

Projet de loi

**portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du
Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la
protection des personnes qui signalent des violations du droit
de l'Union**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(7 avril 2023)

Par dépêche du 28 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt-et-un amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de la Justice.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chaque amendement et d'un texte coordonné du projet de loi sous rubrique tenant compte desdits amendements.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen a pour objet d'apporter des modifications à l'article 1^{er} de la loi en projet.

Le paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, reprend la proposition de texte que le Conseil d'État a formulée.

La reformulation du paragraphe 2 n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur proposée, est reformulé pour tenir compte de l'observation du Conseil d'État selon laquelle il y a lieu de préciser que c'est l'auteur qui bénéficie ou est exclu du régime de la loi en projet. La mention selon laquelle les « faits, informations ou documents couverts [...] par l'article 11 du statut général des fonctionnaires » sont exclus de la protection de la loi en projet est supprimée pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, ci-après « directive (UE) 2019/1937 ». Par conséquent, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle et sa réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel, la loi en projet s'appliquant désormais aux fonctionnaires et agents assimilés de l'État et aux fonctionnaires et agents assimilés communaux. Les termes « sans préjudice de dispositions légales dérogatoires » sont supprimés *in fine*, de sorte que l'opposition formelle pour insécurité juridique peut aussi être levée. Les

auteurs des amendements sous examen expliquent, dans le commentaire de l'amendement sous revue, qu'ils ont rajouté « le secret professionnel auquel un notaire est tenu » et « le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu », pour tenir compte d'une différence terminologique entre la version française et la version anglaise de la directive (UE) 2019/1937, visant, dans la seconde, « *the protection of legal and medical professional privilege* » à l'article 3, paragraphe 3, lettre (b), quand la première ne vise que « la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical » à la même disposition.

Le paragraphe 4 de l'article 1^{er} initial est supprimé pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État pour insécurité juridique, de sorte que celle-ci peut être levée.

Amendement 2

L'amendement sous examen apporte des modifications à l'article 3 du projet de loi sous avis.

Au point 1^o, la suppression des termes « pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public » à l'article 3, point 1^o, lettre b), permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle pour transposition erronée de la directive (UE) 2019/1937 au sujet de cette disposition.

Le point 2^o a pour objet de remplacer le verbe « est » par la conjonction de coordination « et » à l'article 3, point 11^o. Les auteurs affirment, dans leur commentaire, qu'il s'agit d'un redressement d'ordre légistique. Or, suite à cette modification, la définition du terme « repréailles » est dénuée de sens et ne correspond d'ailleurs plus à la définition prévue à l'article 5, point 11), de la directive (UE) 2019/1937. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de ladite directive, d'abandonner cette modification pour s'en tenir au texte initial.

Amendements 3 et 4

Les amendements sous examen n'appellent pas d'observation.

Amendement 5

L'amendement sous revue a pour objet d'apporter des modifications à l'article 6 de la loi en projet.

Au point 1^o, la suppression des termes « après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit » permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle pour insécurité juridique au regard de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Le point 2^o entend insérer une phrase entre la première et la deuxième phrase du paragraphe 2. Il s'agit, selon le commentaire de l'amendement, de donner suite à une demande de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg dans son avis complémentaire du 5 octobre 2022. Aux yeux du Conseil d'État, la disposition amendée est à lire en ce sens que le renvoi aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code du travail concerne le calcul du nombre des cinquante travailleurs, tandis que la phrase ajoutée par l'amendement sous

examen concerne le champ temporel qui est pris en compte pour le calcul du nombre de cinquante travailleurs.

Le point 5° a pour objet de reformuler le paragraphe 6, devenant le paragraphe 5 en raison de la suppression de l'ancien paragraphe 5. La première phrase de la disposition, dans sa nouvelle teneur proposée, reprend la proposition de texte que le Conseil d'État a formulée au sujet de l'article 6, paragraphe 6, et n'appelle par conséquent pas d'observation. Quant à la deuxième phrase, le commentaire du point 5° précise qu'« [i]l convient également de mentionner explicitement, comme il résulte de l'avis de l'Ordre des avocats et de l'Institut luxembourgeois de régulation, que dans le cas de figure prévu au nouveau paragraphe 5, il peut être recouru directement à la procédure de signalement externe ». Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent préciser qu'une personne désirant effectuer un signalement procède audit signalement en ayant recours à la procédure de signalement externe lorsqu'une procédure de signalement interne est matériellement impossible en raison de l'absence de mise en place de canaux de signalement interne. Ainsi, le principe même de la deuxième phrase va de soi et celle-ci peut être supprimée étant donné qu'elle est superfétatoire. En effet, il est évident que si des canaux de signalement interne existent, les auteurs de signalement sont néanmoins libres de passer par un signalement externe, même s'ils sont encouragés à utiliser d'abord des canaux de signalement interne.

Amendement 6

Le point 2° de l'amendement sous examen a pour objet de supprimer le paragraphe 3 de l'article 7, suite à une opposition formelle du Conseil d'État. Ce dernier a, dans son avis du 23 décembre 2022, précisé que cette opposition formelle pourrait être levée en apportant des précisions à la disposition en question ou en la supprimant. Les auteurs des amendements choisissent la seconde alternative, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendements 7 à 12

Les amendements sous examen n'appellent pas d'observation.

Amendement 13

L'amendement sous revue apporte des modifications à l'article 18 de la loi en projet.

En ce qui concerne le paragraphe 6 nouveau, le Conseil d'État signale que sa formulation prête à confusion et qu'il y a lieu de le reformuler comme suit :

« (6) L'office des signalements est soumis aux mêmes obligations auxquelles les autorités compétentes sont soumises en vertu de l'article 17. »

Amendements 14 et 15

Les amendements sous revue n'appellent pas d'observation.

Amendement 16

L'amendement 16 entend modifier l'article 22, paragraphe 2, de la loi en projet, pour remplacer la référence au « droit national » par une référence à la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et afin de remplacer les termes « européen d'application directe » par ceux de « droit de l'Union européenne ». En raison de ces adaptations, l'opposition formelle du Conseil d'État pour transposition incorrecte et imprécision, source d'insécurité juridique, peut être levée.

Amendement 17

L'amendement 17 entend apporter des modifications à l'article 23 de la loi en projet.

Au point 1°, et suite à la suppression du paragraphe 3, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 23 décembre 2022.

Amendement 18

L'amendement sous examen n'appelle pas d'observation.

Amendement 19

Le point 1° n'appelle pas d'observation.

Le point 2° vise à adapter le paragraphe 2 de l'article 26 du projet de loi sous avis. L'opposition formelle en raison de l'incohérence de la disposition par rapport à la définition de la notion de « personne concernée », prévue à l'article 3, point 10°, source d'insécurité juridique, peut dès lors être levée. Par ailleurs, le Conseil d'État note que les auteurs des amendements n'ont pas suivi son conseil de préciser les procédures particulières « dans les différentes lois procédurales applicables, sinon de prévoir une compétence spéciale unique avec une procédure adaptée ». Il peut néanmoins s'accommoder du choix consistant à remplacer les termes « par simple requête » par ceux de « par acte introductif d'instance », le droit commun s'appliquant selon la nature de la procédure en question.

Au point 4°, suite à l'adaptation du paragraphe 4, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard de ladite disposition dans son avis du 23 décembre 2022.

Amendement 20

Le point 2° insère un alinéa 1^{er} nouveau au paragraphe 5, afin de prévoir que les personnes qui sanctionnent ou intentent une procédure abusive contre un auteur de signalement encourrent une amende de 1 250 à 25 000 euros. Il s'agit de transposer les lettres b) et c) de l'article 23 de la directive (UE) 2019/1937, qui n'étaient pas transposées au sein de l'article 27 du projet de loi dans sa version initiale. Par conséquent, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle pour transposition incomplète de ladite directive.

Amendement 21

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 5

Au point 2°, il convient d'écrire « douze mois » en toutes lettres.

Amendement 13

À l'article 18, paragraphe 3, point 2°, la virgule précédant les termes « ou fournissent » est à supprimer, car superfétatoire.

À l'article 18, paragraphe 3, au point 5°, il convient d'écrire « l'article 6, paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2 et 7, ». Cette observation vaut également pour l'article 18, paragraphe 4, point 5°.

À l'article 18, paragraphe 4, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule à la suite des termes « à l'office des signalements ».

Amendement 16

À l'article 22, paragraphe 2, il convient de reproduire correctement l'intitulé de l'acte en question, en écrivant « loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ».

Amendement 18

À l'article 24, point 1°, la virgule à la suite du nombre « 2 » est à supprimer.

Amendement 19

À l'article 26, paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « points 1 à 6, 9°, 12° et 13°, ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « le cas échéant ».

Amendement 20

À l'article 27, paragraphe 5, il convient de supprimer la virgule à la suite des termes « à l'article 25 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 7 avril 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz