



AVIS

CCE 2021-3208

Transposition de la directive 'Lanceurs d'alerte'

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



**Avis sur la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du 23
octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des
violations du droit de l'Union - Avant-projet de loi**

**Bruxelles
30.11.2021**

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Position des conseils.....	4
2.1 Principes généraux à mettre en œuvre dans la législation relative à la protection des lanceurs d’alertes	4
2.1.1 Importance de la concertation sociale	4
2.1.2 Cohérence des réglementations entre secteur privé et secteur public	4
2.1.3 Encouragement du canal de signalement interne	5
2.1.4 Lisibilité et prévisibilité des règles applicables par toutes les parties.....	5
2.1.5 Confiance de toutes les parties dans le système	5
2.1.6 Le système doit être pratique et efficace	5
2.1.7 Les règles/obligations doivent être proportionnelles, en particulier pour les PME	6
2.1.8 Légalité des peines, principe démocratique fondamental	6
2.1.9 Principe de bonne foi	6
2.1.10Cohérence dans l’articulation des différents mécanismes et autorités désignées	7
3. Remarques relatives à l’avant-projet de loi.....	7
3.1 Objet et champ d’application (articles 1 à 4).....	7
3.1.1 Objet (article 1)	7
3.1.1.1 Limitation aux entités juridiques du secteur privé	7
3.1.1.2 Exclusion des associations de fait	7
3.1.2 Champ d’application matériel (articles 2 et 3)	8
3.1.3 Signalement via une organisation syndicale (article 4, §2)	9
3.2 Définitions (article 8)	10
3.3 Procédures de signalement interne et suivi	10
3.3.1 Gestionnaire de signalement.....	10
3.3.2 Faisabilité pour les PME	11
3.3.3 Les entreprises financières et économiques	12
3.4 Signalement externe (articles 14 à 19).....	13
3.5 Divulgence au public (article 20)	13
3.6 Sanctions (article 33)	14
3.7 Modification de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (article 34)	15
3.8 Mesures de protection et représailles (articles 24,27-31).....	16
3.9 Entrée en vigueur (article 49)	16
3.10Evaluation (article. 48)	17

Saisine

Par lettre du 16 juillet 2021, Monsieur P.Y. DERMAGNE, Ministre de l'Economie et du Travail, a demandé l'avis du Conseil central de l'Economie sur un avant-projet de loi relatif à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ou du droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé. Compte tenu des matières abordées dans l'avant-projet de loi, le Bureau du CCE a souhaité que cette demande soit traitée conjointement avec le Conseil national du Travail.

Cet avant-projet de loi a pour objet de transposer la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Compte tenu du délai de transposition, qui expire le 17 décembre 2021, l'avis était demandé pour le 30 septembre 2021 au plus tard.

Ce point a été confié à la commission mixte lanceurs d'alerte.

Sur rapport de celle-ci, les Conseils ont émis, le 30 novembre 2021, l'avis unanime suivant.

Avis

1. Introduction

Par lettre du 16 juillet 2021, Monsieur P.Y. DERMAGNE, Ministre de l'Economie et du Travail, a demandé l'avis du Conseil central de l'Economie sur un avant-projet de loi relatif à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ou du droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé. Compte tenu des ma-tières abordées dans l'avant-projet de loi, le Bureau du CCE a souhaité que cette de-mande soit traitée conjointement avec le Conseil national du Travail.

Cet avant-projet de loi a pour objet de transposer la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des viola-tions du droit de l'Union.

Suite à l'examen de ce projet, les Conseils souhaitent tout d'abord mettre en avant au point II. A du présent avis, un certain nombre de principes qui de-vraient présider, selon eux, à la transposition de la directive en question.

Dans un second temps (point II. B), ils formuleront des remarques sur certains articles de l'avant-projet de loi afin que ces principes soient concrétisés dans le texte soumis pour avis.

2. Position des conseils

2.1 Principes généraux à mettre en œuvre dans la législation relative à la protection des lanceurs d'alertes

Les Conseils considèrent que les principes suivants devraient présider à l'opération de transposition.

2.1.1 Importance de la concertation sociale

Les Conseils soulignent qu'une bonne concertation sociale est souhaitable en vue de la mise en place de canaux et de procédures de signalements internes au sein des entités juridiques du secteur privé. De manière générale, le rôle des partenaires sociaux doit être clairement défini dans l'avant-projet de loi et les procédures mises en place ne doivent pas se faire au détriment de la concertation et du dialogue so-cial.

2.1.2 Cohérence des réglementations entre secteur privé et secteur public

Bien que le choix ait été fait de transposer la directive 2019/1937 à travers deux lois distinctes pour le secteur privé et public, les Conseils jugent essentiel de maintenir une cohérence dans les procédures établies. L'opération de transposition doit être menée de manière concertée afin d'éviter les incohérences, notamment en ce qui concerne le champ d'application des deux lois.

A cet égard, ils prennent acte des indications données par le représentant de la cellule stratégique du Ministre DERMAGNE selon lesquelles une réglementation similaire à celle prévue dans l'avant-projet de loi soumis pour avis sera prévue dans une loi distincte pour les entités juridiques du secteur public, dans le respect des procédures de concertation propres au secteur public. S'agissant d'une loi qui vise à garantir le respect de l'intérêt public, les Conseils tiennent enfin à souligner le rôle d'exemple du secteur public.

2.1.3 Encouragement du canal de signalement interne

Les Conseils jugent souhaitable que les dysfonctionnements soient pris en charge là où ils peuvent être résolus le plus efficacement. En conséquence et comme il est acquis par la directive, le canal interne doit être, selon eux, privilégié et encouragé dans la mesure du possible. Ceci sans préjudice de la liberté de choix du lanceur d'alerte entre les canaux de signalement interne ou externe qui doit être garanti, comme cela est également prévu dans l'avant-projet de loi.

2.1.4 Lisibilité et prévisibilité des règles applicables par toutes les parties

Les Conseils estiment qu'un champ d'application matériel clairement défini est essentiel pour garantir la sécurité juridique et permettre, tant aux auteurs de signalements qu'aux entités juridiques et aux autorités désignées, de comprendre et anticiper la portée du régime de protection.

Ce champ d'application doit être délimité de manière à rencontrer l'objectif poursuivi par la directive.

2.1.5 Confiance de toutes les parties dans le système

Les Conseils tiennent à souligner qu'un système d'alerte et de gestion des dysfonctionnements ne peut fonctionner correctement que s'il bénéficie de la confiance de toutes les parties prenantes.

Cela suppose en premier lieu que le lanceur bénéficie d'une protection raisonnable et de l'assurance qu'il sera pris au sérieux.

Par ailleurs, l'entité juridique doit pouvoir accueillir et gérer les signalements dans un climat serein sans crainte d'une revendication abusive de cette protection par des auteurs de signalement.

2.1.6 Le système doit être pratique et efficace

Les Conseils relèvent que la directive privilégie le recours au canal de signalement interne. Ce canal, lorsqu'il peut être mis en œuvre, permet que l'information parvienne aux personnes qui sont les plus proches de la source du problème et, en principe, les plus aptes à enquêter et qui disposent des pouvoirs nécessaires pour y remédier, si possible.

Ils soulignent que leur souci de privilégier le canal interne est exprimé sans préjudice du droit du lanceur d'alerte au libre choix quant au canal de signalement, droit qui est également reconnu dans la directive.

2.1.7 Les règles/obligations doivent être proportionnelles, en particulier pour les PME

Les Conseils relèvent que l'avant-projet de loi implique des changements importants au sein des petites structures. L'avant-projet de loi a opté pour rendre possible l'anonymat. Cette option permet de renforcer la confiance de l'auteur de signalement vis-à-vis du canal interne de signalement mais emporte également une plus grande complexité en matière de communication avec l'auteur de signalement et implique la mise en place de plateformes plus coûteuses.

A cet égard, les Conseils relèvent l'intérêt des dispositions particulières prévues pour les PME dans l'avant-projet de loi et demandent de veiller au caractère proportionnel des nouvelles obligations et sanctions y afférentes par rapport au but de préservation de l'intérêt général recherché par la directive.

Ils renvoient ici aux considérations plus détaillées figurant au point II.B.3.b du présent avis.

2.1.8 Légalité des peines, principe démocratique fondamental

Les Conseils constatent que des sanctions potentiellement importantes sont prévues en cas de mauvaise application des nouvelles dispositions. Ces sanctions se-raient imposées par des autorités nouvellement constituées.

Ils estiment en conséquence que le dispositif devra veiller à garantir le principe de légalité des peines et à justifier davantage le montant annoncé. Un cadre de référence devrait être établi afin de garantir une certaine unité d'interprétation pour la détermination des sanctions par les autorités qui sont chargées de les appliquer.

2.1.9 Principe de bonne foi

Pour les Conseils, la bonne foi, tant dans le chef de l'employeur que du travailleur, est un élément essentiel afin de faire en sorte que d'une part, les travailleurs aient confiance dans les canaux et procédures mis en place au niveau de l'entreprise et d'autre part, d'éviter tout abus du régime de protection. A cet égard, il est prévu dans l'avant-projet de loi que l'auteur du signalement doit avoir des motifs raisonnables de croire que les informations signalées étaient véridiques et dans le champ d'application de la loi.

Ce principe de bonne foi pourrait être explicité dans l'exposé des motifs en y indiquant, le cas échéant par une référence expresse au considérant 1 de la directive, que les lanceurs d'alerte, en signalant des violations du droit de l'Union qui portent atteinte à l'intérêt public, jouent un rôle clé dans la révélation et la prévention de ces violations et dans la préservation du bien-être de la société. Si ce rôle social justifie que les lanceurs d'alerte se voient accorder une protection équilibrée, il incombe également à chaque travailleur de participer positivement aux procédures de signalement des violations mises en œuvre dans le cadre de la loi et de s'abstenir de tout usage abusif des procédures, conformément à sa formation et aux instructions données par l'employeur. L'utilisation malveillante de ces procédures et le détournement de la protection légale par certains lanceurs d'alerte motivés par des intérêts particuliers serait non seulement abusive mais pourrait nuire de manière considérable à la crédibilité du système de protection.

2.1.10 Cohérence dans l'articulation des différents mécanismes et autorités désignées

Les Conseils tiennent à souligner le rôle important que sont appelées à jouer les autorités externes pour assurer l'effectivité du système de protection mis en place par la loi. Il est donc essentiel à leur yeux de mettre en place un système praticable qui apporte toutes les garanties souhaitées en termes d'effectivité et de transparence. Une attention particulière doit être accordée à la bonne compréhension des rôles respectifs de chacun à l'intérieur du système mis en place par la loi.

A cet égard, les Conseils soulignent l'importance d'une distinction claire entre les différents rôles des autorités administratives existantes qui seront désignées (e.g. autorité de protection des données, autorité de la concurrence, FSMA, etc.) pour recevoir et traiter les signalements externes. En effet, ces autorités exercent traditionnellement un rôle de contrôle et de répression alors que le fonctionnement optimal du mécanisme de signalement externe appelle à un rôle de médiation. Par la transposition de cette directive, le législateur doit donc veiller à instaurer un droit collaboratif par lequel les autorités aideraient les entreprises à résoudre de manière préventive les potentiels dysfonctionnements.

3. Remarques relatives à l'avant-projet de loi

3.1 *Objet et champ d'application (articles 1 à 4)*

3.1.1 *Objet (article 1)*

3.1.1.1 *Limitation aux entités juridiques du secteur privé*

Les Conseils souhaitent rappeler ici leur souci de cohérence des réglementations relatives au secteur privé et au secteur public. Un certain niveau d'harmonisation des deux réglementations leur apparaît nécessaire pour éviter les incohérences entre les textes, notamment en ce qui concerne le champ d'application des deux lois.

Sur ce point, ils insistent tout particulièrement sur la nécessité d'adopter une définition des autorités publiques qui ne vise pas les entités juridiques du secteur privé recevant des subventions publiques mais qui sont traditionnellement rattachées au secteur privé. Ils souhaiteraient pouvoir disposer du texte relatif à la transposition de la directive pour les entités juridiques du secteur public afin de vérifier que les textes ne posent pas de problème sur ce point spécifique qui concerne directement le secteur privé.

3.1.1.2 *Exclusion des associations de fait*

Les Conseils relèvent qu'en ce qui concerne la mise en place d'un canal interne de signalement, les associations de fait ne sont pas visées par la loi. Dans un souci de cohérence de la réglementation, de level playing field et d'efficacité il serait logique que les associations de fait soient soumises aux mêmes obligations que les entités disposant d'une personnalité juridique.

L'extension du champ d'application de la loi à des organisations qui ne sont pas dotées de la personnalité juridique pouvant poser certains problèmes d'ordre technique et pratique sur le terrain, il serait opportun que les Conseils soient associés à la mise en œuvre de cette extension, si celle-ci est envisagée.

3.1.2 Champ d'application matériel (articles 2 et 3)

Les Conseils relèvent sur ce point que l'article 2 de l'avant-projet de loi contient une énumération limitative des domaines dans lesquels s'applique la loi. Ces domaines reprennent ceux de la directive en y ajoutant un domaine supplémentaire : la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

L'article 3 énumère, pour chacun des domaines visés par la loi et de manière non limitative, les dispositions légales ou réglementaires ou européennes dont la violation entre dans le champ d'application de la loi.

Le Conseil tient à souligner le rôle important des mesures de soutien prévues à l'article 25 de l'avant-projet de loi pour offrir suffisamment de lisibilité et de prévisibilité quant au champ d'application matériel de la loi, tant pour l'auteur du signalement, l'entreprise et l'autorité administrative.

Cela étant dit, les représentants des organisations d'employeurs et les représentants des organisations des travailleurs n'ont pu dégager de position unanime sur la manière dont le champ d'application matériel devrait être défini dans la loi. Leurs points de vue respectifs sont présentés ci-dessous :

- Les organisations représentatives de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent que la directive 2019/1937 relative aux lanceurs d'alerte contient uniquement des normes minimales pour la protection des auteurs de signalements. Elle énumère ainsi dix domaines du droit dans le cadre desquels les lanceurs d'alerte peuvent signaler des violations. Ces dix domaines du droit sont concrétisés sur la base des directives et règlements européens qui régissent ces domaines du droit. En ce qui concerne les directives dans le cadre de ces domaines du droit, il faut en tout cas, lors de la transposition de la directive relative aux lanceurs d'alerte, renvoyer aux législations nationales de transposition, étant donné que les directives européennes elles-mêmes n'ont pas d'effet direct en Belgique. La directive relative aux lanceurs d'alerte prévoit explicitement, à cet égard, la possibilité d'ajouter des dispositions de droit purement national dans le cadre de ces dix domaines du droit. En choisissant d'appliquer effectivement cette possibilité, le législateur belge évite la mise en place d'un système déséquilibré dans le cadre duquel les personnes qui signalent des violations mineures du droit de l'UE seraient mieux protégées que celles qui signalent des violations graves du droit national.

Par ailleurs, la directive donne aux États membres la possibilité d'ajouter des domaines du droit supplémentaires au champ d'application. Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que l'avant-projet de loi n'a ajouté qu'un seul nouveau domaine, à savoir la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Il est toutefois possible d'envisager d'autres domaines du droit dans lesquels il y a une fraude importante. Les membres représentant les organisations de travailleurs insistent pour que l'on considère l'élargissement de la réglementation à d'autres domaines du droit dans lesquels il serait possible de mettre fin plus rapidement et plus efficacement à des violations à la suite de signalements par des lanceurs d'alerte.

Par ailleurs, l'article 3 de l'avant-projet de loi donne une liste non exhaustive des lois nationales qui ont transposé les directives européennes en question en droit belge.

Cette approche, présentant une liste claire et ouverte de lois et règlements, ainsi que la possibilité pour le Roi de compléter et modifier cette liste, offre un repère suffisant pour que tant le lanceur d'alerte que l'entreprise puissent établir si la violation supposée relève ou non du système des lanceurs d'alerte. Autrement dit, cette liste constitue une liste de contrôle utile, qui indique avec un degré suffisant de certitude si le signalement d'une violation concrète aboutira effectivement à la protection.

- Les organisations représentatives d'employeurs

L'avant-projet de loi étend significativement le champ d'application matériel, tant par le jeu d'une liste non-limitative que par l'ajout d'un onzième domaine. Ceci est critiquable pour les raisons suivantes :

- 1) le gouvernement s'est engagé à limiter le recours à la surtransposition (gold-plating). Alors que la directive cherche à harmoniser les pratiques di-vergentes au sein des Etats membres, il n'est pas indiqué de créer une spécificité belge. Les entreprises qui doivent mettre en place des canaux de signalement internes peuvent opérer au sein de plusieurs Etats membres ;
- 2) une liste non-exhaustive exclut tout critère de rattachement objectif, démo-cratique et a priori à l'intérêt public. Ceci nuit gravement à la sécurité juri-dique car il reviendra à l'auteur de signalement de déterminer par lui-même si une violation relève ou non de l'intérêt public, ce qui donnera lieu à des contestations. Ainsi, le contrôle de ce qui relève ou non de l'intérêt public reviendra au juge, a posteriori, avec le risque de perte de la protection de l'auteur du signalement, sans compter les dommages et intérêts ;
- 3) étendre le régime de protection à toute violation, même minime, en lien avec l'un des domaines cités, risque de surcharger significativement les canaux de signalement internes (entreprises) et externes (autorités) en rendant ainsi plus complexe et moins efficace la prise en charge des risques d'atteintes graves à l'intérêt public.

Pour éviter ces problèmes, il faut s'en tenir à une énumération limi-tative des actes législatifs. A titre subsidiaire, l'énumération non-exhaustive de l'article 3 de l'avant-projet pourrait être remplacée par un critère de rattache-ment à l'intérêt public plus objectif, démocratique, compréhensible et prévi-sible : seraient visées les violations afférentes à la liste des domaines énumé-rés qui sont passibles de sanctions pénales. La future Autorité des lanceurs d'alerte pourrait remplir un rôle d'information à ce sujet.

Enfin, l'ajout dans l'avant-projet de loi d'un onzième domaine est problématique. Si l'intention est louable, en pratique, cet ajout risque de géné-rer une grande insécurité juridique tant la notion d'évasion fiscale est vague et susceptible d'interprétations diverses. En effet, la fraude et l'évasion fiscales ne sont pas des notions clairement définies. De plus, il existe déjà un arsenal (en évolution) de mécanismes permettant la dénonciation et la détection de fraudes.

3.1.3 Signalement via une organisation syndicale (article 4, §2)

Les Conseils remarquent tout d'abord qu'en l'absence d'une définition du syndi-cat dans l'avant-projet de loi, le texte manque de clarté sur la nature interne ou externe du signalement via les organisations syndicales. En effet, l'article 4, §2, peut être compris comme visant tant les 3 organisations représentatives (donc hors de l'entreprise) visées par la loi de 1968 que les représentants des travail-leurs au sein du CE ou du CPPT ou encore les membres de la délégation syndi-cale.

Ainsi, si l'on peut lire dans l'exposé des motifs (voir page 65) que « le projet de loi se distingue de la directive en ce qu'il reconnaît expressément le signalement auprès d'un syndicat en tant que signalement interne (externalisé) », l'article 4, §2 du dispositif ne contient pas de précision expresse sur ce point.

De manière générale et quant au fond, les Conseils jugent essentiel que, dans le domaine qui relèvent de leurs compétences, les organes de concertation internes à l'entreprise puissent continuer à jouer leur rôle sans être court-circuités par un nouveau canal de signalement.

A cet égard, les Conseils notent avec satisfaction que l'article 4, § 2, alinéa 1 de l'avant-projet de loi prévoit que « La présente loi n'affecte pas les règles nationales relatives à l'exercice par les travailleurs de leur droit de consulter leurs représentants ou leurs syndicats, et à la protection contre toute mesure préjudiciable injustifiée suscitée par une telle consultation, ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur droit de conclure des conventions collectives. »

Ils relèvent également que l'alinéa 2 de ce même article 4, § 2, prévoit que « La présente loi n'affecte pas non plus le droit de chaque travailleur de consulter, s'il le juge utile, son représentant et/ou son syndicat préalablement à un signalement ou en lieu et place d'un tel signalement. »

Selon les Conseils, les termes « ou en lieu et place d'un tel signalement » pourraient introduire une confusion quant au rôle formel réservé aux syndicats dans l'avant-projet de loi pour la réception et le traitement des plaintes. Ils suggèrent en conséquence de supprimer les termes « ou en lieu et place d'un tel signalement » à l'article 4, § 2, alinéa 2 de l'avant-projet de loi.

3.2 Définitions (article 8)

Les Conseils constatent que l'article 8, 17° définit les « partenaires sociaux » comme étant les organisations visées à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires.

Cette définition étant applicable pour la consultation des partenaires sociaux préalablement à l'établissement des canaux et des procédures pour le signalement interne et pour le suivi, comme prévu à l'article 12, §1er de l'avant-projet de loi, ils proposent de se référer ici à la cascade communément appliquée pour l'information et la consultation au niveau de l'entreprise, à savoir : le conseil d'entreprise, à défaut la délégation syndicale, à défaut le comité pour la prévention et la protection au travail, à défaut les travailleurs de l'entreprise.

3.3 Procédures de signalement interne et suivi

3.3.1 Gestionnaire de signalement

L'article 13, § 1, 4° prévoit la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements (« gestionnaire de signalement ») qui n'est pas chargé de la gestion de l'organisation ni fait partie du management team.

Les Conseils renvoient à cet égard au considérant 47 de la directive selon lequel : « il est essentiel que les informations pertinentes parviennent rapidement à ceux qui sont les plus proches de la source du problème, les plus aptes à enquêter et qui disposent des pouvoirs nécessaires pour y remédier, si possible. Par principe, les auteurs de signalement devraient, dès lors, être encouragés à utiliser en premier lieu les canaux de signalement interne et à effectuer un signalement auprès de leur employeur, si ces canaux leur sont accessibles et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils fonctionnent. C'est, en particulier, le cas lorsque les auteurs de signalement estiment qu'il est possible de remédier véritablement à la violation au sein de l'organisation concernée et qu'il n'y a aucun risque de représailles.

En conséquence, les entités juridiques des secteurs privé et public devraient établir des procédures internes appropriées pour la réception et le suivi des signalements. Cet encouragement vaut aussi pour les cas dans lesquels ces canaux ont été établis sans que le droit de l'Union ou le droit national ne l'ait imposé. Ce principe devrait contribuer à favoriser au sein des organisations une culture de la bonne communication et de la responsabilité sociale de l'entreprise, les auteurs de signalement étant alors considérés comme des personnes contribuant de manière importante à l'autocorrection et à l'excellence au sein de l'organisation. »

Selon les Conseils, le dispositif légal proposé offre suffisamment de garanties au lanceur d'alerte pour ne pas exclure a priori un gestionnaire de signalement qui soit chargé de la gestion de l'organisation ou qui fasse partie du management team. Tout d'abord, les procédures de signalement internes doivent être établies après consultation des organes de concertation internes à l'entreprise. Par ailleurs, l'anonymat de la personne qui fait le signalement est garanti dans l'avant-projet de loi, ce qui devrait conduire à davantage de souplesse par rapport au choix de la personne qui est en charge de la gestion du signalement en interne. Enfin, le travailleur qui souhaite lancer une alerte conserve toujours la faculté de recourir à un canal externe s'il estime que sa confiance ne peut pas être placée dans le canal interne de signalement.

Compte tenu de ses éléments, les employeurs auront tout intérêt à prévoir, en concertation avec les travailleurs, des canaux et des procédures de signalement internes qui seront acceptés par les travailleurs et bénéficieront de leur confiance. Selon les Conseils, il faut laisser davantage de marge de manœuvre à la concertation sociale pour définir les canaux et les procédures les plus adaptés à chaque entreprise pour régler les problèmes en interne de la manière la plus efficace et avec la confiance des travailleurs.

Les Conseils relèvent enfin que la directive réserve le canal interne en premier lieu pour les seuls travailleurs, là où l'avant-projet de loi ouvre également ce canal aux sous-traitants, actionnaires, etc. Ce choix risque d'encombrer le canal de signalement interne et de désavantager les travailleurs/intérimaires/bénévoles qui doivent être la source privilégiée d'informations sur d'éventuels dysfonctionnements. Cela ne fait pas préjudice à la possibilité des entités juridiques d'ouvrir le canal interne à d'autres que les travailleurs/intérimaires/bénévoles, et ce par exemple pour favoriser le recours au signalement interne.

3.3.2 Faisabilité pour les PME

Les Conseils relèvent tout d'abord que, s'agissant des entreprises de moins de 50 travailleurs, ces entreprises ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place des canaux et des procédures internes de signalement. En effet, l'article 12, §2, alinéa 1 de l'avant-projet de loi prévoit que cette obligation ne s'applique qu'aux entités juridiques de 50 travailleurs ou plus.

Les Conseils notent également que des dispositions particulières sont en outre prévues pour les entreprises comptant entre 50 et 249 travailleurs :

- L'article 12, §2, alinéa 5 prévoit possibilité de partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener.
- L'article 49, alinéa 2 prévoit que les dispositions de la loi sont applicables à ces entreprises à partir du 17 décembre 2023.

A cet égard, les Conseils souscrivent à l'objectif poursuivi par le projet de loi, qui est d'offrir, d'une part, une protection générale aux travailleurs au sein de toutes les entreprises (quelle que soit la taille de l'entreprise) contre le signalement de violations, tout en prévoyant des modalités de mise en œuvre particulières pour l'implémentation des canaux et procédures internes de signalement par les plus petites entités.

Ils relèvent toutefois que malgré ces dispositions particulières, les PME (entre 50 et 249 travailleurs) seront confrontées à des difficultés et des coûts non négligeables (recours à des plateformes de signalement payantes), compte tenu de leurs spécificités et de leurs possibilités. Afin d'éviter des coûts disproportionnés ou la mise en place de systèmes complexes, et afin de garantir la faisabilité dans les PME, en particulier en cas de signalement anonyme, ils demandent qu'une attention particulière soit accordée à cette problématique, de sorte que les mesures adéquates mises en place soient proportionnées à leur nature et à leur taille.

Enfin, les Conseils se demandent si la formulation de l'article 49, alinéa 2, qui prévoit que « les dispositions de la présente loi sont applicables, pour les entités juridiques du secteur privé comptant 50 à 249 travailleurs, à partir du 17 décembre 2023 », ne va pas au-delà du prescrit de la directive qui permet uniquement, pour cette catégorie d'entreprises, le report des obligations relatives à la mise en place du canal de signalement interne tout en les soumettant à ses autres dispositions.

3.3.3 Les entreprises financières et économiques

Les Conseils constatent que le seuil de 50 travailleurs, prévu dans la directive et l'avant-projet de loi, ne s'applique pas à certaines PME financières et économiques. Celles-ci seront tenues d'introduire également le système général à partir d'un seul travailleur, à côté du système des lanceurs d'alerte spécifique au secteur. De ce fait, il existera donc désormais, dans ce type d'entreprises, deux systèmes différents de lanceurs d'alerte, avec des règles différentes, par exemple en matière de secret professionnel, et éventuellement des autorités différentes. Bien que l'article 4, § 1er de l'avant-projet de loi et l'exposé des motifs indiquent que le régime en question est supplétif, cela n'exclut pas que deux systèmes différents de lanceurs d'alerte puissent être applicables à un seul signalement. Ainsi, le nouveau régime des lanceurs d'alerte est applicable en cas de « lutte contre la fraude et l'évasion fiscales », alors que le régime des lanceurs d'alerte dans le cadre de la loi antiblanchiment est applicable en cas de suspicion de blanchiment, avec comme infraction principale la fraude fiscale grave. Les Conseils soulignent que la conjonction de deux systèmes de lanceurs d'alerte au sein d'une même entreprise entraînera une confusion et une insécurité juridique pour les personnes qui souhaitent signaler une violation, tout en bénéficiant d'une protection, au moyen d'un régime de lanceurs d'alerte. Cela aboutira à des problèmes insolubles, principalement sur le plan du secret professionnel. Les Conseils soulignent la nécessité de poursuivre la concertation avec le secteur, et notamment avec les autorités existantes sur le plan des signalements dans ce cadre.

Par ailleurs, les Conseils soulignent que les entreprises dans le secteur financier doivent aussi pouvoir maintenir les systèmes de signalement qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi de transposition et qui sont plus favorables aux droits des auteurs de signalement (article 25 de la directive).

3.4 Signalement externe (articles 14 à 19)

Les Conseils relèvent que l'avant-projet de loi prévoit de créer trois types d'autorités externes :

- Les autorités compétentes pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations et assurer un suivi des signalements.

Ces autorités compétentes ont l'obligation de prévoir des canaux de signalement externes indépendants et autonomes, conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations, qui permettent le stockage durable d'informations, et permettent d'effectuer des signalements par écrit et oralement (voir article 15, §1).

- Le coordinateur fédéral pour les signalements dans le secteur privé (article 19).
- L'Autorité des lanceurs d'alerte (article 26).

Ils constatent que les missions du coordinateur fédéral pour les signalements dans le secteur privé et l'Autorité des lanceurs d'alerte sont strictement les mêmes. En outre, la mission consistant à orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte est confiée non seulement au coordinateur fédéral et à l'Autorité des lanceurs d'alerte mais également aux autorités compétentes¹.

Les Conseils rappellent ici leur souhait (cf. supra point II. B. 10) de voir mis en place un système praticable avec une distinction claire entre les différents rôles des autorités administratives existantes qui seront désignées (e.g. autorité de protection des données, autorité de la concurrence, FSMA, etc.) pour recevoir et traiter les signalements externes.

Ils rappellent également l'importance d'instaurer un droit collaboratif par lequel les autorités aideraient les entreprises à résoudre de manière préventive les potentiels dysfonctionnements.

3.5 Divulcation au public (article 20)

Les Conseils relèvent que le lanceur d'alerte ne bénéficie de la protection offerte par la loi que lorsque la divulgation publique remplit un certain nombre de conditions. En cas de divulgation indirecte, la personne doit avoir d'abord effectué un signalement interne et/ou externe sans qu'aucune mesure appropriée n'ait été prise dans les délais. En cas de divulgation directe, elle doit avoir des motifs raisonnables de croire que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, ou, en cas de signalement externe, qu'il existe un risque de représailles, ou qu'il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire.

¹ Selon l'article 15, §3, « Toute autorité qui a reçu un signalement mais qui n'est pas compétente pour traiter la violation signalée est tenue de transmettre le signalement, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, à l'autorité qui est le cas échéant compétente, si elle est en mesure de déterminer celle-ci sur la base des informations disponibles, et d'informer l'auteur de signalement, sans retard, de cette transmission. »

Ils soulignent que toutes les parties ont intérêt à ce que le champ d'application matériel de la loi et les conditions posées par la loi pour procéder à une divulgation publique soient claires. Tout d'abord l'entreprise, qui doit être protégée contre les divulgations publiques réalisées de manière abusive pouvant lui causer un dommage potentiellement très important et dont il est souvent difficile d'obtenir réparation. Mais également le lanceur d'alerte, qui, s'il effectue une dénonciation publique en pensant, à tort, remplir les conditions posées par la loi, s'expose au risque de devoir payer des dommages et intérêts potentiellement très lourds à l'entreprise.

Compte tenu de l'importance que peuvent représenter les dommages d'image et de réputation pour les entreprises, les Conseils souhaitent rappeler l'importance d'un exercice d'équilibre préalable entre le dommage potentiel et les révélations à communiquer. Ils rappellent également l'importance du principe de bonne foi tant dans le chef de l'employeur que du travailleur et leur demande qu'il soit explicité dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi (voir supra point II.A.9).

Par ailleurs, ils jugent essentiel que les sanctions existantes contre les signalements qui interviennent de mauvaise foi et avec une intention de nuire soient effectivement appliquées. Conformément au Considérant 32, « les signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs par des personnes qui, au moment du signalement, ont signalé délibérément et sciemment des informations erronées ou trompeuses n'entraînent aucune protection ».

Enfin, les Conseils constatent que, selon l'avant-projet de loi, l'éventuelle carence du canal externe a pour conséquence d'ouvrir la possibilité de recourir à la divulgation publique. Ils insistent dès lors à nouveau sur l'importance de mettre en place un système praticable qui apporte toutes les garanties souhaitées en termes d'effectivité et de transparence pour éviter qu'en cas d'afflux important de signalements, les autorités compétentes ne soient pas en capacité de traiter tous les signalements et soient amenées à traiter en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles, comme l'avant-projet de loi les y autorise (article 15, § 4, alinéa 3). Un canal externe défaillant ne devrait pas porter préjudice ni à l'entreprise ni au travailleur.

3.6 Sanctions (article 33)

Les Conseils constatent que l'avant-projet de loi prévoit (article 33) une amende administrative allant d'un minimum de 250 euros à un maximum 1 250 000 euros à l'encontre des personnes physiques ou morales qui entravent ou tentent d'entraver le signalement, exercent des représailles, intentent des procédures abusives contre les lanceurs d'alerte, ou manquent à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement. Ils relèvent également que cette amende est prévue « sans préjudice d'autres mesures prévues par la présente loi ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires (...) ».

Les Conseils considèrent que cette sanction administrative, potentiellement considérable, est insuffisamment motivée dans l'exposé des motifs. En particulier, la fourchette de sanction apparaît très large, ce qui pourrait donner lieu à des situations d'abus de pouvoir dans le chef des nouvelles autorités et de manque de légitimité démocratique dans l'application de ces amendes.

Ils expriment à cet égard leur souci par rapport au respect du principe de légalité des peines. Sur ce point, ils prennent acte de l'engagement pris par les représentants de la cellule stratégique du Ministre du Travail et de l'Économie de créer un cadre de références à l'attention des autorités compétentes chargées de les appliquer. En lien avec le principe de proportionnalité, ce cadre de référence devrait également orienter vers un système qui tienne compte la taille de l'entreprise dans l'application des sanctions (nombre de travailleurs et/ou chiffre d'affaire).

Les Conseils demandent sur ce point que des dispositions soient prises afin :

- Que les sanctions déjà prévues actuellement dans la législation contre les personnes qui feraient des divulgations publiques sciemment fausses soient effectives (l'exposé des motifs reconnaît que le Code pénal manque d'effectivité)² ;
- Qu'une exonération de responsabilité pour les travailleurs ayant commis des violations du droit de l'UE dans le cadre du lien de subordination et sous pression de la ligne hiérarchique soit prévue dans certains cas pour ne pas dissuader les signalements, conformément aux principes généraux du droit social.

Les Conseils constatent enfin que les dispositions de la loi en la matière conduisent à appliquer une sanction automatique dans le cas où certaines mesures affecteraient le travailleur qui signale une alerte en présumant, sans limitation dans le temps, un lien de causalité entre cette mesure et le signalement de l'alerte.

Selon eux, il y aurait lieu d'aménager dans le temps cette présomption (qui constitue une inversion de la charge de la preuve) de lien entre l'alerte et la mesure qui affecte le travailleur et ce dans le respect des principes applicables en matière de lien de causalité et de protection des données personnelles des personnes.

3.7 Modification de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (article 34)

Les Conseils constatent que l'article 34 de l'avant-projet de loi prévoit de compléter l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail par un alinéa rédigé comme suit :

« Le signalement ou la divulgation publique effectué(e) conformément à la loi du X sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé ne constitue ni une faute lourde ni un dol ni une faute légère habituelle susceptible d'engager la responsabilité civile du travailleur et ce quelle que soit la motivation du travailleur ».

A cet égard ils soulignent la pertinence du considérant 32 de la directive selon lequel : « Pour bénéficier de la protection prévue par la présente directive, les auteurs de signalement devraient avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques. Cette exigence est une garantie essentielle contre les signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle garantit que les personnes qui, au moment du signalement, ont signalé délibérément et sciemment des informations erronées ou trompeuses ne se voient pas accorder de protection. En même temps, cette exigence garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations inexactes sur des violations. De la même manière, les auteurs de signalement devraient avoir droit à la protection prévue par la présente directive s'ils ont des motifs

² Voir pp. 156-157 de l'Exposé des Motifs : les critères de distinction entre les différents délits, qui sont parfois fort subtils, sont devenus inopérants en pratique au vu du peu de poursuites se revendiquant spécifiquement de l'une ou de l'autre infraction.

raisonnables de croire que les informations signalées relèvent du champ d'application de la présente directive. Les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection. »

Compte tenu de ces considérations, ils estiment que les termes « quelle que soit la motivation du travailleur » devraient être supprimés de l'article 34 l'avant-projet de loi. En revanche, il serait utile que l'exposé des motifs de la loi précise, conformément au considérant 32 précité de la directive, que les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement ne doivent pas être démontrés pour recevoir une protection.

3.8 Mesures de protection et représailles (articles 24,27-31)

Les Conseils relèvent l'importance des considérants 94 et 95 de la directive selon lesquels les auteurs de signalement qui font l'objet de représailles devraient avoir accès à des voies de recours et à une indemnisation et que le dispositif de protection devrait garantir une indemnisation ou une réparation réelle et efficace, d'une manière qui soit dissuasive et proportionnée au préjudice subi.

Afin de garantir concrètement une indemnisation ou une réparation réelle et efficace, dissuasive et proportionnée au préjudice subi, les Conseils suggèrent de compléter le dispositif de protection en prévoyant une indemnisation spécifique pour les auteurs de signalement victimes de mesures de représailles. Il est proposé que le montant de cette indemnité corresponde au minimum à 18 semaines de rémunération et au maximum à 26 semaines de rémunération. Il devrait être précisé dans le texte de l'avant-projet de loi que, conformément à l'article 9, §3, de la convention collective de travail n° 109 concernant la motivation du licenciement, cette indemnisation n'est pas cumulable avec celle prévue en cas de licenciement manifestement déraisonnable à l'article 9, §2, de cette même convention collective de travail.

Dans un souci d'équilibre et afin de prévenir les signalements malveillants et de préserver la crédibilité du système, les Conseils soulignent également ici l'importance du considérant 102 de la directive et la nécessité de sanctionner les personnes qui signalent ou divulguent publiquement des informations erronées ou trompeuses sur des violations lorsqu'il est établi qu'elles l'ont fait sciemment. Ils renvoient sur ce point à leur demande (points II.B. 5 et 6) que les sanctions déjà prévues actuellement dans la législation contre les personnes qui feraient des divulgations publiques sciemment fausses soient effectives (l'exposé des motifs reconnaît que le Code pénal manque d'effectivité).

3.9 Entrée en vigueur (article 49)

Les Conseils prennent note de ce que, conformément à l'article 26, paragraphe 1er, de la directive (entrée en vigueur), les dispositions de la loi sont applicables, pour les entités juridiques du secteur privé comptant 50 à 249 travailleurs, à partir du 17 décembre 2023.

Selon eux, la date prévue du 17 décembre 2021 ne laisse pas aux entreprises un délai suffisant pour mettre en place les canaux internes de signalement dans le cadre du dialogue social. Ils suggèrent de distinguer la date limite pour l'entrée en vigueur de la loi et le moment où les canaux de signalement internes devraient être mis en place et opérationnels dans les entreprises. Un délai supplémentaire d'un an pour laisser le temps nécessaire à la concertation sociale de démarrer et d'aboutir à la mise en place sur le terrain de ces canaux et procédures internes lui paraît raisonnable.

3.10 Evaluation (article. 48)

Les Conseils relèvent que, dans le cadre de l'obligation de rapportage prévue par la Directive, l'avant-projet de loi organise un système d'évaluation conjointe de la loi, de consultation publique et de rapportage. Il est prévu que les partenaires sociaux participent à cette évaluation. Sur ce point, ils demandent que la loi prévoie que l'évaluation se fasse dans le cadre du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Economie.