.

Ainsi, la référence faite à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, point 9°, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est remplacée par une référence à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

### Amendement n°5

Les articles 65 et 66 initiaux du projet de loi sont fusionnés :

« **Art. 6564.** ~~A l'article Aux articles 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 47,~~ de la même loi, les mots « sur un marché réglementé d'un Etat membre de l'Union européenne au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 11, de la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers » sont remplacés par les mots « sur un marché réglementé d'un État membre ».

~~**Art. 65.** A l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi, les mots « sur un marché réglementé d'un Etat membre de l'Union européenne au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 11, de la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers » sont remplacés par les mots « sur un marché réglementé d'un État membre ».~~

~~**Art. 66.** A l'article 47 de la même loi, les mots « sur un marché réglementé d'un Etat membre de l'Union européenne au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 11, de la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers » sont remplacés par les mots « sur un marché réglementé d'un État membre ».~~

Commentaire :

Au vu de la recommandation faite par le Conseil d'Etat de fusionner les articles 65 et 66 initiaux, il convient d'adapter la numérotation des articles subséquents.

Amendement n°6

L'article 71 (ancien article 73) du projet de loi est amendé comme suit :

« **Art. 7371.** L'article 68 de la même loi est modifié comme suit :

1 ° ~~A~~<sup>au</sup> paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), ~~le renvoi à~~ les termes « l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978 » ~~est remplacé par un renvoi à~~ sont remplacés par « l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2013/34/UE précitée » ;

2 ° ~~Le paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), est modifié comme suit au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d):~~  
~~— Le mot « entreprises » est remplacé au premier et au deuxième alinéa par le mot « sociétés » ;~~ Les mots « d'un Etat membre de la Communauté européenne au sens de l'article 4<sup>er</sup>4, paragraphe (1) point 14 de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers » sont remplacés par les mots « d'un État membre » ;

3 ° ~~Le~~ paragraphe 2 est modifié comme suit :

- = a) A la lettre d), ~~le renvoi à~~ les mots « l'article 49-5, paragraphe (2), de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales » ~~est remplacé par un renvoi à~~ sont remplacés par les mots « l'article 430-18, paragraphe (2), de la loi précitée du 10 août 1915 » ;
- = b) A la lettre g), ~~le renvoi à~~ les mots « l'article 32-3 (5bis), de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales » ~~est remplacé par un~~

renvoi à sont remplacés par les mots « l'article 420-26 paragraphe (6) de la loi précitée du 10 août 1915 » ;

4° Le Au paragraphe 3 **est modifié comme suit :**

— Le mot « entreprises » est remplacé par le mot « sociétés » ;

— le renvoi à les mots « l'article 49-5, paragraphe (2), de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales » est remplacé par un renvoi à sont remplacés par les mots « l'article 430-18, paragraphe (2), de la loi précitée du 10 août 1915 »

Commentaire :

Au vu de l'observation formulée par le Conseil d'Etat, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de remplacer le terme « entreprises » par celui de « société » à l'endroit de l'article 68, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), alinéas 1<sup>er</sup> et 2, ainsi qu'à l'endroit du paragraphe 3 du même article de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

A noter également qu'il a été jugé utile de procéder à une subdivision de l'article en chiffres et en lettres.

Amendement n°7

Les articles 85 et 86 initiaux du projet de loi sont fusionnés :

**Art. 8583. L'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales des sociétés cotées est modifié comme suit :**

1 ° Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, est modifié comme suit : « Les sociétés dont les titres sont négociés sur un marché réglementé d'un État tiers, peuvent rendre applicable tout ou partie du chapitre 1<sup>er</sup> et du chapitre 2 par une référence expresse dans leurs statuts. » ;

2 ° Au paragraphe 4, alinéa 2, les mots « Le présent chapitre » sont remplacés par les mots « Le chapitre 1bis » ;

**3° Le paragraphe 6 est modifié comme suit:**

**a) après le point 3°, il est inséré un point 3bis° nouveau, libellé comme suit:**

« 3bis° « États membres »: les États membres de l'Union européenne et les États parties à l'Accord sur l'Espace économique européen autres que les États membres de l'Union Européenne, dans les limites définies par cet accord et les actes y afférents ; »

**b) le deuxième point 9° est renuméroté en point 10°.**

**Art. 86. A l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la même loi, le dernier point est renuméroté en point 10°.**

Commentaire :

Au vu de la recommandation faite par le Conseil d'Etat de fusionner les articles 85 et 86 initiaux, il convient d'adapter la numérotation des articles subséquents.

## Vote

Les amendements ci-dessus recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

\*

### 4. 7945 **Projet de loi portant transposition 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**

#### **Examen des avis du Conseil d'Etat et des amendements gouvernementaux**

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'Etat adopte une lecture critique des dispositions proposées par les auteurs du projet de loi. En ce qui concerne le champ d'application de la future loi, inscrit à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, il donne à considérer que « [...] *Si la directive (UE) 2019/1937 a déjà un champ d'application matériel relativement large en application de son article 1<sup>er</sup>, la loi en projet va au-delà de la directive en ce que sa finalité est « de protéger les auteurs de signalement qui signalent une violation au sens de l'article 3, point 1<sup>o</sup>, contre toutes formes de représailles, au sens de l'article 3, point 11<sup>o</sup> ». La première disposition à laquelle il est renvoyé prévoit que sont constitutifs de violations tous actes ou omissions illicites ou allant « à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public », tandis que la directive à transposer ne s'applique qu'aux violations du droit de l'Union européenne, sans préciser s'il s'agit du droit de l'Union européenne « d'application directe ». Ainsi, la loi en projet vise à créer un régime plus général de protection pour les lanceurs d'alerte coexistant avec d'autres régimes spéciaux protégeant déjà cette catégorie de personnes et qui ne sont ni modifiés ni abrogés par la loi en projet. En conséquence, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la loi en projet vise la situation dans laquelle « sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou par un acte sectoriel de l'Union européenne, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ces dispositions s'appliquent » ». Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article en critiquant la formulation retenue.*

Quant à l'article 3 du projet de loi initial, le Conseil d'Etat soulève le risque d'une transposition incorrecte de la directive prémentionnée et s'oppose formellement au dispositif proposé.

Quant à l'article 5 du projet de loi initial, le Conseil d'Etat critique le fait que les auteurs du projet de loi instaurent une obligation de signalement en interne des violations, sans qu'une telle obligation soit inscrite dans la directive à transposer. Ainsi, le texte du projet de loi crée une obligation nouvelle pour des lanceurs d'alerte potentiels.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'encontre du texte proposé à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>. Il est d'avis que le libellé proposé constitue une source d'insécurité juridique.

Quant aux articles 9 et 10 portant sur les missions de l'office de signalement, le Conseil d'Etat se demande comment cet organisme peut recevoir des informations portant sur des signalements, respectivement du non-respect des dispositions légales mises en place par le biais de la présente loi. Il préconise de reformuler le libellé et d'y apporter des précisions additionnelles.

Quant à l'article 16, il rappelle que les lanceurs d'alerte ne sont pas obligés de privilégier les canaux de signalement interne, de sorte que le libellé proposé par les auteurs du projet de loi est à reformuler.

A noter que l'article 19 fait également l'objet d'observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Il estime qu'une transposition fidèle de la directive prémentionnée n'est pas assurée par le libellé du projet de loi qui y déroge en fixant des conditions et modalités qui ne sont pas prévues par le texte de la directive à transposer.

L'article 22 fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat. Celui-ci renvoie à la hiérarchie des normes et rappelle que le droit de l'Union européenne prime sur le droit national. La précision selon laquelle le droit européen doit être d'application directe afin de produire pleinement ses effets dans le cadre du projet de loi sous rubrique restreint le champ d'application de la directive à transposer. Le Conseil d'Etat estime que cela engendre une transposition incorrecte de celle-ci et sanctionne le texte proposé d'un refus de dispense du second vote constitutionnel.

L'article 23 portant sur le traitement des données à caractère personnel suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Il est d'avis que le texte proposé risque de mettre le Luxembourg en porte à faux avec le droit de l'Union européenne. De plus, il examine de manière critique le dispositif portant sur la conservation des données à caractère personnel.

L'article 26, qui met en place un recours légal contre les mesures de représailles subies par l'auteur d'un signalement, fait également l'objet d'une opposition formelle. Le Conseil d'Etat critique la terminologie employée et estime que la directive ne serait pas correctement transposée par le libellé proposé.

Quant à l'article 27 du projet de loi, il convient de signaler que celui-ci fait l'objet d'une opposition formelle, alors que les auteurs du libellé n'ont pas prévu des sanctions dans cette disposition. A cela s'ajoute que l'article 11, paragraphe 3, de la directive n'est pas correctement transposé.

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements gouvernementaux qui lui ont été soumis. La plupart des amendements recueillent l'accord du Conseil d'Etat. Cependant, l'article 3 du projet de loi amendé suscite des observations critiques. Il exige sous peine d'opposition formelle de réintroduire le libellé initial à l'endroit du point 11° de l'article 3. Aux yeux du Conseil d'Etat, le libellé amendé, qui a eu pour objectif

de redresser une erreur matérielle, risque de modifier la définition du terme de « *représailles* ». Il souligne le risque d'une transposition incorrecte de la directive prémentionnée.

Afin de remédier à cette opposition formelle, il est jugé utile de réintroduire le libellé initial à l'endroit du point 11° de l'article 3. Ce libellé devrait permettre au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

\*

5. 8109 **Projet de loi ayant pour objet le renforcement des effectifs de la justice administrative, la numérisation du référé administratif et la modification de la :**
- 1° loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
  - 2° loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
  - 3° loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

#### **Présentation et adoption d'une série d'amendements**

Afin de tenir compte des changements au niveau de la législation portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, l'intitulé est remplacé par l'intitulé suivant :

**« Projet de loi portant modification de :**

**1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**

**2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**

**3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;**

**en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif ».**

Par le biais de cette modification, il est proposé de reprendre l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'État. En outre, les mots « *numérisation du référé administratif* » sont remplacés par ceux de « *numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif* ». Il s'agit de mettre en évidence le fait que la numérisation vise tous les recours tendant à l'obtention d'un effet suspensif ou d'une mesure de sauvegarde.

A noter que l'article 3 du projet de loi est renuméroté et devient dès lors l'article 1<sup>er</sup>.

#### **Amendement n° 1**

L'article 1<sup>er</sup> initial, devenant l'article 3 nouveau, est amendé comme suit :

« **Art. 23.** À la suite de l'article 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il est inséré un article 12*bis* nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 12*bis*.** (1) Par dérogation à l'article 2, un recours tendant à l'obtention d'un effet suspensif prévu à l'article 11 ou d'une mesure de sauvegarde prévue à l'article 12 formulé à l'encontre d'une décision émanant de l'État peut également être introduit au greffe du tribunal **administratif** par voie électronique moyennant téléchargement sur la plateforme d'échanges sécurisés, désignée ci-après « la plateforme ».

~~La~~ Dans ce cas, la requête fait ~~dans ce cas~~ l'objet d'une signature électronique. L'enregistrement de la requête sur la plateforme vaut signification à l'État.

(2) Les pièces versées à l'appui de la demande sont jointes à la transmission électronique. Le relevé des pièces présente, de manière exhaustive, les pièces annexées à la requête par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé explicite.

Lorsqu' une partie entend se servir de pièces qui ne peuvent pas être transmises sous une forme numérisée sur la plateforme, elle les dépose en version **papier non-digitalisée** au greffe du tribunal conformément à l'article 2, alinéa 2.

Les notes de plaidoiries éventuelles sont transmises par voie électronique.

(3) La date de réception est la date indiquée sur le bordereau de transmission généré par la plateforme après le dépôt de l'affaire au greffe.

(4) Le greffe du tribunal notifie aux avocats et au délégué du Gouvernement l'ordonnance et les informe par message électronique de l'ordonnance.

Toute communication faite par le greffe par courrier électronique ~~à l'avocat destinataire s'opère exclusivement par le biais des adresses électroniques professionnelles des avocats mises à disposition par les barreaux aux avocats et au délégué du Gouvernement s'opère exclusivement par le biais des adresses électroniques professionnelles, qui sont mises à disposition respectivement par les barreaux aux avocats et par l'État au délégué du Gouvernement.~~

(5) Une requête tendant à obtenir un sursis à exécution ou une mesure de sauvegarde sur base de l'article 114 de la loi modifiée du 27 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui est déposée conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article, ne bénéficie d'un effet suspensif immédiat que si elle a été enregistrée sur la plateforme entre 08.00 et 17.00 heures d'un jour ouvrable. » »

#### Commentaire :

Aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 12*bis*, l'amendement reprend les propositions faites par le Conseil l'État.

Quant au paragraphe 4, le Conseil l'État estime que « *non seulement les communications faites par le greffe des juridictions administratives avec les avocats devront dorénavant s'opérer par la voie électronique, mais bien également celles avec l'État, qui, en matière administrative, est une partie au même titre que l'administré introduisant un recours contre une décision* » et « *ne conçoit en effet pas pour quelle raison une partie serait traitée différemment d'une autre partie, la procédure proposée instituant une inégalité de traitement qui, sauf à respecter les critères émis par la Cour constitutionnelle, est contraire à l'article 10bis de la Constitution. Dans l'attente soit d'un amendement du texte sous examen dans le sens d'un rétablissement de l'égalité des parties soit d'explications des auteurs du texte sous examen qui justifieraient une telle inégalité de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.* »

Pour garantir l'égalité des armes des parties au procès, l'amendement vise expressément le délégué du Gouvernement. Les communications du greffe du tribunal administratif se font aux adresses électroniques professionnelles de l'avocat et du délégué du Gouvernement. Il est encore précisé que l'alinéa 2 du paragraphe 4 ne s'applique qu'aux seules communications par « *email* » et n'empêche pas dans le futur des communications électroniques par le biais d'une plateforme électronique ou d'autres moyens électroniques.

## **Amendement n° 2**

L'article 4 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 4.** ~~(1)~~ La présente loi entre en vigueur le 16 septembre 2023, à l'exception de l'article 1<sup>er</sup>-2, points 2° et 4°, qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

~~(2) L'article 1<sup>er</sup>, points 2° et 4°, sort ses effets au 1<sup>er</sup> juillet 2023. »~~

### Commentaire :

Quant à la disposition relative à l'entrée en vigueur de la future législation, l'amendement reprend la proposition de texte libellée par le Conseil l'État. Le libellé a été légèrement adapté, afin de tenir compte de la renumérotation de l'article 1<sup>er</sup> initial.

## **Vote**

Les amendements ci-dessus recueillent l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

\*

## **6. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.



**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

15



## Commission de la Justice

### Procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. 7425 **Projet de loi sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal ; 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives**
  - Rapporteur : Madame Stéphanie Empain
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7428 **Projet de loi portant approbation du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001**
  - Rapporteur : Madame Stéphanie Empain
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7945 **Projet de loi portant transposition 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**
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation et examen des articles
  - Echange de vues
4. **Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, M. Georges Keipes, M. Bob Lallemand, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

\*

- 1. 7425** **Projet de loi sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal ; 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives**

### **Présentation et adoption d'un projet de rapport**

Le projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

### **Vote**

Les députés des groupes politiques DP, LSAP, déi gréng et CSV votent en faveur du projet de rapport. Le député de la sensibilité politique Piraten s'abstient.

- 2. 7428** **Projet de loi portant approbation du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001**

### **Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat marque son accord avec les amendements qui lui ont été soumis.

### **Présentation et adoption d'un projet de rapport**

Le projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

### **Vote**

Les députés des groupes politiques DP, LSAP, déi gréng et CSV votent en faveur du projet de rapport. Le député de la sensibilité politique Piraten s'abstient.

## Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle 1 pour les projets de loi n° 7425 et n° 7428.

\*

### **3. 7945    Projet de loi portant transposition 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**

#### Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

#### Présentation et examen des articles

L'objet du projet de loi est de transposer en droit national 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.

Ce cadre légal garantit une protection efficace et équilibrée aux lanceurs d'alerte, en introduisant un véritable statut du lanceur d'alerte, comportant des droits et obligations clairement définis.

Seront désormais protégées contre toutes formes de représailles les personnes qui dans le cadre de leur relation de travail signalent des violations définies comme « des actes ou omissions qui: a) sont illicites; ou b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ».

La création d'un statut du lanceur d'alerte constitue la pierre du projet de loi. Pour pouvoir bénéficier du statut de « lanceur d'alerte » (en anglais '*whistleblower*'), certaines conditions, largement inspirées de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), doivent être respectées.

Les auteurs de signalement doivent avoir:

- des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations sont véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la présente loi, et
- que le signalement ait été effectué au choix soit en interne, soit en externe ou alors qu'il ait été fait conformément au cadre prévu pour les divulgations publiques.

Une divulgation publique constitue un autre aspect central de la future loi. La divulgation publique est soumise aux conditions suivantes:

- La personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans les délais prévus.
- La personne a des motifs raisonnables de croire que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible.
- Il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

La loi en projet entend mettre en place une procédure de signalement en interne pour les entreprises et administrations publiques, excédant une certaine taille. Afin de garantir l'accès à un canal de signalement interne, le projet de loi prévoit l'obligation pour les entités juridiques des secteurs privé et public de mettre en place des procédures pour le signalement interne et leur suivi.

Les entités juridiques du secteur public comprennent toute entité leur appartenant ou contrôlée par celui-ci, y compris les administrations des communes de plus de 10.000 habitants.

Les entités juridiques du secteur privé ne sont visées que pour autant qu'elles comptent au moins 50 travailleurs. La directive prévoit une période de transition de deux ans, jusqu'au 17 décembre 2023, pour mettre en œuvre l'obligation relative aux canaux internes dans les entités juridiques du secteur privé employant entre 50 et 249 travailleurs.

Pour les entités juridiques de droit privé comptant 250 travailleurs et plus, l'obligation est immédiate.

La future loi entend également légiférer sur la faculté d'effectuer un signalement en externe. En effet, les lanceurs d'alerte peuvent librement choisir d'effectuer un signalement en interne ou externe, c'est-à-dire à une autorité compétente (CSSF, CAA, CNPD, ITM, etc.).

La procédure et le suivi pour les signalements effectués à une autorité compétente sont sensiblement les mêmes qu'en interne:

- Le lanceur d'alerte reçoit un accusé de réception endéans 7 jours.
- Il est informé du suivi donné à son signalement endéans 3 mois, respectivement 6 mois.
- La confidentialité de l'identité de l'auteur est garantie à tous les niveaux.

Une autre nouveauté qui est proposée dans le projet de loi sous rubrique constitue la création d'un office de signalements. Cette entité nouvelle a pour objectif d'informer et de guider le lanceur d'alerte potentiel dans ses démarches.

## Echange de vues

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) indique que les dispositions du projet de loi sont d'une certaine complexité juridique pour les entreprises luxembourgeoises et il y a lieu de mener une réflexion approfondie sur les dispositions.

Quant au champ d'application du projet de loi, il y a lieu de souligner que les avocats sont soumis au secret professionnel et les documents élaborés pour un mandant peuvent être protégés par le secret professionnel. L'orateur souhaite avoir davantage d'informations sur la corrélation entre le secret professionnel et les dispositions prévues dans le projet de loi.

Quant aux entités soumises aux dispositions de la future loi, l'orateur se demande si des entités publiques, comme la Ville de Luxembourg avec ses 4.400 fonctionnaires et employés, seront soumises aux dispositions de la future loi. Il se pose la question quels actes peuvent faire l'objet d'un signalement en vertu de la future loi.

En outre, l'orateur se demande quelle interaction sera prévue entre l'article 23 du Code de procédure pénale, qui oblige à l'heure actuelle un signalement de faits susceptibles de constituer une infraction pénale au ministère public, et les dispositions proposées dans la future loi.

De plus, l'orateur souhaite savoir sur quel point la loi en projet va au-delà des dispositions de la directive européenne prémentionnée.

Enfin, l'orateur souhaite savoir quelle interaction entre les dispositions de la future loi sera mise en place au regard de l'arrêt du 28 mai 2019 de la chambre du conseil de la Cour d'appel (affaire dite « *Gybérien* ») garantissant l'immunité parlementaire d'un député au cas où il a révélé des dysfonctionnements de l'Etat.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) retrace les négociations au niveau européen ayant élaboré la directive. A noter que lors des négociations au niveau européen, un consensus minimal a été obtenu en ce qui concerne le champ d'application de ladite directive en y visant le droit de l'Union européenne, tout en laissant aux Etats membres la faculté d'y inclure également le droit national. Le Gouvernement propose d'inclure dans la loi de transposition de ladite directive les dispositions existantes du droit national.

A noter que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme protège d'ores et déjà les lanceurs d'alerte, y compris si cette dénonciation se fonde sur des dispositions issues du droit national. Par conséquent, le présent projet de loi entend consacrer dans la législation nationale la protection juridique qui découle de toute façon de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, tout en réduisant les incertitudes juridiques susceptibles de découler de la jurisprudence. Cette clarification du cadre légal profite tant aux lanceurs d'alerte qu'aux entreprises.

L'expert gouvernemental précise que la dénonciation d'un fait divers, comme par exemple le vol à l'étalage dans un magasin, ne tombe pas nécessairement dans le champ d'application de la future loi qui fixe parmi les conditions applicables qu'un trouble soit causé à l'intérêt public. De même, les autorités compétentes, après avoir dûment examiné un dossier, peuvent décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure.

Dans les considérants de ladite directive, il est précisé que les litiges entre particuliers ne tombent pas dans le champ d'application de la directive.

Quant à l'article 23 (2) du Code de procédure pénale, il y a lieu de rappeler que cette disposition légale ne prévoit pas une protection des lanceurs d'alerte qui dénoncent des violations légales couvertes par le champ de la future loi.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale qu'une dénonciation calomnieuse peut donner lieu à des poursuites judiciaires, devant les juridictions civiles et répressives, au cas où une telle dénonciation est faite de mauvaise foi ou dans l'intention de nuire à un tiers.

- ❖ M. Léon Gloden (CSV) renvoie à la notion « *les actes ou omissions qui : a) sont illicites ; ou b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public* », qui est inscrite à l'article 3 du projet de loi.

L'orateur renvoie aux directives européennes qui ne sont en règle générale pas directement applicables en droit national, alors que les règlements européens sont d'application directe.

L'expert gouvernemental confirme que les règlements européens sont d'application directe et tombent dans le champ de la disposition de l'article 3. Ainsi, les dispositions de directives européennes qui ne sont pas d'application directe ne sont pas visées par ledit article 3.

\*

#### **4. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**



# Document écrit de dépôt



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



MOTION

**Groupe politique CSV**  
**Député : Laurent Mosar**  
**Dépôt : 02.05.2023**  
**PL 7945**

**La Chambre des Député(e)s,**

- Constatant qu'il y a lieu de transposer en droit national 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 européenne ;
- Constatant que le champ d'application matériel de la directive en question a été étendu sur l'ensemble du droit national ;
- Constatant que les nouvelles dispositions vont engendrer des obligations supplémentaires pour les entreprises au Luxembourg ;
- Constatant que les obligations auxquelles les entreprises doivent se conformer sont nombreuses et complexes ;
- Constatant que ces obligations impliquent une charge de travail supplémentaire ainsi que des coûts supplémentaires non négligeables pour les entreprises ;
- Soulignant qu'il est nécessaire de fournir aux entreprises des informations concrètes et précises quant aux différents devoirs et obligations leur incombant, et ce dans les meilleurs délais ;

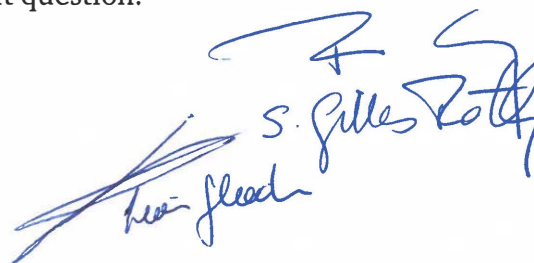
**Invite le Gouvernement**

- A lancer ensemble avec les chambres professionnelles une large campagne d'information et de sensibilisation afin d'expliquer en détail aux acteurs concernés des différents secteurs de l'économie luxembourgeoise les tenants et aboutissants de la loi dont question.

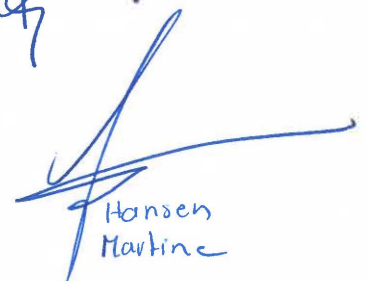
L.MOSAR

LM

  
Octave Moebis

  
S. Gilles Roth

23, rue du Marché-aux-Herbes | L-1728 Luxembourg  
Tél.: (+352) 466 966-1 | Fax: (+352) 22 02 30  
www.chd.lu  
7945 - Dossier consolidé : 466

  
Hansen  
Martine