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

***

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. Antécédents

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 débutée, 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 (19.01.2022)

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 (09.02.2022)

D'une manière générale, la Chambre des Salariés (ci-après la CSL) accueille favorablement le projet de loi, mais regrette qu'il ne prévoie 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 (23.02.2022)

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 précédence 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 (28.03.2022)

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 (21.04.2022)

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 (07.06.2022)

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 règlementations 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 (01.06.2022)

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 1er 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 (24.08.2022)

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 (05.10.2022)

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 dépénaliser 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 administration 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 (02.11.2022)

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 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 ».

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 1er, 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 1er 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 (02.11.2022)

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 railleurs, 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 1er, 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 1er, 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°, 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 1er, 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 1er. 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 1er

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

Le paragraphe 1er 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 1er[1], 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[2] 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 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

[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.

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 1er 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° 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°, 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°, 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'État 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 disposition 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 '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 1er 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[3] 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 1er. Il est d'avis que le libellé proposé est source d'insécurité juridique.

[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.

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 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[4].
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*. ».

[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.

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.

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 superfétatoire. 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 1er 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 1er 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 1er, 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 1er.

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 1er, 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 1er, 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 1er, 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 1er 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 1er, 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 pénalement 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'État constate, à la lecture de l'article 27, paragraphe 1er, 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 1er* ».

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. 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 ».

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 1er 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°, 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 1er, 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 adaptions 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 prémentionnée et porte sur le traitement des données à caractère personnel.

A noter que le paragraphe 1er 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 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. Dès lors, le paragraphe 1er 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 1er, 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 ».*

Quant au volet de la durée de conservation des données à caractère personnel recueillies*, « 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 1er, 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'État 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 1er 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 1er 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 coordonné

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. 1er. 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 1er, 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 1er.

(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 1er 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 1er, 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 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. 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 1er, 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 1er 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 1er, 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 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 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 1er 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 1er 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 1er, 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 1er, alinéa 1er, 2 et 7 et de l'article 7, paragraphe 1er, 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 1er, 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 1er, alinéa 1, paragraphe 2, paragraphe 7, et de l'article 7, paragraphe 1er, 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 1er 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 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 1er ;

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 1er, l'identité de l'auteur du signalement et toute autre information visée au paragraphe 1er, 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 1er, 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 1er, 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 engagé. 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.

*

Charles Margue
Président-Rapporteur