

**Avis du Médiateur fédéral sur la
proposition de loi DOC 55 1380/001 du 24 juin 2020
tendant à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte**

Bruxelles, 25 janvier 2021

1. Remarque préliminaire

Le Médiateur fédéral a rédigé cet avis à la suite de la demande du 7 janvier 2021 de la commission pour la Justice de la Chambre des représentants.

Le Médiateur fédéral a été instauré par la loi en 1995. L'institution est indépendante et a pour mission d'examiner les plaintes des citoyens vis-à-vis des administrations fédérales et de mener, à la demande de la Chambre des représentants, des enquêtes sur le fonctionnement des administrations fédérales.

En 2013, la loi¹ a étendu cette mission et le Médiateur fédéral est devenu le point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité au sein des administrations fédérales signalées par les membres de leur personnel. En tant que point de contact, le Médiateur fédéral est chargé, depuis le 1^{er} avril 2014, d'informer les membres du personnel, de fournir des avis, de mener des enquêtes et de protéger les lanceurs d'alerte.

Sur la base des enquêtes, le Médiateur fédéral formule des recommandations visant à améliorer la pratique administrative et la législation. Il en fait rapport à la Chambre des représentants.

Avec l'élargissement de ses compétences aux enquêtes sur les signalements d'abus et de fraude au sein de l'administration fédérale et à la protection des lanceurs d'alerte, le Médiateur fédéral a développé son expertise et ses connaissances relatives à l'intégrité au sein des administrations fédérales. Ce faisant, il a pu détecter un certain nombre de problèmes ayant conduit à l'adaptation de la loi du 15 septembre 2013 et au renforcement du système de protection.²

Le présent avis consiste en une brève explication de l'expérience du Médiateur fédéral en matière de procédure de signalement en général et de protection des lanceurs d'alerte ou des auteurs de signalement en particulier ; une introduction à la directive européenne 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ; une discussion article par article de la proposition de loi et une conclusion.

¹ Loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.

² Loi du 8 mai 2019 modifiant la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.

2. L'enquête sur les atteintes suspectées à l'intégrité au sein de l'administration fédérale

2.1. Organisation de la procédure de signalement pour les membres du personnel de l'administration fédérale

Le Médiateur fédéral est chargé de délivrer informations et conseils sur la procédure de signalement, d'enquêter sur les signalements et d'assurer la protection des lanceurs d'alerte. Afin d'assumer ces missions, le Médiateur fédéral a créé un nouveau service : le Centre Intégrité. Il est composé des médiateurs fédéraux, de deux enquêteurs néerlandophones et de deux enquêteurs francophones.

Outre le Centre Intégrité du Médiateur fédéral comme composante externe de la procédure de signalement, des personnes de confiance d'intégrité sont également nommées dans les administrations en tant que composante interne. Les personnes de confiance d'intégrité sont les points de contacts pour les membres du personnel de l'administration fédérale désirant des informations sur la procédure de signalement et des avis quant à la recevabilité de leur signalement. Les personnes de confiance d'intégrité sont protégées pendant la durée de leur mandat (généralement six ans) et jusqu'à trois ans après la fin de leur mandat.

La procédure de signalement ne prévoit aucun système obligatoire de signalement en cascade ou par paliers. Le membre du personnel choisit de s'adresser à son supérieur fonctionnel ou hiérarchique, à la personne de confiance d'intégrité de sa propre organisation ou directement au Centre Intégrité du Médiateur fédéral.³

Seuls les membres du personnel d'une autorité administrative fédérale peuvent signaler une atteinte suspectée à l'intégrité et bénéficier d'une protection. Il s'agit des membres du personnel statutaires, des stagiaires et des membres du personnel engagés en vertu d'un contrat de travail en service au sein d'une administration fédérale ou l'ayant quitté depuis moins de deux ans.

Un auteur du signalement d'une atteinte suspectée à l'intégrité, au sens de la loi du 15 septembre 2013, est un membre du personnel qui, de bonne foi et sur la base d'une présomption raisonnable, signale l'exécution ou l'omission d'un acte relevant de la définition d'une atteinte à l'intégrité.⁴ Les faits rapportés ne peuvent pas remonter à plus de cinq ans.

2.2. La protection dans le cadre de la procédure de signalement pour les membres du personnel de l'administration fédérale

Outre les personnes de confiance d'intégrité, trois autres catégories de personnes bénéficient également d'un statut de protection. Le statut de protection est accordé de plein droit à l'auteur du signalement lorsque son signalement est recevable. La période de protection prend cours avec effet rétroactif à partir de la date de la demande d'avis préalable.⁵

³ Article 4 de la loi du 15 septembre 2013.

⁴ Article 2, 3°, de la loi du 15 septembre 2013.

⁵ La demande d'avis préalable est l'étape précédant le signalement, au cours de laquelle un membre du personnel de l'administration fédérale demande à la personne de confiance d'intégrité ou au Médiateur fédéral de vérifier la recevabilité de ce qu'il souhaite signaler, cf. articles 6 et 7 de la loi du 15 septembre 2013.

le Médiateur fédéral

De même, chaque membre du personnel invité à faire une déclaration individuelle dans le cadre de l'enquête bénéficie d'un statut de protection, ainsi que le conseil lorsqu'il s'agit d'un membre du personnel de l'administration fédérale.

La protection dure jusqu'à trois ans à dater de la clôture du rapport écrit de l'enquête ou d'une décision judiciaire définitive.

Les membres du personnel bénéficiant d'un statut de protection sont protégés contre toute mesure ayant des conséquences préjudiciables sur leurs circonstances ou conditions de travail.

La protection de l'auteur du signalement prendra fin à l'issue de l'enquête s'il s'avère qu'il a agi en sachant que le signalement n'était pas fondé ou s'il a lui-même été impliqué dans l'atteinte à l'intégrité constatée. Pour les personnes associées à l'enquête, la protection peut être levée s'il apparaît que des informations intentionnellement malhonnêtes, fausses ou manifestement incomplètes ont été communiquées à l'enquêteur ou si le membre du personnel a été personnellement impliqué dans l'atteinte à l'intégrité constatée. À l'issue d'une enquête, les membres du personnel sont informés par écrit de la levée ou non de leur protection.

La loi ne prévoit aucune protection en cas de signalement au supérieur fonctionnel ou hiérarchique. Toutefois, elle stipule que le supérieur fonctionnel ou hiérarchique doit respecter la confidentialité de l'identité et de la situation juridique de l'auteur du signalement et veiller à ce qu'il ne subisse pas de conséquences préjudiciables. Un statut de protection n'est pas non plus prévu en cas de divulgation publique (médias, etc.).

Lorsqu'un membre du personnel invoque le statut de protection, le renversement de la charge de la preuve s'applique et il appartient au fonctionnaire dirigeant de l'administration concernée de prouver que la mesure prise n'a aucun rapport avec le signalement ou la participation à l'enquête. Si le Centre Intégrité estime que cela n'est pas suffisamment prouvé, la conséquence est : 1) qu'une procédure disciplinaire doit être engagée contre la personne qui a pris la mesure ou qui menace de prendre la mesure, et 2) que le Centre Intégrité fera une proposition pour annuler ou compenser la mesure prise ou les conséquences préjudiciables.⁶

Un membre du personnel protégé peut, à titre de mesure de protection, demander une réaffectation temporaire dans un autre service de son administration ou une mise à disposition temporaire au sein d'une autre administration.

De 2014 à 2020 inclus, le Centre Intégrité a traité dix dossiers de protection, dont deux ont été déclarés fondés. Dans un dossier, l'employeur a annulé la mesure négative prise qui avait été imposée par le supérieur hiérarchique à une personne associée à l'enquête. Dans le second dossier, l'employeur a accordé une compensation financière à l'auteur du signalement car l'administration concernée n'avait pas suffisamment démontré que les mesures négatives n'étaient pas liées au signalement. Cinq dossiers ont été déclarés non fondés après une analyse approfondie des preuves soumises. Deux dossiers ont été retirés au cours de leur traitement et un dossier est toujours en cours.

Jusqu'à présent, personne n'a fait appel à la mesure de protection introduite par la modification de la loi de 2019 pour être temporairement affecté à un autre service de sa propre administration ou dans une autre administration.

⁶ Article 16, § 5, de la loi du 15 septembre 2013, telle que modifiée par la loi du 8 mai 2019.

2.3. Evaluation de la procédure de protection

Le statut de protection prévu par la loi du 15 septembre 2013 contient un certain nombre de points forts tels que le fait que la protection ne se limite pas à l'auteur du signalement, que la liste des mesures négatives n'est pas exhaustive, que la protection est accordée de plein droit et que la charge de la preuve est renversée.

Il ressort des dossiers de protection traités que la protection offerte reste fragile et pourrait encore être renforcée. Le Médiateur fédéral constate qu'une administration concernée par une demande de protection peut aisément utiliser des éléments extérieurs à l'enquête pour justifier une mesure particulière à l'encontre d'un collaborateur protégé. Dans ce cas, le Médiateur fédéral peut rencontrer des difficultés à évaluer dans quelle mesure les éléments invoqués par l'administration auraient ou non conduit à l'adoption de la mesure contestée dans d'autres circonstances.

La protection la plus efficace est la confidentialité du nom de l'auteur du signalement et de l'enquête. En pratique, cela signifie que seuls les membres du Centre Intégrité ont accès à ces informations, que le nom de l'auteur du signalement n'est jamais divulgué à un tiers et qu'il n'est jamais mentionné dans le rapport final. Le rapport final n'est communiqué qu'au fonctionnaire dirigeant ou au ministre compétent. La confidentialité est très importante pour les enquêtes. Un auteur de signalement et une administration doivent pouvoir compter à 100 % sur la discrétion du Centre Intégrité. Dans la presse, des articles mentionnent parfois des enquêtes menées par le Centre Intégrité. Ces informations ne proviennent jamais du Médiateur fédéral qui, précisément en raison de cette confidentialité, ne peut donner aucune information à ce sujet, pas même sur l'existence ou non d'une enquête.

La pratique décrite démontre que les membres du personnel de l'administration fédérale peuvent faire appel à la protection. Cette protection peut être renforcée et étendue, ce qui fait l'objet d'un examen plus détaillé au point 4.2 *Discussion article par article*. Par exemple, il n'y a pas de protection pour les auteurs de signalement qui seraient déclarés civilement ou pénalement responsables et la loi ne prévoit pas d'assistance juridique pour les auteurs de signalements. De plus, la protection n'est pas encore assurée à tous les niveaux administratifs, elle est encore très limitée pour le secteur privé et rien n'est prévu en cas de divulgation publique de violations.

La directive européenne 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union est une occasion de renforcer la protection et de remédier à certaines faiblesses de l'actuelle réglementation.

3. La directive européenne 2019/1937

La directive européenne 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union vise à assurer un niveau élevé de protection aux auteurs de signalement en vue de protéger l'intérêt général. Elle doit être transposée en droit belge au plus tard le 17 décembre 2021.

La directive s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public, ce qui signifie qu'une procédure de signalement sécurisée doit être instaurée dans les deux secteurs.

le Médiateur fédéral

Les États membres sont tenus de mettre en place un système de protection pour les personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Toutefois, les États membres ont le droit d'étendre les normes minimales à d'autres domaines.

Un grand nombre de catégories peuvent faire usage de la protection. Premièrement, l'interprétation des personnes pouvant bénéficier de la protection est prise au sens large : le signalement dans un contexte professionnel est ici central. Les facilitateurs bénéficient également d'une protection. Il s'agit de personnes qui, dans un contexte professionnel, assistent l'auteur du signalement dans la procédure de signalement. Les tiers qui sont liés à l'auteur du signalement, dans un contexte personnel ou professionnel, et qui pour cette raison peuvent être victimes de représailles, peuvent également faire appel à la protection. Enfin, la protection peut également s'appliquer aux personnes morales.

Le signalement doit être possible via trois canaux différents : un canal de signalement interne, un canal de signalement externe indépendant et la divulgation publique des violations constatées du droit de l'Union. Pour ces deux premiers canaux, il n'existe pas de système obligatoire en cascade ou par paliers. Toutefois, des conditions sont requises pour bénéficier de la protection lorsque d'éventuelles irrégularités sont révélées publiquement - c'est-à-dire en les signalant par le biais des médias (sociaux)⁷.

La directive européenne 2019/1937 contient une liste non exhaustive de mesures négatives contre lesquelles les personnes protégées peuvent invoquer la protection⁸. En outre, elle impose, dans le cadre de la protection, un certain nombre de mesures telles que la protection de l'identité de l'auteur du signalement, l'accessibilité de l'information, la possibilité d'assistance juridique...

Le SPF Economie gère le processus de transposition de la directive pour le secteur privé. Le SPF BOSA est chargé, quant à lui, du processus de transposition pour le secteur public au niveau fédéral. À cette fin, un groupe de pilotage et trois groupes de travail ont été créés : le groupe de travail canal interne, le groupe de travail canal externe et le groupe de travail politique d'intégrité. Le Centre Intégrité du Médiateur fédéral participe en tant qu'expert à ce processus de transposition pour le niveau fédéral.

Afin de se soutenir mutuellement, en tant qu'États membres de l'UE, dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'intégrité et de protection des lanceurs d'alerte, le réseau européen *Network for European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA) a été créé à La Haye le 24 mai 2019. Le réseau est composé exclusivement d'institutions du secteur public et cherche à échanger les meilleures pratiques et à répondre aux défis qui peuvent se présenter lors de la transposition de la directive. Le Médiateur fédéral fait partie de ce réseau⁹.

Bien que la loi du 15 septembre 2013 réponde dans une large mesure aux dispositions de la directive européenne 2019/1937 en ce qui concerne le secteur public fédéral, la directive offre l'opportunité de renforcer protection et de pallier certaines faiblesses de la réglementation actuelle. Des explications détaillées à ce sujet se retrouvent dans la partie suivante.

⁷ Article 15 de la directive européenne 2019/1937.

⁸ Article 19 de la directive européenne 2019/1937.

⁹ <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/samenwerking/internationaal/europees-netwerk>.

4. Commentaire du Médiateur fédéral sur la proposition de loi DOC 55 1380/001

4.1 Considérations générales

Avec cette proposition de loi, les auteurs visent à créer un cadre législatif général qui offre aux lanceurs d'alerte une protection complète, tant dans le secteur public que dans le secteur privé et indépendamment du fait qu'ils s'adressent à un canal de signalement ou que la divulgation soit publique.

Fort de ses six années d'expérience en matière de protection telle que prévue par la loi du 15 septembre 2013 et de son implication étroite en tant qu'expert dans le processus de transposition de la directive européenne 2019/1937, le Médiateur fédéral formule un avis sur le contenu de la proposition de loi.

Il n'appartient pas au Médiateur fédéral de procéder à une analyse légistique et détaillée de la proposition de loi. Il tient cependant à souligner de manière générale que, tout au long du texte, la proposition de loi contient un certain nombre d'ambiguïtés, en termes de structure, de terminologie utilisée et de mesures proposées.

4.2 Discussion article par article

- **Articles 2 et 3 définissant le champ d'application de la loi**

Qu'est-ce qu'un lanceur d'alerte ?

La proposition de loi donne une définition large de la notion de lanceur d'alerte. Dans la proposition de loi, l'auteur du signalement peut être une personne physique, une personne morale ou une association de fait.

Tant dans la loi du 15 septembre 2013 que dans la directive européenne 2019/1937, le lanceur d'alerte est une personne physique. La directive étend cependant la protection aux personnes morales.

Après transposition de la directive en droit national, les personnes morales pourront également bénéficier d'une protection.

Dans la proposition de loi, il n'est question de lanceurs d'alerte que lorsque des informations secrètes sont divulguées en vertu d'une législation ou d'un contrat.

La définition d'auteur de signalement dans la loi du 15 septembre 2013 ne se limite pas à la nature de l'information. Tant lors de la divulgation d'informations soumises au devoir de discrétion que lors de la divulgation d'informations non confidentielles, les auteurs de signalement risquent des représailles et ont dès lors besoin d'un statut de protection.

Le Médiateur fédéral recommande de supprimer l'élément *informations secrètes* dans la définition du lanceur d'alerte afin que la protection ne soit pas limitée aux lanceurs d'alerte qui divulguent des sources secrètes.

le Médiateur fédéral

Que peut-on signaler ?

La proposition de loi ne contient pas de définition de ce qui peut être signalé ou divulgué.

L'article 2 de la proposition de loi indique qu'en cas de signalement, l'intérêt personnel de l'auteur du signalement ne peut pas faire obstacle à la protection pour autant que les *révélations s'avèrent être d'une importance certaine*. En outre, dans l'article 4 de la proposition de loi, il est à nouveau question de l'intérêt personnel en stipulant que le *gain personnel tiré du signalement ou de la divulgation n'a pas d'incidence sur la reconnaissance du statut du lanceur d'alerte*.

La loi du 15 septembre 2013 ne fait aucune distinction entre, d'une part, le motif du signalement, tel que le signalement par rancune et, d'autre part, l'intérêt personnel poursuivi par le signalement. Lors de l'évaluation de la recevabilité, les motifs personnels ne sont pas pris en considération. Dans la pratique, les signalements interviennent très souvent lors de situations conflictuelles au travail.

Le Centre Intégrité du Médiateur fédéral doit cependant examiner si l'objet du signalement est une plainte fondée sur un intérêt personnel à réparer un préjudice personnel ou s'il s'agit d'une atteinte à l'intérêt général. Les plaintes concernant le dossier personnel de l'auteur du signalement, telles que les problèmes relatifs à sa carrière, sont soumises à la procédure de plainte ordinaire en première ou deuxième ligne. Une procédure de signalement n'est entamée que pour des infractions portant atteinte à l'intérêt général.

Le Médiateur fédéral recommande d'inclure le terme juridique « intérêt général » dans la description de ce qui peut être révélé, afin d'éviter que les membres du personnel ne signalent des faits ne concernant que leur intérêt personnel.

L'article 2, 4° de la proposition de loi stipule que l'auteur du signalement n'a pas à déterminer *avec certitude* l'intérêt public des informations révélées.

La loi du 15 septembre 2013 et l'article 6 de la directive européenne 2019/1937 stipulent également que l'auteur du signalement doit seulement disposer d'une présomption raisonnable.

Le Médiateur fédéral recommande, comme le stipulent la loi du 15 septembre 2013 ainsi que la directive européenne 2019/1937, d'inclure qu'une présomption raisonnable est suffisante. C'est à l'instance compétente (canal interne ou externe) qu'il appartient d'établir les faits.

La proposition de loi stipule que la loi s'applique à toute personne qui signale ou divulgue les informations, notamment les écrivains, les journalistes, les documentaristes, les réalisateurs et les producteurs.

Le Médiateur fédéral se demande si la loi relative aux lanceurs d'alerte est l'endroit adéquat pour développer la protection de groupes professionnels pour lesquels il existe d'autres réglementations spécifiques, telles que la liberté de la presse, la loi relative à la protection des sources journalistes, etc.

La proposition de loi stipule également que les informations peuvent ou non avoir été obtenues à titre professionnel.

le Médiateur fédéral

Tant la loi du 15 septembre 2013 que l'article 4, 1 de la directive européenne 2019/1937 stipulent que le signalement s'effectue dans le cadre professionnel.

La loi du 15 septembre 2013 donne une interprétation étroite du contexte professionnel. L'auteur du signalement est un membre du personnel de l'administration fédérale (contractuel, statutaire ou stagiaire) ou un ancien membre du personnel ayant quitté l'administration fédérale depuis maximum de deux ans.

Dans la directive européenne 2019/1937, la relation de travail est interprétée de manière plus large. Les indépendants, entrepreneurs, bénévoles, stagiaires, fournisseurs, etc. peuvent également bénéficier d'une protection à la suite d'un signalement.

La transposition de la directive en droit national conduira à une interprétation large de la notion de « relation de travail ».

Comment peut-on faire un signalement ?

Dans la proposition de loi, un lanceur d'alerte est une personne qui effectue un signalement ou une divulgation publique.

La divulgation publique n'est pas prévue par la loi du 15 septembre 2013.

Dans la directive européenne 2019/1937, la divulgation publique est bien protégée, mais sous certaines conditions : l'auteur de signalement a d'abord effectué un signalement interne et/ou externe mais aucune mesure appropriée n'a été prise dans le délai spécifié, ou la personne a des motifs raisonnables de croire que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, ou il existe un risque de représailles en cas de signalement externe, ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire.

Le Médiateur fédéral recommande d'inclure la possibilité de protéger les personnes qui font des divulgations publiques, mais sous conditions. Comme définie dans la directive européenne 2019/1937, la divulgation doit être effectuée en dernier ressort, lorsque le signalement via le canal interne ou externe ne peut déboucher sur une solution efficace.

Qui peut bénéficier d'une protection et qu'implique la protection ?

La protection est davantage développée dans les articles 2 et 3 de la proposition de loi. La protection va au-delà de l'auteur du signalement. Le facilitateur qui assiste le lanceur d'alerte ou l'aide à effectuer le signalement peut également faire appel à la protection. En outre, la famille de l'auteur du signalement peut bénéficier d'une protection.

La personne de confiance d'intégrité, définie dans la loi du 15 septembre 2013 en tant que point de contact pour les membres du personnel pour obtenir des informations et des avis quant à la recevabilité de ce qu'ils souhaitent signaler, peut être considérée comme un facilitateur. La pratique a démontré l'importance des personnes de confiance d'intégrité en termes d'accessibilité de l'information pour les membres du personnel concernant la procédure de signalement et la protection.

le Médiateur fédéral

L'article 4 de la directive européenne 2019/1937 prévoit des facilitateurs pour donner des informations dans le contexte professionnel et elle prévoit que ces facilitateurs bénéficient de la même protection que les auteurs de signalement.

Alors que l'article 2 de la proposition de loi énumère les membres de la famille de l'auteur du signalement qui peuvent être protégés, la directive européenne 2019/1937 donne une définition plus large des personnes qui peuvent faire appel à la protection dans son article 4. Il s'agit de tiers qui risquent de faire l'objet de représailles en raison de leur relation personnelle ou professionnelle avec l'auteur de signalement.

Afin d'éviter l'exclusion de certaines personnes, le Médiateur fédéral recommande d'utiliser une définition large de la protection, telle que reprise dans la directive européenne 2019/1937 et basée sur le critère « faire l'objet de représailles en raison d'un lien professionnel ou personnel avec l'auteur du signalement ».

L'article 2, 7° et l'article 3 de la proposition de loi contiennent tous deux une énumération exhaustive de ce qui constitue des représailles. Le Médiateur fédéral constate que ces énumérations ont été reprises deux fois avec de légères différences.

La loi du 15 septembre 2013 prévoit une liste non exhaustive de mesures négatives. De même, l'article 19 de la directive européenne 2019/1937 stipule qu'il s'agit de toute forme de représailles contre une personne protégée. Il fournit en outre une liste non exhaustive de mesures négatives.

Afin d'éviter que certaines mesures négatives ne puissent donner lieu à une protection parce qu'elles ne figurent pas dans la liste, le Médiateur fédéral recommande d'utiliser une liste non exhaustive de mesures négatives.

- **Article 4 concernant l'obtention du statut de lanceur d'alerte**

La proposition de loi choisit d'accorder la compétence de reconnaître le statut de lanceur d'alerte à une chambre spécialement constituée du tribunal de première instance et composée d'un juge professionnel et de deux représentants d'associations de défense des droits de l'homme.

La loi du 15 septembre 2013 accorde de plein droit la protection du Centre d'intégrité du Médiateur fédéral à l'auteur qui a introduit un signalement recevable par le biais de la procédure légale, ainsi qu'aux fonctionnaires fédéraux associés à l'enquête, à leurs conseils et aux personnes de confiance d'intégrité. Cette protection de plein droit ne nécessite aucune autre procédure administrative. La pratique ne démontre pas non plus que cette protection automatique pose problème.

La directive européenne 2019/1937 ne contient aucune disposition relative à une procédure d'obtention du statut de protection. L'article 20 1(b) de la directive ne fait référence à l'octroi d'une assistance que si le droit national prévoit une *certification en tant que personne protégée*.

Le Médiateur fédéral constate que cette procédure d'obtention du statut de lanceur d'alerte par le biais d'une procédure juridique est superflue si le canal interne ou externe peut accorder une protection de plein droit à l'auteur du signalement. En cas de divulgation publique seulement, la

le Médiateur fédéral

reconnaissance d'une instance compétente peut s'avérer nécessaire. Il pourrait être envisagé de confier cette certification à une autorité judiciaire, comme proposé dans la proposition de loi.

- **Article 5 stipulant une protection contre les poursuites judiciaires en guise de représailles**

L'article 5 de la proposition de loi stipule qu'un lanceur d'alerte est protégé contre les poursuites civiles et pénales.

La loi du 15 septembre 2013 ne contient aucune disposition relative à la protection contre les poursuites judiciaires.

L'article 21 de la directive européenne 2019/1937 indique que les personnes ayant un statut de protection n'encourent aucune responsabilité en cas de divulgation d'informations pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation était nécessaire pour révéler une violation. Dans les procédures judiciaires, les personnes protégées n'encourent aucune responsabilité du fait de signalements ou de la divulgation d'informations. L'article 21 contient en outre un certain nombre d'exemples pour lesquels les personnes protégées ne peuvent encourir de responsabilité : diffamation, violation du secret, protection des données, violation des contrats de travail, ...

Lors de la transposition de la directive, la protection contre les poursuites judiciaires devra être traduite en droit national.

- **Article 6 stipulant une protection contre des mesures de représailles extrajudiciaires**

Selon la proposition de loi, la procédure de protection en cas de représailles extrajudiciaires pourrait se dérouler en procédure en référé sur simple demande de la victime.

Dans l'article 6 de la proposition de loi, comme dans la loi du 15 septembre 2013 et dans l'article 21, 5 de la directive européenne 2019/1937, le renversement de la charge de la preuve est invoqué. Il appartient à la personne qui a pris la mesure négative de prouver que cette mesure n'est pas liée au signalement.

Une procédure extrajudiciaire a été mise en place dans le cadre de la loi du 15 septembre 2013. Un membre du personnel qui estime avoir été victime de représailles s'adressera au Centre Intégrité du Médiateur fédéral. Le Centre Intégrité demandera à l'administration concernée d'apporter les preuves qu'il ne s'agit pas d'une mesure de représailles ; il fera une proposition pour annuler ou compenser la mesure de représailles et proposera d'engager une procédure disciplinaire contre la personne qui a exercé les représailles.

L'article 21 de la directive européenne 2019/1937 exige des États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires pour préserver de représailles les personnes protégées et qu'ils garantissent des mesures de réelle réparation ou d'indemnisation complète.

Lors de la transposition de la directive en droit national, la protection contre les procédures extrajudiciaires devra être étendue.

le Médiateur fédéral

- **Article 7 concernant l'assistance de type juridique et autre aux lanceurs d'alerte**

L'article 7 de la proposition de loi prévoit que les lanceurs d'alerte ont droit à des informations gratuites issues d'un canal indépendant et facilement accessible. Les lanceurs d'alerte devraient également avoir droit à un accompagnement judiciaire, administratif et psychosocial. Enfin, il est indiqué que le lanceur d'alerte a droit à une assistance juridique de deuxième ligne totalement gratuite.

Dans la loi du 15 septembre 2013, ce sont le Médiateur fédéral et les personnes de confiance d'intégrité qui délivrent à l'auteur de signalement des informations à propos de la protection. Aucune assistance juridique n'est prévue. La pratique démontre qu'il existe un réel besoin d'assistance juridique et d'éventuels autres types d'assistance.

La directive européenne 2019/1937 met fortement l'accent sur les mesures de soutien aux personnes protégées. Des conseils juridiques et une assistance juridique doivent être offerts. Les États membres peuvent également offrir d'autres formes d'assistance (telles qu'une assistance financière ou psychologique).

Lors de la transposition de la directive, les mesures d'assistance et de soutien à l'attention des lanceurs d'alerte devront être traduites en droit national.

- **Article 8 concernant l'octroi d'une assistance aux lanceurs d'alerte étrangers et à leur famille**

Il s'agit ici d'un choix politique sur lequel le Médiateur fédéral ne se prononce pas.

5. Conclusion générale

Le Médiateur fédéral reconnaît l'importance de fournir une protection complète et efficace aux auteurs de signalement et aux autres personnes concernées pouvant être victimes de représailles, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Toute initiative visant à étendre cette protection ne peut qu'être saluée.

De cet avis du Médiateur fédéral, il ressort que la proposition de loi DOC 55 1380/001 tendant à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte, contient des éléments déjà rencontrés à divers égards par la loi du 15 septembre 2013 pour les membres du personnel de l'administration fédérale et qui seront développés lors de la transposition de la directive européenne 2019/1937 au plus tard le 17 décembre 2021.

le Médiateur fédéral

Rue de Louvain 48 bus 6
1000 Bruxelles

T. 0800 99 961

T. 02 289 27 27

E. contact@mediateurfederal.be
www.mediateurfederal.be