

N° 79457

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 terrorisme¹ ;
- lutte contre la corruption² ;
- lutte contre la discrimination³ ;
- lutte contre le harcèlement sexuel⁴
- surveillance du secteur financier⁵ ; ou encore pour le
- respect des mesures restrictives en matière financière⁶.

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 travail⁷. 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 commun⁸) 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 coalition⁹, 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 nécessaires¹⁰. 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* »¹¹ ; 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 représailles¹². 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 compétente¹³. 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 anonyme¹⁴ ! 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 occasions¹⁵ 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*¹⁶. 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*¹⁷ ? 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 remédier¹⁸. 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.

*

¹⁷ Art. 18, paragraphe 2 du projet de loi

¹⁸ Art. 18, paragraphe 3, point 4° du projet de loi

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. Ad article 1

L'article 1, paragraphe 1^{er} 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 dispose¹⁹ 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^o 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*

¹⁹ 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.* »²⁰ 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 membres²¹. 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

²⁰ Idem note 10

²¹ 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* »²².

²² Art.11, paragraphe 1^{er} 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*²³.

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^{er} 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*²⁴.

Or, dans la même mesure, la directive dispose que les *États membres veillent à ce que, conformément à la Charte, les personnes concernées*²⁵ *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.*²⁶

23 Art. 19, paragraphe 4 du projet de loi

24 Art. 21, paragraphe 8 de la directive (UE) 2019/1937

25 Art. 3, point 10° de la directive (UE) 2019/1937; personnes auxquels la violation est attribuée

26 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

