

N° 7945¹

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 les informations du lanceur sont en lien avec son cadre professionnel, soit la voie interne 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

