

Nouvelles du service d'étude

Les lanceurs d'alerte désormais mieux protégés : quelles conséquences pour les entreprises ?

Ce 15 décembre 2022, la loi belge qui transpose la directive européenne relative à la protection des lanceurs d'alerte a été publiée au Moniteur Belge. L'objectif de cette loi, dont l'avant-projet avait été soumis pour avis au CNT et au CCE (voir l'avis n° 2252), est d'offrir une meilleure protection aux lanceurs d'alerte qui dénoncent certaines infractions dans les entreprises. Ces derniers peuvent désormais s'appuyer sur un cadre juridique protecteur qui impose certaines obligations aux entreprises. Petit tour d'horizon de cette nouvelle protection. La concertation sociale au niveau de l'entreprise en sera également impacté, car des canaux d'information internes devront être mis en place. Le service d'étude a donc décidé de rédiger une note à ce sujet.

1. Objectif et champ d'application de la loi

La loi a pour objectif d'offrir une meilleure protection aux lanceurs d'alertes.

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

Un lanceur d'alerte est une personne qui, sur la base d'informations reçues dans un contexte professionnel ou non, signale, par l'intermédiaire de canaux, certaines infractions. Dans cette note, nous nous concentrerons exclusivement sur les lanceurs d'alerte qui dénoncent des infractions sur la base d'informations obtenues dans un contexte professionnel.

Le potentiels lanceurs d'alerte peuvent ainsi être des :

- travailleurs et fonctionnaires ;
- indépendants ;
- actionnaires ;
- administrateurs ;
- bénévoles ;
- stagiaires (rémunérés ou non) ;
- personnes qui travaillent sous la surveillance et la direction d'entrepreneurs (sous-traitants) et de fournisseurs ;
- anciens travailleurs ;
- candidats.



1.2 Quels sont les canaux de signalement ?

Le lanceur d'alerte dispose de 3 canaux de signalement : un canal interne à l'entreprise, un canal externe auprès des autorités publiques, et la divulgation publique pure et simple (par exemple via un journaliste ou un blog). Nous aborderons ces canaux plus en détails au point 3.



1.3 Quelle est la portée de la protection ?

Le lanceur d'alerte qui dénonce les infractions selon le prescrit de la loi est protégé contre les **représailles** et a accès à diverses **mesures de soutien**.

Les lanceurs d'alerte bénéficient de la protection pour autant :

- qu'ils aient eu des **motifs raisonnables** de croire que les informations signalées sur les infractions étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entrent dans le champ d'application de la loi ;
- et qu'ils aient effectué un signalement soit interne soit externe ou aient fait une divulgation publique, conformément à la loi.

Le premier critère est apprécié au regard d'une personne placée dans une situation similaire et disposant de connaissances comparables.

L'auteur de signalement ne perd pas le bénéfice de la protection au seul motif que le signalement effectué de bonne foi s'est avéré inexact ou infondé.

Les lanceurs d'alerte **anonymes** bénéficient également d'une protection lorsqu'ils sont identifiés ultérieurement et qu'ils sont victimes de représailles, du moment qu'ils satisfont aux conditions ci-dessus.



1.4 D'autres personnes bénéficient-elles également de la protection ?

A côté du lanceur d'alerte, d'autres personnes bénéficient également de la protection dès l'instant où elles avaient des motifs raisonnables de croire que l'auteur de signalement tombait dans le champ de protection de la loi :

- Les facilitateurs. Ce sont les personnes qui offrent un soutien actif pour faciliter les actions de l'auteur de signalement. Il peut par exemple s'agir d'un collègue qui prête son concours dans le vol de données subtilisées ou encore d'un délégué syndical qui informe le lanceur d'alerte quant au cadre légal applicable et conseille l'auteur de signalement sur les modalités à suivre par exemple ;
- les tiers qui sont en lien avec le lanceur d'alerte et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel (collègues, membres de la famille...). Ils ne participent pas activement au signalement, c'est la différence avec un facilitateur ;
- Les entités juridiques appartenant aux auteurs de signalements ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

2. Les infractions pouvant faire l'objet d'un signalement

Le travailleur sera protégé lorsqu'il signale 3 types d'infractions :

- 1) Les infractions qui concernent les domaines suivants :
 - marchés publics;
 - services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;
 - sécurité et conformité des produits;
 - sécurité des transports;
 - protection de l'environnement;
 - radioprotection et sûreté nucléaire;
 - sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux;
 - santé publique;
 - protection des consommateurs;
 - protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information;
 - lutte contre la fraude fiscale;
 - lutte contre la fraude sociale

Le champ d'application est donc très large ! Par exemple, la fraude sociale et fiscale, la protection des consommateurs, les problématiques liées à la sécurité et autres sont des sujets qui peuvent être observés quotidiennement par les travailleurs.

- 2) Les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE
- 3) Les infractions relatives au marché intérieur y compris les violations des règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État.

3. Les différents canaux de signalement

Le lanceurs d'alerte qui souhaite signaler une infraction peut le faire via 3 canaux : un canal interne à l'entreprise, un canal externe auprès des autorités publiques, et la divulgation publique pure et simple.

Bien entendu, le lanceur d'alerte reste libre de consulter son syndicat préalablement à l'émission d'un signalement ou d'une divulgation ou plus tard.

3.1 Le canal interne

Le travailleur pourra, de manière écrite ou orale, dénoncer les infractions via un canal interne institué dans son entreprise.

3.1.1 Quelles entreprises doivent introduire un canal interne

Toutes les entreprises qui occupent en moyenne plus de 50 travailleurs sont tenues d'instaurer des canaux et procédures internes de signalement et de suivi. Le seuil de travailleurs est déterminé sur la base de la méthode de calcul prévue pour les élections sociales.

Attention : le seuil de 50 travailleurs n'est pas applicable aux entreprises actives dans les domaines des services, produits et marchés financiers ou de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Ces entreprises devront donc mettre en place ces canaux et procédures quel que soit leur nombre de travailleurs.



3.1.2 Comment un canal interne est-il instauré ?

La mise en place de ces canaux et procédures devra se faire en concertation avec les partenaires sociaux : le conseil d'entreprise ou, à défaut, de la délégation syndicale ou, à défaut, du comité pour la prévention et la protection au travail ou, à défaut, les travailleurs de l'entreprise.

Il est donc tout à fait possible de conclure des conventions collectives de travail relatives à ces signalements internes.

3.1.3 Quelles sont les exigences minimales en matière de canaux interne ?

Les différentes procédures de signalement et de suivis internes doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences. Elles doivent ainsi comprendre :

- 1° des canaux pour la réception des signalements qui sont conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisés. Ces canaux permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement, ou les deux. 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;
- 2° un accusé de réception du signalement adressé à l'auteur de signalement dans un délai de sept jours à compter de cette réception;
- 3° la désignation d'un gestionnaire de signalement, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalements et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations;

- 4° un suivi diligent par le gestionnaire de signalement, en ce compris pour les signalements anonymes;
- 5° un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception envoyé à l'auteur de signalement, trois mois à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement;
- 6° la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement externe au coordinateur fédéral et aux autorités compétentes et, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de l'Union.

3.1.4 Qui gère le canal interne ?

Les canaux de signalement peuvent être gérés en **interne** par un gestionnaire de signalement (personne ou service impartial) ou fournis en **externe** par un tiers. Dans les deux cas, l'entreprise est considérée comme responsable du traitement des données à caractère personnel.

Les entités juridiques du secteur privé qui comptent **moins de 250 travailleurs** peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations, et de remédier à la violation signalée.

3.1.5 Qui peut effectuer un signalement ?

Le canal interne doit être ouvert **au moins** aux travailleurs de l'entreprise. L'entreprise peut toutefois ouvrir ce canal à d'autres auteurs de signalement (sous-traitant, anciens travailleurs, ...).

Lors de la concertation avec les partenaires sociaux, **il est essentiel d'élargir l'accès au canal interne à la majorité des personnes.**

3.1.6 Le signalement peut-il être anonyme ?

Oui. Les entreprises de **250 travailleurs ou plus** doivent recevoir les signalements anonymes et assurer leurs suivis. Les entreprises de **moins de 250 travailleurs** ne sont pas tenues à cette obligation mais peuvent accepter de tels signalements.

3.1.7 Quid du secret professionnel ?

Une exception à l'obligation de secret professionnel est prévue. Le détenteur du secret ne commet pas d'infraction aux conditions cumulatives suivantes :

- Il détient des secrets ;
- en raison de son état ou de sa profession ;
- Il signale ou divulgue publiquement ces secrets ;
- moyennant le respect des conditions de la loi.

Toutefois, cette règle s'applique sans préjudice de la protection :

- de la sécurité nationale ;
- des informations classifiées ;
- du secret professionnel des avocats ;
- du secret médical ;
- du secret des délibérations judiciaires ; et
- des règles en matière de procédure pénale.

Médecin et avocats doivent donc respecter leur obligation de secret professionnel. Il s'ensuit qu'un avocat ou un professionnel de la santé ne pourrait pas, sur pied de la directive, lancer l'alerte à propos de faits qui lui ont été confiés en sa qualité de dépositaire du secret professionnel. En revanche, libres à eux de dénoncer les faits dont ils ont personnellement connaissance sur leur lieu de travail en raison de leur profession



3.2 Le canal externe

Un canal externe est également mis à la disposition des lanceurs d'alerte.

Ces derniers ont le choix. Ils peuvent soit procéder à un signalement via le canal interne puis via le canal externe, soit recourir directement au canal externe.

Le signalement peut être **écrit ou oral**.

Le lanceur d'alerte peut effectuer un signalement auprès soit des Médiateurs fédéraux (=coordinateur fédéral) soit auprès aux autorités compétentes.

Tant les médiateurs fédéraux que les autorités compétentes doivent établir des canaux de signalement devant satisfaire à diverses obligations et exigences. Nous n'en aborderons pas le détail dans la présente note



3.3 La divulgation publique

Il est également prévu qu'un lanceur d'alerte dénonce l'infraction via la divulgation publique.

La divulgation peut se faire de **manière directe**, via un blog par exemple, ou indirecte, par le truchement d'un journaliste ou d'un parlementaire.

Toutefois, le lanceur d'alerte ne sera protégé que si au moins d'une des conditions suivantes est remplie :

- 1° Il a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans un délai raisonnable
- 2° Il a des motifs raisonnables de croire que:
 - a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public; ou
 - b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

4. Exigences communes relatives aux signalements internes et externes

4.1 Le devoir de confidentialité

Seuls les membres du personnel habilités à recevoir ou à suivre le signalement peuvent connaître l'identité de l'auteur et toutes les autres informations permettant de retrouver directement ou indirectement son identité.

Ce devoir de confidentialité ne vaut pas si :

- Le lanceur d'alerte donne son consentement libre et explicite pour communiquer également son identité à d'autres personnes ;
- il s'agit d'une obligation légale nécessaire et proportionnée dans le cadre d'une enquête menée par les autorités nationales ou de procédures judiciaires. Et ce, notamment afin de garantir les droits de défense de la personne concernée. L'autorité compétente ou les Médiateurs fédéraux informent l'auteur du signalement par écrit, avant la divulgation, des motifs de celle-ci. Sauf si cela devait mettre en péril l'enquête ou les procédures judiciaires.

4.2 Le traitement des données à caractère personnel

Tout traitement de données à caractère personnel doit se faire conformément au RGPD.

Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.

Jusqu'à ce que l'infraction signalée soit prescrite, il faut conserver le nom, la fonction et les coordonnées :

- du lanceur d'alerte ;
- de toute personne à qui s'appliquent les mesures de protection et de soutien ;
- de la personne concernée (le cas échéant également le numéro d'entreprise).

4.3 Archivage des signalements

Les employeurs, les autorités compétentes et les Médiateurs fédéraux tiennent un registre de chaque signalement reçu. Dans ce cadre, ils tiennent bien entendu compte des exigences de confidentialité.

Les signalements sont conservés pendant la durée de la relation contractuelle entre l'auteur de signalement et l'entité juridique concernée.

5. Les mesures de soutien et de protection

Ces mesures bénéficient tant au lanceur d'alerte qu'aux facilitateurs, tiers et entités juridiques liées au lanceur d'alerte.

5.1 Interdiction de représailles

Les personnes concernées ne pourront en aucun cas faire l'objet de représailles (en ce compris les menaces et tentatives de représailles).

Il pourrait par exemple d'agir de :

- Suspension, mise à pied, licenciement ou mesures équivalentes;
- Rétrogradation ou refus de promotion;
- Transfert de fonctions, changement de lieu de travail, réduction de salaire, modification des horaires de travail;
- Suspension de la formation;
- Evaluation de performance ou attestation de travail négative;
- Mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière;
- Coercition, intimidation, harcèlement ou ostracisme;
- Discrimination, traitement désavantageux ou injuste;
- ...



5.2 Les mesures de soutien

Plusieurs mesures de soutien sont mises à disposition des personnes concernées :

- des informations et conseils complets et indépendants, facilement et gratuitement accessibles, sur :
 - les recours et procédures disponibles qui offrent une protection contre les représailles ;
 - les droits de la personne concernée, y compris ses droits en matière de protection des données à caractère personnel
 - le fait que l'auteur du signalement entre en ligne de compte pour les mesures de protection prévues par cette loi ;
- l'avis technique à l'égard de toute autorité impliquée dans la protection de l'auteur ;
- l'assistance en justice et les conseils juridiques ;
- les mesures de soutien, y compris le soutien technique, psychologique, médiatique et social ;
- l'assistance financière dans le cadre des procédures judiciaires.

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) est le point d'information central concernant la protection des lanceurs d'alerte. Il est également responsable des mesures de soutien, de la promotion de la protection des droits des auteurs de signalement et d'une culture juridique et sociale qui favorise le signalement d'infractions. Il assure également la rédaction d'un rapport indépendant bisannuel relatif à la protection des auteurs de signalement en Belgique, adressé au gouvernement et aux Chambres fédérales.

5.3 Mesures de protection contre les représailles

De nombreuses mesures de protection contre les représailles sont mises en place, notamment :

- les personnes protégées disposent d'une procédure de protection extrajudiciaire (optionnel) qui précède ou non la procédure judiciaire. Le cas échéant, c'est le coordinateur fédéral dirige cette procédure, laquelle implique la personne protégée et l'entité juridique exerçant les représailles. La charge de la preuve reposera sur cette dernière. A l'issue de la procédure, le coordinateur fédéral fait une recommandation pour annuler les représailles ou réparer le préjudice à l'entité concernée, qui est libre ou non d'accepter cette recommandation.
- Une exonération, à certaines conditions, de la responsabilité des personnes protégées (par exemple, en cas de non-respect d'une restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat)
- Des dommages et intérêts entre 18 et 26 semaines de salaire pour les victimes de représailles. Si la victime n'est pas salariée, les dommages et intérêts sont fixés à concurrence du préjudice réellement subi. Dans ce cas, la victime doit prouver l'étendue du préjudice subi.
- Pour le signalement d'une infraction à la législation concernant les services, produits et marchés financiers ou la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, les dommages et intérêts s'élèvent, au choix de la personnes protégée :
 - 6 mois de salaire brut, y compris tous les avantages extralégaux. Ce n'est certes possible que si la personne protégée perçoit un salaire ou une indemnité à y assimiler ;
 - Ou au préjudice réellement subi. La victime doit alors prouver l'étendue du préjudice subi.

NB : ces indemnités ne sont pas cumulables avec les indemnités pour licenciement manifestement déraisonnable (CCT n° 109)

- Une possibilité de demande de réintégration dans l'entreprise pour les personnes protégées dans le cadre d'un signalement d'une infraction à la législation concernant les services, produits et marchés financiers ou la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Une procédure spéciale est prévue à cet effet.
- Un recours au tribunal du travail
- Un renversement de la charge de la preuve
- ...



5.4 Mesures de protection des personnes concernées

Les autorités compétentes et le coordinateur fédéral veillent à ce que l'identité des personnes concernées soit protégée aussi longtemps que les enquêtes déclenchées par le signalement ou la divulgation publique sont en cours. Les règles relatives à la protection de l'identité des auteurs s'appliquent également à la protection de l'identité des personnes concernées.

NB : la personne concernée est celle mentionnée dans le signalement ou la divulgation publique en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée.

Autrement dit, il s'agit de la personne dénoncée par le signalement, ou à tout le moins visée de près ou de loin. Ce terme inclut donc toute personne qui, directement ou indirectement, peut avoir joué un rôle dans l'infraction et ne se limite pas à l'employeur ou aux membres du personnel de l'entité juridique, mais peut également désigner les (sous-) contractants ou les prestataires de services.

5.5 Modification de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978

L'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 a été complété afin d'exonérer le travailleur qui effectue un signalement ou une divulgation publique de sa responsabilité civile.

Ainsi, le signalement ou la divulgation publique effectué(e) conformément à la loi 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.

6. Les sanctions

Plusieurs sanctions sont prévues en cas :

- De non-respect des obligations relatives au canal de signalement interne (mise en place, bon fonctionnement, enregistrement des signalements, ...) : amendes /peine emprisonnement.
- De représailles, d'entrave au signalement, de procédures inutiles ou vexatoires ou du non-respect de l'obligation de confidentialité par un employeur, membre du personnel ou toute autre personnes physique ou morale : amendes /peine emprisonnement.
- De signalements ou divulgations publiques intentionnellement faux : dommages et intérêts



7. Date d'entrée en vigueur

La loi entrera en vigueur deux mois après sa publication au Moniteur belge, à savoir le 15 février 2023.

Toutefois, pour les entreprises comptant entre 50 et 249 travailleurs ont jusqu'au 17 décembre 2023 pour instaurer un canal interne.

8. Conclusion

Si la matière abordée dans la présente note est très technique et semble éloignée de la réalité quotidienne, il n'en demeure pas moins que les représentants des travailleurs ont un rôle central à jouer dans la protection des lanceurs d'alerte : soutien, mise en place du canal de signalement interne via la concertation sociale, etc.