TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « LANCEURS D'ALERTE » AU SEIN DE LA LÉGISLATION APPLICABLE AUX POUVOIRS LOCAUX

Tanya SIDIRAS,
Conseiller

INTRODUCTION

Le Gouvernement wallon a sanctionné et promulgué deux projets de décrets transposant la directive européenne « Lanceurs d'alerte » dans la législation applicable aux pouvoirs locaux, qui ont été adoptés par le Parlement wallon le 17 mai 2023. Ces projets[1] visent à transposer 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.

Les lanceurs d'alerte jouent un rôle clé dans la prévention des menaces ou atteintes à l'intérêt public, mais sont souvent dissuadés de les signaler par crainte de représailles. Cela vise davantage les personnes qui travaillent pour une organisation publique ou privée, ou qui sont en contact avec elles dans le cadre de leurs activités professionnelles. Elles sont en effet les premières informées de ces violations d'intérêt général et se retrouvent tiraillées entre, d'une part, un devoir de loyauté envers leur employeur et les risques de représailles de celui-ci, et, d'autre part, leur devoir de dénoncer des violations dans l'intérêt de la collectivité[2].

La protection des lanceurs d'alerte était toutefois fragmentée et inégale entre les États membres, d'où la nécessité de cette directive.

Elle instaure désormais un régime de protection harmonisé des lanceurs d'alerte en ce qu'elle vise à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques, en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

En substance, la directive impose aux États membres d'instaurer des canaux de signalement, interne et externe, qui garantissent la confidentialité des informations transmises et la protection effective du lanceur d'alerte contre des mesures ou menaces de représailles[3].

L'État fédéral et chaque entité fédérée transposent la directive dans son dispositif législatif ou réglementaire et selon sa sphère de compétence.

Ainsi, la transposition en droit belge a nécessité de travailler sur pas moins de huit textes différents (secteur privé, secteur public fédéral, services ou organismes d'intérêt public wallons, etc.), à défaut d'accords de coopération. Cela a pris du temps, car la volonté était également d'essayer d'harmoniser le plus possible les différentes législations, à tout le moins celle applicable en Région wallonne avec celle applicable aux pouvoirs locaux, nous imaginons donc que c'est pour ces différentes raisons que la transposition s'est faite tardivement…

DISPOSITIFS APPLICABLES AUX POUVOIRS LOCAUX

Les deux décrets du 19.5.2023 modifient respectivement d'une part, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[4] et d'autre part, la Loi organique des CPAS[5].

1 Projet de décret insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services et organes d'une autorité locale dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, DOC 1244 (2022-2023).
Projet de décret insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services et organes d'une autorité locale dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, DOC 1245(2022-2023).

2 Exposé des motifs du projet de décret, DOC 1244 (2022-2023) n°1, p. 3.

3 Cf. les différents considérants de la directive.

4 Décret du 19.5.23 insérant des dispositions rel. aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services ou organes d'une autorité locale dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 2.10.23.

5 Décret du 19.5.23 insérant des dispositions rel. aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services ou organes d'une autorité locale dans la loi organique du 08.07.1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 27.09.23.

Ci-après, nous allons expliquer les modifications insérées au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, mais dont le contenu s'applique *mutadis mutandis* à la Loi organique[6].

Le décret[7] vise à assurer la protection des personnes qui signalent des violations non régies par ailleurs, à savoir celles constatées dans les services ou organes des autorités locales, plus exactement des autorités locales soumises à l'exercice de la tutelle régionale (communes[8], provinces, intercommunales, régies communales et provinciales autonomes), à l'exception donc des autorités locales qui sont organisées structurellement par le pouvoir fédéral (zones de police, zones de secours, établissements chargés de la gestion du culte) et des institutions de droit privé (sociétés à participation publique locale significative, ASBL locales). Les sociétés de logement de service public (SLSP) relèvent, quant à elles, de la législation applicable au secteur privé[9].

Le décret instaure, au sein des pouvoirs locaux, des canaux de procédure par lesquels peuvent être signalées des violations au droit de l'Union et au droit interne.

Le décret insère dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un nouveau Chapitre IX intitulé « Des canaux de signalement et de la protection des personnes qui signalent une violation » avec plusieurs sections via les articles L1219-1 à L1219-40.

Nous n'allons pas passer en revue tous les nouveaux articles, mais plutôt aborder les éléments qui nous semblent importants, tels que les champs d'application « matériel » et « personnel », les conditions de protection des auteurs de signalement, la création des canaux interne et externe de signalement ainsi que leurs obligations communes, et enfin les mesures de protection ainsi que les sanctions prévues.

CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

La directive (UE) 2019/1937 établit des normes minimales de protection pour les lanceurs d'alertes dans dix domaines. La fraude fiscale et la fraude sociale ont été ajoutées aux dix domaines repris dans la directive dans la législation belge. Quant au Gouvernement wallon, il a voulu aller plus loin que ce que prévoit la directive et la législation applicable au secteur privé en ajoutant toute violation qui va à l'encontre des dispositions européennes, légales, décrétales et réglementaires applicables en droit interne ou qui implique « un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ».

A contrario, l'avis que nous avons émis dans le cadre de la fonction consultative préconisait une transposition *a minima* de la directive, notamment dans son champ d'application *rationae materiae*, une référence au maximum aux définitions portées par la directive et d'éviter les notions subjectives. Nous avons pu obtenir une modification du texte qui fait référence aux définitions portées par la directive[10].

L'article L1219-3 prévoit donc une liste de matières dont la violation pourrait entraîner un signalement :

1° Les violations qui relèvent du champ d'application des actes de l'Union européenne énumérés en annexe de

[6] Projet de décret insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services et organes d'une autorité locale dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, DOC 1245(2022-2023) n°1.

[7] Projet de décret insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services et organes d'une autorité locale dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, DOC 1244 (2022-2023) n°1.

[8] À l'exception des communes de la région de langue allemande et de la Ville de Comines-Warneton.

[9] Pour plus d'infos à ce sujet : https://www.uvcw.be/personnel/actus/art-8095.

[10] Excepté pour le terme de « risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ».

la directive (UE) 2019/1937 et qui concernent les domaines suivants :

a) les marchés publics,

b) les services, produits et marchés financiers et prévention de blanchiment et du financement du terrorisme,

c) la sécurité et la conformité des produits,

d) la sécurité des transports,

e) la protection de l'environnement,

f) la radioprotection et la sûreté nucléaire,

g) la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, la santé et le bien-être des animaux,

h) la santé publique,

i) la protection des consommateurs,

j) la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, ainsi que la sécurité des réseaux et des systèmes d'information ;

2° Les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union visés à l'article 325 du Traité sur le fonctionnement de l'UE ;

3° Les violations relatives au marché intérieur visé à l'article 26, §2, du Traité de fonctionnement de l'UE, y compris les règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État ;

4° Les violations visées à l'article 1219-2, 1°, c'est-à-dire :

a) les actes ou omissions par un membre du personnel d'un service de l'autorité communale dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou par l'organe, qui :

1) sont illicites et ont trait aux actes de l'Union et aux domaines relevant du champ d'application matériel de la directive 2019/1937 ou,

2) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les domaines relevant du champ d'application matériel de la directive (UE) 2019/1937 ou,

3) vont à l'encontre des dispositions européennes, légales, décrétales et réglementaires applicables en droit interne ou,

4) impliquent un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ;

b) le fait d'ordonner ou conseiller sciemment à un membre du personnel de commettre une violation telle que visée au a).

Une exclusion du champ d'application du dispositif est prévue, d'une part, pour ce qui concerne les plaintes introduites dans le cadre du harcèlement et de la discrimination dès lors qu'il s'agit de la sauvegarde de droits individuels et non pas d'une atteinte à l'intérêt général, de même sont exclus les conflits purement interpersonnels[11], et d'autre part, dans le domaine de la sécurité nationale[12], aux dispositions relatives au signalement de violations qui sont prévues par d'autres dispositions légales ou réglementaires[13] et aux dispositions du droit de l'Union ou du droit national concernant la protection des informations classifiées, la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical, le secret des délibérations judiciaires, les règles de procédure en matière pénale[14].

Par ailleurs, concernant la notion de « risque inacceptable » pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement, visée à l'article L1219, 1°,4), elle sera définie dans un arrêté du Gouvernement wallon[15], ce dont nous nous réjouissons. Vu que la notion est éminemment subjective et sans définition précise, l'application de ce critère ne sera pas aisée à déterminer *in concreto*.

CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL

L'article L1219-4 prévoit les catégories de personnes qui peuvent être auteurs de signalement lorsqu'elles signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues soit dans un contexte professionnel soit dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin ; à savoir : le membre du personnel, le stagiaire, le bénévole et l'ancien membre du personnel[16].

Précisons également que l'article L1219-2 prévoit une série de définitions[17], notamment celle de « auteur de signalement » : la personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles, et celle de « contexte professionnel » : les activités professionnelles passées ou présentes au sein des services de l'autorité communale ou de leur organe par lesquelles, indépendamment de la nature de ces activités, les personnes obtiennent des informations sur des violations et dans le cadre desquelles ces personnes peuvent faire l'objet de représailles si elles signalent de telles informations.

Après avoir passé en revue les matières qui peuvent faire l'objet d'un signalement et leurs exclusions, ainsi que les personnes qui pourront être considérées comme des lanceurs d'alerte, nous allons ci-après préciser les obligations d'établir des canaux de signalement, interne et externe, qui se chargeront de recevoir les signalements et dès lors expliquer le rôle du référent intégrité.

CANAL INTERNE DE SIGNALEMENT

Chaque administration communale d'une commune de 10.000 habitants ou plus dispose d'un référent intégrité.

L'organisation d'un canal interne est rendue obligatoire pour les communes et CPAS de plus de 10.000 habitants et dans les intercommunales, associations Chapitre XII, régies communales comptant plus de 50 travailleurs. Il n'y a donc pas d'obligation pour les pouvoirs locaux de moins de 10.000 habitants d'organiser ce type de canal[18]. Dans ce dernier cas, s'il n'y pas de canal interne, donc de référent intégrité, il faudra alors passer par le canal externe, lequel sera développé dans la suite de l'article.

Statut du référent intégrité

Le référent intégrité sera un agent de niveau A ou, à défaut, de niveau B (après appel interne et sur base volontaire) et s'il n'y a aucune manifestation volontaire, le directeur général adjoint ou, à défaut, le directeur général[19](ou la fonction locale dirigeante).

La description de fonction du référent intégrité est concertée avec les organisations syndicales représentatives[20].

Le référent intégrité de la commune est également le référent intégrité des autres services qui dépendent directement de la commune et un même référent intégrité peut être mutualisé avec une ou plusieurs autorités locales ou avec un CPAS ou association Chapitre XII[21].

L'existence, l'identité, la disponibilité, l'accessibilité et la mission du référent intégrité, ainsi que les règles de confidentialité sont portées à la connaissance des membres du personnel et de leurs représentants, ainsi qu'au conseil communal, au collège communal et aux organes de gestion des services communaux.

[11] Art. L1219-2, 1°, c) et d).

[12] Art. L1219-3, §2 : Excepté les signalements de violations portant sur des règles relatives aux marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité.

[13] Art. L1219-3, §3, 1°.

[14] Art. L1219-3, §3, 2°.

[15] À la suite d'un amendement déposé et adopté en commission, DOC 1244 (2022-2023) n°2 et n°5, *Rapport au nom de la Commission des Pouvoirs locaux*, p. 9, qui propose de définir cette notion par arrêté et non par circulaire qui n'a pas de portée juridique contraignante.

[16] À noter que l'article 1219°37 prévoit que les personnes visées à l'article 1219.4 bénéficient, s'il y a lieu, de mesures de soutien telles que des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée.

[17] N'hésitez pas à aller consulter ces définitions afin de mieux appréhender certaines notions spécifiques.

[18] Dans notre avis, nous étions en faveur de cette exception expressément prévue par le législateur européen pour les municipalités comptant mois de 10.000 habitants ou moins de 50 travailleurs, notamment au regard de leurs moindres moyens et du fait que ces communes n'atteignent pas une taille critique telle que la mise en œuvre d'un canal interne serait une charge disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Toutefois, si elles le souhaitent, elles peuvent l'organiser en mutualisant un référent intégrité.

[19] Art. L1219-5, § 2.

[20] Art. L1219-5, §3. Le mot concertation doit ici s'entendre dans son sens commun et non au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

[21] Art. L1219-5, §4.

Le référent intégrité ne doit pas subir de représailles fondées totalement ou partiellement sur les actes posés dans le cadre de l'exercice de sa fonction, en ce compris les menaces ou tentatives de représailles.

Les représailles sont : le licenciement, les mesures disciplinaires, toute appréciation négative dans le cadre de toute procédure lui permettant une avancée barémique dans sa carrière, le transfert de fonction ou le changement de lieu de travail, le refus ou la suspension des formations, une évaluation négative ou faisant état d'une appréciation négative des faits liés au signalement, la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou ostracisme, toute discrimination, traitement désavantageux ou injuste. Il faut que les représailles soient fondées totalement ou partiellement sur les actes posés dans le cadre de la fonction de référent intégrité. Autrement dit, si l'agent qui est référent intégrité exerce également une autre fonction, rien n'empêche l'autorité pour son autre fonction de prendre une mesure disciplinaire ou autres mesures qu'elle estime prendre.

Missions du référent intégrité

Ses missions sont :

- ✔ écouter, informer et conseiller les personnes qui envisagent de signaler, les auteurs de signalement ou les facilitateurs ;
- ✔ recevoir, examiner tout signalement et, le cas échéant, l'instruire ;
- ✔ assurer le suivi d'informations ;
- ✔ maintenir la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demander d'autres informations et lui fournir un retour d'informations ;
- ✔ informer de l'existence et des conditions pour recourir au signalement externe.

Il exercera sa mission de manière indépendante et impartiale. À cette fin, le collège communal lui assure les garanties nécessaires :

- ✔ en le protégeant contre toutes les influences ou presque inappropriées de toute personne et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, en particulier contre toute pression visant à obtenir des informations concernant ou pouvant concerner l'exercice de sa fonction ;
- ✔ en mettant les moyens nécessaires à sa disposition afin qu'il puisse exercer sa fonction de façon entièrement confidentielle ;
- ✔ en lui permettant d'entretenir tous les contacts nécessaires à l'exercice de sa fonction ;
- ✔ en lui permettant d'acquérir ou d'améliorer les compétences et les connaissances nécessaires à l'exercice de sa fonction, par le biais de formations.

Procédure de signalement interne

L'auteur de signalement[22] qui obtient, dans un contexte professionnel, des informations sur une violation commise ou en voie d'être commise peut le signaler immédiatement à son supérieur hiérarchique. S'il l'estime plus judicieux, il peut le signaler directement au référent intégrité.

Le supérieur hiérarchique ou le directeur général, lorsqu'il n'est pas le référent intégrité, qui réceptionne un signalement assure immédiatement la transmission du dossier – sans modifications – au référent intégrité, étant entendu que la confidentialité doit être assurée tant à l'égard de l'auteur de signalement que de toute personne qui y est mentionnée ou liée.

Le signalement au référent intégrité peut être introduit par écrit ou oralement[23], ou les deux. Si le signalement est introduit de manière orale, un procès-verbal est établi par le référent intégrité.

Un accusé de réception du signalement est adressé à l'auteur de signalement au plus tard dans les sept jours à dater de la réception du signalement.

À noter que les signalements anonymes ne sont pas pris en compte.

Le référent intégrité doit vérifier la recevabilité du signalement ainsi que la bonne foi[24] de l'auteur de signalement.

Le signalement est irrecevable[25] :

- ✔ si le référent intégrité est incompétent ;
- ✔ si l'identité de l'auteur de signalement est inconnue ;
- ✔ si l'auteur de signalement est de mauvaise foi ;
- ✔ en cas de signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative relative à un signalement antérieur clôturé.

[22] Le membre du personnel, le stagiaire, le bénévole, l'ancien membre du personnel.

[23] 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.

[24] Est de bonne foi, la personne qui a des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entrent dans d'application du décret.

[25] Art. L 1219-11, § 1er

Si le référent intégrité dispose de suffisamment d'éléments pour pouvoir conclure qu'il a acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit, il applique sans délai la procédure prévue à l'article 29 du Code d'instruction criminelle[26]. En cas d'irrecevabilité ou d'application de l'article 29 précité, il en informe, par écrit, l'auteur de signalement ainsi que le directeur général.

S'il apparaît que le directeur général est impliqué directement ou indirectement, le référent intégrité en informe le collège communal par écrit.

Dans le cas où le directeur général est le référent intégrité et qu'il est impliqué directement ou indirectement, l'auteur de signalement s'adresse soit au collège communal soit à l'autorité compétente intégrité, c'est-à-dire via le canal externe de signalement.

Si le signalement est recevable, le référent intégrité procède à une enquête[27]. Il applique les principes généraux de bonne administration et respecte les droits de la défense. Il donne la possibilité à la personne concernée par le signalement de faire valoir utilement ses arguments sur les faits reprochés, s'il dispose de suffisamment d'éléments pour pouvoir conclure à l'existence d'une violation, après avoir reçu les documents et renseignements qu'il estime nécessaires. À ce stade, il doit veiller à garantir l'anonymat de cette personne.

Le référent intégrité peut faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaires et entendre toutes les personnes intéressées. Il peut imposer des délais impératifs de réponse aux personnes concernées auxquelles il adresse des questions.

L'article 458 du Code pénal est applicable au référent intégrité.

Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut lui être opposé, sauf en matière de secret professionnel des avocats, du secret médical et du secret des délibérations judiciaires, ainsi qu'en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure.

Tout membre du personnel consulté dans le cadre de l'enquête menée par le référent intégrité est relevé de toute obligation de secret professionnel[28].

Au terme de l'enquête, le référent intégrité adresse au directeur général, ou au collège communal[29], un rapport circonstancié accompagné, le cas échéant, de recommandations à destination de la personne concernée. Ensuite, il informe l'auteur de signalement de la suite donnée à son signalement interne dans les trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement[30], 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.

Ce rapport comporte la décision du référent intégrité :

1° de constater l'absence ou l'existence d'une violation ;

2° d'adresser au directeur général, ou au collège communal[31], toute recommandation et, le cas échéant, toute proposition tendant à remédier à la violation constatée ;

3° de proposer à l'autorité locale compétente d'initier une procédure disciplinaire ou de licenciement à l'encontre du membre du personnel ayant commis une violation.

La procédure de signalement via le canal interne se clôture donc ici.

Nous estimons que cette nouvelle obligation imposera des surcoûts aux finances locales déjà mises sous pression et avons sollicité, dans notre avis rendu dans le cadre de la fonction consultative, que cette nouvelle fonction soit financée par la Région. Malheureusement, nous n'avons pas été entendus sur ce point, mais nous avons constaté que le ministre des Pouvoirs locaux n'a pas fermé la porte à cela, à la lecture des questions parlementaires à ce sujet. Nous ne manquerons donc pas de poursuivre notre action à cet égard.

CANAL EXTERNE DE SIGNALEMENT

Le canal externe de signalement pour les violations constatées ou suspectées au sein des services de l'autorité communale ou de l'organe est institué auprès de l'autorité compétente intégrité. Elle exercera sa mission de manière indépendante et autonome.

L'autorité compétente intégrité devra publier, dans une section distincte aisément identifiable et accessible de son site Internet, toute une série d'informations (les conditions

[26] Rappelons l'obligation libellée à l'art. 29 du CIC : « § 1er. Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public et, pour le secteur des prestations familiales, toute institution coopérante au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer «la charte» de l'assuré social qui, dans l'exercice de ses fonctions acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu de donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou ce délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

[27] Celle-ci ne suspend pas et n'interrompt pas les délais de prescription ou de recours administratifs ou judiciaires en cours pour les mêmes faits. Par contre, en cas d'information ou d'instruction judiciaire qui concerne le signalement soumis, le référent intégrité doit suspendre son enquête.

[28] Art. L 1219-13, §2.

[29] Dans le cas où le directeur général est directement ou indirectement impliqué.

[30] Ce délai peut être prolongé pour une nouvelle période de trois mois sur décision motivée du référent intégrité.

[31] Dans le cas précité où le directeur général est impliqué directement ou indirectement dans le signalement.

pour bénéficier de la protection, les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe, les procédures applicables aux signalement de violations, le régime de confidentialité applicable aux signalements…)[32].

Un arrêté d'exécution du décret précise que l'autorité compétente intégrité est le service désigné par le Gouvernement wallon, sur proposition du SPW-IAS[33].

Les auteurs de signalement des communes qui n'ont pas l'obligation d'instaurer un canal interne de signalement, soit les communes de 10.000 habitants ou moins, saisiront donc directement ce service.

La procédure est à peu de choses près identique à celle de signalement auprès du référent intégrité. Nous ne nous y attarderons donc que brièvement.

Procédure de signalement externe

Qui peut saisir cette autorité compétente intégrité ?

Soit le référent intégrité, soit l'auteur de signalement décrit *supra*, dans les hypothèses suivantes :

- ✔ aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse à son signalement interne dans le délai prescrit ;
- ✔ il craint, en raison de l'objet de la violation constatée ou suspectée ou de la qualité de la personne concernée, un manque de confidentialité ou de garantie d'indépendance quant au traitement du signalement interne ;
- ✔ en l'absence de référent intégrité.

Les modalités d'introduction de signalement, ainsi que les critères d'irrecevabilité de signalement, sont similaires[34] à ceux fixés dans la procédure interne de signalement.

Ensuite, l'autorité compétente intégrité, après avoir dûment examiné la question, peut décider qu'une violation signalée est manifestement mineure et ne requiert pas d'autre suivi que la clôture de la procédure.

Lorsque le signalement est recevable, l'autorité compétente intégrité procède à l'enquête, elle bénéficie des mêmes prérogatives que le référent intégrité lors de ses investigations pendant celle-ci.

Au terme de l'enquête, elle établit un rapport circonstancié accompagné, le cas échéant, de recommandations à destination de la personne concernée.

L'autorité compétente intégrité informe l'auteur de signalement de la suite donnée à son signalement externe dans les trois mois[35] à compter de l'accusé de réception du signalement.

Ce rapport comporte la décision :

1° de constater l'absence ou l'existence d'une violation ;

2° d'adresser à l'autorité locale au sein de laquelle la violation a été constatée toute recommandation et, le cas échéant, toute proposition tendant à remédier à la violation constatée ou à améliorer le fonctionnement de son service ou de l'organe ;

3° d'adresser toute recommandation à l'autorité locale visée, si elle constate que l'application de dispositions législatives, décrétales ou réglementaires aboutit à une iniquité, pour permettre de régler en équité la situation de l'auteur de signalement, dans le respect de ses compétences ;

[32] Art. L1219-17.

[33] AGW du 6.7.2023 exécutant l'article 153, 10° de la Loi organique des CPAS du 8.7.1976, *M.B.*, 11.09.2023 et l'AGW du 6.7.2023 exécutant l'article L1219-2, 10) du CDLD, *MB* 12.09.23. Ce qui est assez surprenant, car les deux arrêtés sont publiés au *Moniteur belge* avant même que les décrets ne le soient… Par conséquent, selon nous, les arrêtés dépourvus de fondement juridique ne pourraient donc exécuter des dispositions qui ne sont pas encore en vigueur. Concrètement, les arrêtés sortiront leurs effets en même temps que l'entrée en vigueur des dispositions décrétales.

[34] Voir p. 6 et 7.

[35] Par décision motivée, l'autorité peut prolonger ce délai pour une durée n'excédant pas 6 mois (art. L1219-35, §3).

4° de proposer à l'autorité locale d'initier une procédure disciplinaire ou de licenciement à l'encontre du membre du personnel qui a commis une violation.

Si l'autorité locale concernée par le signalement estime ne pas devoir tenir compte d'une recommandation formulée par l'autorité compétente intégrité, elle lui adresse une réponse motivée dans les trois mois.

L'autorité locale informe périodiquement l'auteur de signalement des suites réservées à son signalement.

Par ailleurs, il incombe également à l'autorité compétente intégrité d'octroyer des mesures de soutien aux auteurs de signalement, tels que des informations et des conseils complets et indépendants, qui devront être facilement accessible et gratuits.

Enfin, des dispositions communes doivent être respectées dans les deux procédures de canaux de signalement.

Ces dispositions relèvent de plusieurs domaines : la confidentialité de l'identité des parties concernées par l'enquête, le traitement des données à caractère personnel[36] ainsi que des règles spécifiques en matière d'archives. Pour toutes ces dispositions spécifiques, nous nous permettons de renvoyer le lecteur vers les articles L1219-29 à L1219-31.

Enfin, il nous reste l'aspect protection de l'auteur de signalement, objet même de la directive. *Infra*, nous allons citer les mesures de protection et expliquer les conditions à respecter afin d'en bénéficier, mais également préciser la spécificité dans le cas d'une divulgation publique.

MESURES DE PROTECTION

Est interdite toute forme de représailles, en ce compris les menaces de représailles et les tentatives de représailles, prises à l'encontre de l'auteur de signalement au motif qu'il a dénoncé une violation.

Les éléments suivants constituent notamment une mesure de représailles[37] : prendre une décision de licenciement ou de démission d'office ; déplacer un membre du personnel ou refuser une demande en ce sens ; prendre une mesure d'ordre ; prendre une mesure d'ordre intérieur ; prendre une mesure disciplinaire ; prendre une mesure de suspension de formation ; priver un membre du personnel d'une augmentation salariale ; priver un membre du personnel de possibilités de nomination, de promotion ou d'évolution de carrière ; …

[36] L'administration communale dans laquelle le référent intégrité exerce sa fonction est le responsable de traitement. L'ensemble des données à caractère personnel collectées sont détruites dans les 5 ans de la clôture de l'enquête, sauf en cas de poursuites pénales ou d'action judiciaire, auquel cas les données sont conservées jusqu'à 10 ans après l'issue des poursuites ou de l'action.

[37] Art. L1219-32.

À noter que la période de protection prend cours, pour l'auteur de signalement, à la date de réception de son signalement, pour le membre du personnel qui l'a aidé, à la date à laquelle il est reconnu comme tel par le référent intégrité ou l'autorité compétente intégrité, et, pour le référent intégrité, à la date de son entrée en service.

Conditions pour pouvoir bénéficier de ces mesures

Cependant, il faut que l'auteur de signalement :

- ✔ ait eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application matériel du décret et
- ✔ ait effectué un signalement soit interne soit externe ou ait fait une divulgation publique conformément aux dispositions les prévoyant.

La protection n'est pas accordée au membre du personnel, auteur de signalement, lorsqu'il ressort du rapport écrit de l'examen :

- ✔ qu'il a agi en sachant pertinemment que cette dénonciation n'est pas sincère ;
- ✔ qu'il était lui-même impliqué dans la violation dénoncée ;
- ✔ qu'il a délibérément fourni des informations malhonnêtes, non conformes à la réalité et manifestement incomplètes au référent intégrité ou à l'autorité compétente intégrité[38].

Nous nous réjouissons de ces balises que nous avons mises en exergue dans notre avis, et qui permettent ainsi une limitation des risques d'abus, notamment en n'octroyant pas de protection à l'auteur de signalement qui était lui-même impliqué dans la violation, c'est-à-dire complice de cette violation.

Divulgation publique

Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie de la protection ci-dessus, si les conditions suivantes sont remplies :

- ✔ la personne a d'abord effectué un signalement interne et/ou externe, mais aucune suite n'a été donnée en réponse au signalement dans les délais prévus ;
- ✔ la violation suspectée faisant l'objet de la divulgation doit répondre à la définition du terme violation tel que précisé dans le champ d'application matériel.

[38] Pour les membres du personnel associé à l'enquête.

Autrement dit, la protection ne s'applique pas si l'auteur de signalement révèle directement des informations à la presse.

SANCTIONS

Enfin, en ce qui concerne les sanctions, nous constatons que le décret ne prévoit pas de sanctions similaires à celles prévues dans la législation sur les lanceurs d'alerte applicable au secteur privé[39]. Il n'y a donc pas de sanctions prévues dans le décret : en cas d'entrave ou de tentatives d'entrave au signalement, pour l'auteur de signalement lui-même ou la personne concernée, ni en cas de non-respect des dispositions prévues par le décret.

CONCLUSION

Rappelons que la transposition de la directive est une obligation légale, laquelle est réalisée avec l'adoption des projets de décrets au niveau des pouvoirs locaux. Nous nous réjouissons de cette avancée concernant le rôle que jouent les lanceurs d'alerte pour protéger la démocratie en dénonçant les abus et les violations qui menacent l'État de droit, au risque de subir des représailles. Désormais, moyennant le respect de certaines conditions, les lanceurs d'alerte bénéficieront de mesures de protection. Cependant, force est de constater que les risques que nous avons évoqués dans notre avis ne sont pas tous obviés, mais ont été fortement limités.

Nous avons pu obtenir : que le décret se calque sur la directive au niveau des définitions, et plus spécifiquement celle de « violation » ; que les signalements ne soient pas possibles pour des faits déjà régis par des législations spécifiques telles que celles relatives au harcèlement, l'article 29 du CIC ; que les communes de moins de 10.000 habitants ne soient pas obligées d'avoir un référent intégrité vu les moyens limités qu'elles ont ; et enfin, que des balises soient mises afin que les auteurs de signalements ne puissent bénéficier de mesures de protection lorsqu'ils sont complices de ceux-ci, ou qu'ils savaient pertinemment que la dénonciation n'était pas sincère, ou encore lorsqu'ils ont fourni des informations malhonnêtes.

Toutefois, nous craignons, vu que la durée de protection est illimitée dans le temps, malgré notre doléance en sens contraire, que la tâche de mener une politique RH efficiente ne soit quelque peu semée d'embûches… Selon nous, il conviendra d'avoir égard, par exemple lors d'un licenciement ou d'une évaluation d'un agent bénéficiant des mesures de protection donc dites « protégé », de bien distinguer ses manquements professionnels qui n'ont donc aucun rapport avec l'objet de sa dénonciation ou le fait d'avoir dénoncé une violation. Cette protection ne doit, à notre sens, pas constituer une mesure qui devrait paralyser la gestion RH d'une autorité locale.

Les textes viennent d'être publiés au *Moniteur belge*, à quelques jours d'intervalle, mais sur deux mois différents… Les deux décrets prévoient une entrée en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit leur publication au *Moniteur belge*, ce qui amène à une entrée en vigueur différenciée pour les CPAS et les communes, à savoir respectivement le 1er décembre et le 1er janvier…

Afin d'accompagner au mieux nos membres dans ce cadre, un webinaire a été organisé en septembre dernier, vous pouvez le revoir sur notre site Internet : *https://www.uvcw.be/formations/webinaires*.

Un descriptif de fonction pour le référent intégrité, ainsi qu'une FAQ issue du webinaire, seront également et prochainement publiés sur notre site Internet.

[39] Loi du 22 novembre 2022 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, *M.B.*, 15.12.2022.