

**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