

Décret du Parlement wallon du 19 mai 2023 insérant des dispositions relatives 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 : Focus sur la fonction de « référent intégrité »

Le 19 mai 2023, le Parlement wallon a adopté un décret qui transpose la directive européenne 2019/1937 sur « *La protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union* » en ce qui concerne les services et organes des autorités locales.

La directive européenne tend à protéger les lanceurs d'alerte, qui jouent un rôle fondamental dans la prévention des menaces à l'intérêt public, mais qui peuvent également être dissuadés de signaler ces menaces par crainte de représailles.

L'objectif est donc de mettre en place des procédures claires et précises qui garantiront aux lanceurs d'alerte une protection contre les menaces et les représailles. Il s'agit, en substance, d'appliquer ce régime de protection des lanceurs d'alerte aux autorités locales soumises à l'exercice de la tutelle régionale, soit les communes, provinces, intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, à l'exception des autorités locales organisées structurellement par le pouvoir fédéral que constituent les zones de police et les zones de secours, des établissements chargés de la gestion du culte, des sociétés à participation publique locale significative, et des associations sans but lucratif locales.

Ainsi, le décret wallon prévoit que les pouvoirs locaux devront mettre en place un dispositif de signalement chapeauté par un acteur central : le « référent intégrité », dont l'indépendance et la protection seront assurées afin de garantir son impartialité dans les missions qui lui seront dévolues. Le texte prévoit également un dispositif externe de signalement, qui sera quant à lui indépendant de chaque pouvoir local et dans le cadre duquel « l'autorité compétente intégrité » assurera une mission parallèle au référent intégrité au niveau interne.

1. Le choix du référent intégrité

Le législateur wallon a usé de la faculté prévue par la directive européenne de ne pas soumettre les communes de moins de 10.000 habitants à l'obligation d'instaurer un dispositif de signalement interne et donc de désignation d'un référent intégrité.

Un même référent intégrité communal peut être mutualisé avec une ou plusieurs autorités locales, ou avec un CPAS ou une association régie par le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

Les pouvoirs locaux ont aussi la possibilité de se doter de plusieurs référents intégrité selon la taille de leur structure et leur organisation.

Avant de procéder à la désignation du référent intégrité, le pouvoir local devra adopter une description de fonction en concertation avec les organisations syndicales représentatives.

Une fois que cette description de fonction aura été établie, les pouvoirs locaux devront lancer un appel interne. Tout membre du personnel de niveau A ou à défaut de niveau B pourra être désigné référent intégrité conformément aux statuts et règlements applicables. Autrement dit, il appartient aux autorités locales de préciser les critères et modalités de désignation du référent intégrité.

Toutefois, dans l'hypothèse où aucun membre du personnel ne se manifesterait de façon volontaire dans le cadre de l'appel interne, selon le cas, c'est le directeur général adjoint ou, à défaut, le directeur général, qui sera désigné en tant que référent intégrité par le conseil communal, ou le titulaire de la fonction dirigeante locale au sein d'une intercommunale ou d'une régie communal autonome, ou encore le directeur général ou le titulaire de la fonction dirigeante locale en ce qui concerne la régie provinciale autonome et la province.

Il est à noter que le législateur régional a anticipé les éventuels conflits d'intérêts qui pourraient naître dans le cas où le directeur général/le titulaire de la fonction dirigeante locale serait désigné référent intégrité. Ainsi, le texte prévoit que si le celui-ci est impliqué directement ou indirectement dans le cadre du signalement et qu'il soit aussi celui qui assume la mission de référent intégrité, l'auteur du signalement s'adressera directement au collège communal/à l'organe de gestion/au collège provincial et, le cas échéant, à l'autorité compétente intégrité (voy. *supra*).

De façon générale, il est prévu que le référent intégrité transmette son dossier à l'autorité compétente intégrité s'il apparaît, 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 dans le cadre du traitement du signalement.

2. Les missions du référent intégrité

Le référent intégrité a, en premier lieu, une mission générale d'écoute, d'information et de conseil des personnes qui envisagent de signaler une violation ou de celles qui ont déjà procédé à un tel signalement.

Dans un deuxième temps, le référent intégrité doit recevoir et examiner le signalement d'une violation d'intérêt général. Dans ce cadre, le référent intégrité est chargé d'une réelle mission d'enquête : il peut faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaires et entendre toutes les personnes intéressées. En outre, le référent intégrité peut imposer des délais impératifs de réponse aux personnes auxquelles il adresse des questions.

Si le référent intégrité a donc un certain pouvoir d'action, le législateur l'a néanmoins balisé en prévoyant que le référent intégrité devra exercer ses missions dans le respect des principes généraux de bonne administration et des droits de la défense. Le décret règle également le respect de la confidentialité de l'identité des parties concernées par l'enquête du référent intégrité ainsi que la transmission des données à caractère personnel, l'ensemble de ces éléments ne pouvant être divulgués que sous de strictes conditions.

Au terme de l'enquête, le référent intégrité devra adresser au directeur général/ au titulaire de la fonction dirigeante locale, ou au collègue communal/à l'organe de gestion/au collègue provincial, selon le cas, un rapport circonstancié. Ce rapport devra notamment constater l'absence ou l'existence d'une violation et contenir la décision du référent intégrité d'adresser des recommandations ou encore 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.

Enfin, le référent intégrité devra assurer le suivi d'informations à l'auteur du signalement dans les trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou à compter de l'expiration de la période de sept jours suivant le signalement, à défaut d'accusé de réception. Ainsi, le référent intégrité informera de la suite donnée au signalement et veillera à maintenir la communication avec l'auteur du signalement, en ne manquant pas d'informer de l'existence et des conditions pour recourir au signalement externe.

Il convient de préciser que dans le cas où une l'autorité locale se doterait de plusieurs référents intégrité, celle-ci serait libre d'apprécier la pertinence de la répartition des missions et des rôles entre les divers référents intégrité qu'elle aurait désignés.

3. La protection du référent intégrité

Enfin, s'il est apparu nécessaire de prévoir des obligations précises dans le cadre des missions du référent intégrité, le législateur régional a également tenu à garantir son indépendance ainsi que sa protection à l'égard de toutes représailles.

En effet, l'exercice des missions précitées doit se faire de manière indépendante et impartiale, l'autorité assurant au référent intégrité des garanties à cet égard, telles que le fait de le protéger contre toutes influences ou pressions inappropriées, mettre des moyens nécessaires à sa disposition ou encore lui permettre d'améliorer ses compétences et connaissances et d'entretenir tous les contacts nécessaires à l'exercice de sa fonction.

Par ailleurs, l'interdiction de représailles à l'égard du référent intégrité, en ce compris les menaces ou tentatives, est explicitement prévue dans le décret. Ces représailles couvrent - pour autant qu'elles soient fondées totalement ou partiellement sur les actes posés dans le cadre de la fonction du référent intégrité - le licenciement, les mesures disciplinaires, toute appréciation négative dans le cadre de toute procédure permettant une avancée barémique, le transfert de fonctions ou de 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, l'ostracisme ou encore toute discrimination et traitement injuste ou désavantageux.

Autrement dit, si le référent intégrité exerce également une autre fonction, l'autorité pourra toujours adopter une mesure disciplinaire ou toute autre mesure dans le cadre de l'autre fonction exercée.

L'ensemble de ces protections prendra cours dès la date d'entrée en fonction du référent intégrité.

4. Conclusion

L'on peut, à ce stade, constater que le dispositif de signalement interne va certainement requérir une certaine organisation et des moyens de la part des pouvoirs locaux. Que ce soit des formations ou des moyens techniques, la mise en place du processus de signalement interne, s'il est très certainement nécessaire pour renforcer la démocratie et la transparence au sein des administrations locales, représentera aussi une charge sur ces dernières qui devront mettre tout ce dispositif en place pour le 1^{er} janvier 2024 au plus tard.

Dans ce cadre, le législateur wallon a été alerté sur le manque de ressources financières des pouvoirs locaux ainsi que de la multiplication des projets et règlements qui risquent de peser lourdement sur les communes.

Toutefois, si la mise en place d'un soutien financier aux communes a été évoquée lors des discussions parlementaires, un tel soutien n'a pas encore été organisé à ce jour, le Ministre des Pouvoirs Locaux ayant précisé qu'il était à ce stade précipité de décider d'une aide financière alors que l'on ne sait pas comment les choses vont concrètement être mises en place. Le Ministre a toutefois précisé que des formations seraient organisées relativement à la nouvelle fonction de référent intégrité.

Enfin, le législateur a permis au Gouvernement wallon d'arrêter, si nécessaire, des modalités de fonctionnement et de procédure pour assurer la mise en œuvre du décret. Il faudra donc rester attentif aux éventuels arrêtés royaux qui seraient adoptés et qui viendraient consolider et préciser le processus de signalement interne propre aux pouvoirs locaux.

Nathalie Fortemps et Laura Campos
Novembre 2023