



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Office des signalements

Rapport d'activités de l'Office des signalements

2023

Avril 2024

1. INTRODUCTION

La [Loi du 16 mai 2023 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](#) (ci-après la « loi du 16 mai 2023 ») a créé un nouveau cadre légal relatif à la protection des lanceurs d'alerte travaillant dans le secteur privé ou public, complétant les lois sectorielles applicables en la matière.

Le présent rapport de l'office des signalements, créé en vertu de l'article 8 de la loi du 16 mai 2023, couvre la période du 1^{er} septembre, date d'entrée en fonction l'office, au 31 décembre 2023. Cette période a en grande partie été consacrée à la mise en place opérationnelle des services de l'office des signalements, à l'établissement des relations avec les autorités compétentes et à la définition du cadre procédural nécessaire à l'accomplissement des missions de l'office.

2. LES MISSIONS DE L'OFFICE

D'après l'article 9 de la loi du 16 mai 2023, l'office a pour missions :

« 1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre et de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne ;

2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ;

3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance ;

4° de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel ;

5° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi et de les soumettre aux autorités compétentes ;

6° d'assurer les missions lui attribuées dans la procédure de signalement externe ».

L'article 10 de la loi du 16 mai 2023 relatif aux « rapports, évaluation et réexamen » prévoit que l'office « publie annuellement un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité ». Ce rapport contient des informations sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2019/1937 transposée par la loi du 16 mai 2023 ainsi que des statistiques sur les signalements externes.

Par ailleurs, l'article 13 de la loi du 16 mai 2023 prévoit que « [l]e chargé de direction surveille le respect des dispositions légales de la présente loi, sans préjudice des compétences respectives des autorités compétentes visées à l'article 18 ».

Tel que prévu à l'article 18, paragraphe 4, de la loi du 16 mai 2023, l'office peut se voir communiquer des signalements de la part de 11 autorités compétentes¹. Sur la base de ces signalements, l'office peut

¹ L'Autorité de la concurrence, l'Inspection du travail et des mines, le Centre pour l'égalité de traitement, le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, l'Institut luxembourgeois de régulation, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel,

prononcer des amendes administratives à l'encontre de personnes physiques et morales pour des faits constitutifs de violations visées audit article 18, paragraphe 4.

Conformément à l'article 18, paragraphe 6, l'office est tenu de mettre en place des « *canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations* », tels que visés à l'article 17, du moins pour la communication des signalements transmis en vertu de l'article 18, paragraphe 4.

3. L'ORGANISATION DE L'OFFICE

L'office des signalements est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Conformément aux articles 11 et 15, l'office est dirigé par un chargé de direction et le cadre du personnel de l'office « *comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement* ». Par ailleurs, « *[c]e cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires* ».

Suite à un transfert de poste du ministère de la Justice², l'office a publié, avec le soutien actif de la Direction Budget et Ressources humaines du ministère de la Justice, une offre d'emploi pour le recrutement d'une personne³ en octobre 2023. Le processus de sélection a abouti au recrutement d'une personne avec effet au 1^{er} mars 2024.

En l'absence de crédits alloués à l'office dans le budget 2023 en raison de l'adoption de la loi en cours d'année, l'office a recouru au budget et aux services généraux du ministère de la Justice pour ses frais de fonctionnement et d'équipement.

Bien que l'office ait bénéficié de la mise à disposition d'un bureau dans les locaux du ministère de la Justice, des discussions régulières entre l'office et les différents services du ministère de la Justice ont été entreprises, afin d'identifier des locaux pouvant garantir la discrétion et la confidentialité des échanges avec les potentiels lanceurs d'alerte, permettant ainsi à l'office d'assurer ses missions dans l'esprit de la loi du 16 mai 2023.

L'office a commencé les travaux nécessaires à la mise en place de son infrastructure informatique, son site internet et les moyens de communication sécurisés.

Pour planifier ses activités, l'office a adopté un programme de travail portant sur la période 2023/2024.

L'office, en tant que responsable du traitement au sens du règlement général sur la protection des données, s'est doté d'une notice d'informations relatives à ses traitements de données à caractère personnel et a entrepris les démarches pour désigner le Commissariat de gouvernement à la protection des données (CGPD) en tant que délégué à la protection des données (CGPD).

l'Administration de la nature et des forêts, l'Administration de la gestion de l'eau, l'Administration de la navigation aérienne et le Service national du Médiateur de la consommation.

² Le poste était initialement prévu pour le service Armes/Gardiennage de la Direction droit pénal et pénitentiaire et est définitivement transféré au 1^{er} novembre 2023 vers l'office.

³ Groupe d'indemnité B1, sous-groupe d'indemnité administratif, sous le statut d'employé de l'Etat ou de fonctionnaire.

L'office, en tant que nouveau « *producteur ou détenteur d'archives publiques* », a entrepris des démarches auprès des Archives nationales au vu de l'adoption d'un tableau de tri conformément à la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage. Ces travaux se poursuivront en 2024.

4. L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE ET LA SENSIBILISATION DU PUBLIC

4.1. L'INFORMATION ET L'AIDE DES POTENTIELS LANCEURS D'ALERTE

Dans le cadre de sa mission « *d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre* » l'office a été en contact avec 10 personnes souhaitant effectuer un signalement.

Ce contact confidentiel au préalable avec l'office a permis à ces personnes de mieux connaître leurs droits et identifier les procédures les plus appropriées à suivre. De manière générale, l'office fournit des explications générales sur le cadre légal applicable avant d'entamer un dialogue écrit, par téléphone ou par des rencontres physiques avec les potentiels lanceurs d'alerte sur les démarches concrètes que la personne souhaiterait entreprendre. Dans tous les cas, la décision d'entamer la démarche ou d'y renoncer appartient pleinement au potentiel lanceur d'alerte.

Ainsi, l'office a pu donner des explications sur le champ d'application personnel afin d'aider les personnes à déterminer si elles ont « *obtenu des informations dans un contexte professionnel* » à l'occasion d'une relation de travail au sens de l'article 2 de la loi. Il est apparu dans deux cas que les informations n'ont pas été obtenues dans un contexte professionnel. Dans ces deux cas, l'office a réorienté les personnes vers les démarches appropriées à leur cas individuel.

Ensuite, étant donné que l'article 5 de la loi encourage « *à privilégier le signalement par le biais de canaux de signalement interne [...] lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et [...] qu'il n'y a pas de risques de représailles* », certains potentiels lanceurs d'alerte ont pu apprécier, dans leur cas concret, si un risque de représailles existait à leur égard ou s'il pourrait être envisagé d'utiliser d'abord les canaux de signalement interne, pour autant qu'ils existent dans l'entité concernée.

Dans six cas, l'analyse de la situation individuelle a amené l'office à informer les potentiels lanceurs d'alerte plus spécifiquement sur les canaux de signalement externe appropriés. Ainsi, sur base des informations et explications transmises par les potentiels lanceurs d'alerte et en considérant les missions et compétences respectives des autorités visées à l'article 18 de la loi, l'office a identifié, au cas par cas, l'autorité compétente la plus appropriée pour recevoir le signalement potentiel.

L'office n'a pas pris connaissance de cas dans lesquels une divulgation publique au sens de l'article 24 de la loi ait été envisagée ou de démarches portant sur des informations tombant dans les exceptions au champ d'application matériel de la loi visées à l'article 1^{er} de la loi.

4.2. LA SENSIBILISATION DU PUBLIC À TRAVERS DES FORMATIONS ET DES CONFÉRENCES

Au second semestre 2023, l'office a participé à des conférences organisées par des acteurs externes :

- « Les rendez-vous du secteur public » organisés par PricewaterhouseCoopers, conférence dédiée au thème « *Whistleblowing et canaux de signalement pour le secteur public* » le 26 septembre 2023 ;
- deux conférences organisées par FEDAS Luxembourg a.s.b.l. dédiées au thème « *La protection des lanceurs d'alerte, les mécanismes de signalement interne dans le secteur social* » le 23 et 26 octobre 2023 ;
- un webinar « *Whistleblowing : quo vadis Luxembourg ?* » organisé par PWC PricewaterhouseCoopers le 6 décembre 2023 ;
- un workshop organisé par FEDAS Luxembourg a.s.b.l. le 14 décembre 2023 dédié à la mise en place de canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi.

L'office a été en contact avec diverses autorités compétentes et d'autres acteurs externes pour l'organisation d'événements de sensibilisation prévus pour 2024.

4.3. LA SENSIBILISATION PAR LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'INFORMATIONS ET DES AUTRES DEMANDES

L'office des signalements a reçu 24 demandes d'informations d'entités souhaitant obtenir des renseignements sur leurs obligations découlant de la loi et 13 demandes de coopération de la part d'autorités compétentes. L'office a collaboré avec le ministère de la Justice concernant une demande provenant d'une autorité compétente.

Le ministère de la Justice et du ministère de la Fonction publique ont collaboré sur le projet de « *lignes directrices quant à la mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la fonction publique et communale* », en cours de finalisation et d'adoption en 2024 par le Conseil de gouvernement. Ces lignes directrices visent à accompagner la mise en œuvre des canaux de signalement interne dans le secteur public. Dans ce cadre, l'office a régulièrement été associé à ces travaux.

L'office a collaboré à trois reprises avec le ministère de la Justice concernant des sollicitations de la presse et a répondu à une sollicitation de la presse.

4.4. LA SENSIBILISATION PAR LA MISE EN PLACE D'UN SITE INTERNET

Afin d'assurer ses missions de sensibilisation du grand public, d'accompagnement des lanceurs d'alerte et d'informations des entités visées par la loi, l'office a entrepris des démarches pour la mise en place d'un site internet propre. Ces travaux continueront en 2024.

5. L'APPLICATION DE LA LOI

La loi crée un nouveau cadre institutionnel qui s'articule autour des 23 autorités compétentes désignées par l'article 18 de la loi, des autorités judiciaires et de l'office des signalements. La loi confie de nouvelles missions aux autorités compétentes, en particulier de recevoir, dans les limites de leurs missions et compétences respectives, les signalements entrant dans le champ d'application de la loi et de vérifier,

auprès des entités juridiques relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. À cet effet, les autorités compétentes exercent de nouveaux pouvoirs d'enquête et de sanctions.

5.1. LES RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS COMPÉTENTES ET D'AUTRES AUTORITÉS CONCERNÉES

L'office a eu des entrevues bilatérales avec 21 autorités compétentes en 2023 dans différents formats, a rencontré des représentants du Parquet général et des Parquets d'arrondissements et a également eu des entrevues avec le Commissariat de gouvernement à la protection des données (CGPD), le Commissariat du gouvernement à la discipline (CGID) et l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA).

5.2. LE RÉSEAU DES AUTORITÉS COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Le 22 novembre 2023, l'office a lancé la première réunion de travail du réseau des autorités compétentes en matière de la protection des lanceurs d'alerte avec la participation du CGPD et le soutien du ministère de la Justice.

5.3. LES RECOMMANDATIONS SUR TOUTE QUESTION RELATIVE À L'APPLICATION DE LA LOI

En application de sa mission d'« *élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi et de les soumettre aux autorités compétentes* », l'office des signalements a rédigé un projet de « *recommandations sur le traitement de signalements comportant des informations sur des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit* » transmis aux autorités compétentes et aux Parquets pour avis. Les travaux sur ces recommandations se poursuivront en 2024.

5.4. LE RECUEIL DES INFORMATIONS CONCERNANT DES MANQUEMENTS RELATIFS À LA MISE EN PLACE DE CANAUX DE SIGNALEMENT INTERNE

L'office a les missions « *de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne [et] d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 desquelles l'office a connaissance* ». Or, l'office n'a pas eu connaissance de tels manquements au cours de l'année 2023 à transmettre aux autorités compétentes.

5.5. LES PROCÉDURES RELATIVES AUX AMENDES ADMINISTRATIVES

L'office des signalements n'a pas encore été saisi de dossiers de la part des autorités compétentes⁴ visées à l'article 18, paragraphe 4, de la loi du 16 mai 2023. Sur la base de ces signalements, l'office peut

⁴ L'Autorité de la concurrence, l'Inspection du travail et des mines, le Centre pour l'égalité de traitement, le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, l'Institut luxembourgeois de régulation, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel, l'Administration de la nature et des forêts, l'Administration de la gestion de l'eau, l'Administration de la navigation aérienne et le Service national du Médiateur de la consommation.

prononcer des amendes administratives à l'encontre de personnes physiques et morales pour des faits constitutifs de violations visées audit article 18, paragraphe 4.

6. STATISTIQUES

D'après l'article 9 de la loi du 16 mai 2023, l'office a pour mission « *de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel* ».

Ce « *rapport annuel contient les informations sur la mise en œuvre et l'application de la directive (UE) 2019/1937, ainsi que les statistiques suivantes sur les signalements visés au chapitre 4 (signalements externes), de préférence sous une forme agrégée, si elles sont disponibles au niveau central :*

1° le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes ;

2° le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat ;
et

3° s'il est constaté, le préjudice financier estimé et les montants recouvrés à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées ».

	Le nombre de signalements reçus	En cours d'instruction	Instruction terminée
Commission de surveillance du secteur financier	149	70	79
Commissariat aux assurances	4	1	3
Autorité de la concurrence	6	1	5
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	0	0	0
Inspection du travail et des mines	37	10	27
Commission nationale pour la protection des données	8	7	1
Centre pour l'égalité de traitement	0	0	0
Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté	0	0	0
Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher	0	0	0
Institut luxembourgeois de régulation	0	0	0
Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel	0	0	0
Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg	1	1	0
Ordre des avocats du Barreau de Diekirch	0	0	0
Chambre des notaires	0	0	0
Collège médical	2	1	1
Administration de la nature et des forêts	0	0	0
Administration de la gestion de l'eau	0	0	0
Administration de la navigation aérienne	0	0	0
Service national du Médiateur de la consommation	0	0	0
Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils	0	0	0
Ordre des experts-comptables	7	5	2
Institut des réviseurs d'entreprises	1	0	1
Administration des contributions directes	8	6	2

Les autorités compétentes ont reçu 223 signalements au cours de l'année 2023, pour 121 desquels l'instruction a été clôturée. 102 signalements font l'objet d'un suivi au 31 décembre 2023.

En ce qui concerne les statistiques transmises par la Commission de surveillance du secteur financier, le nombre de dossiers dont l'instruction est terminée (79) correspond à la clôture par le service en charge de la procédure applicable en matière de la protection des lanceurs d'alerte. Le suivi d'un signalement est ainsi considéré clôturé à partir du moment où, notamment, une des suites mentionnées au tableau ci-dessous a été donnée au signalement. Les enquêtes ouvertes se poursuivront selon la procédure idoine de la CSSF, excluant toute référence à l'auteur du signalement en cause, et donneront lieu ou non à une procédure d'infraction.

Raisons	Nombre de signalements
Incompétence de fond de la CSSF (entité concernée non surveillée, compétence d'une autre institution)	24
Incompétence territoriale de la CSSF - coordination avec l'autorité de surveillance compétente	11
Informations utiles à une mission de surveillance en cours de la CSSF	5
Informations déjà connues de la CSSF	2
Prétendus manquements non confirmés ou faux après enquête/confrontation de la CSSF	10
Manquements dénoncés corrigés par le professionnel sans intervention de la CSSF	2
Informations insuffisantes pour que la CSSF puisse mener une enquête (p.ex. Silence du whistleblower)	3
Autres (p.ex. faits non pertinents/sérieux)	7
Ouverture d'une enquête	5
Mise en conformité suite à confrontation par la CSSF au professionnel concerné	2
Dénonciation au Parquet de Luxembourg (BC/FT**, fraude fiscale, etc.)	6
Avertissement publié	2

Selon les statistiques transmises par le Commissariat aux assurances, deux procédures, toujours en cours, ont été engagées et sont relatives au même signalement.

En ce qui concerne les statistiques transmises par l'Autorité de la concurrence, la plupart des signalements ont soit été transférés aux autres autorités compétentes, soit classées sans suite (signalements sans lien avec le Luxembourg, sans substance ou aucune réponse aux demandes d'informations complémentaires). Un signalement est encore en cours d'instruction.

Quant aux statistiques transmises par l'Inspection du travail et des mines, sur les 37 signalements reçus, l'ITM a engagé des enquêtes et de procédures à la suite de 24 signalements, dont 10 sont actuellement en cours de traitement. Dans le cadre de 11 dossiers, des infractions en matière de conditions de travail et de sécurité et santé au travail ont été constatées. L'ITM a estimé un préjudice financier à 9 050.01 € liés aux violations signalées et un montant recouvré de 8 539.89 € à la suite d'enquêtes et de procédures liés aux violations signalées. Les montants indiqués représentent le montant brut des préjudices financiers pour le salarié. Pour le cas où l'employeur n'aurait pas régularisé sa situation, une amende administrative conformément aux dispositions de l'article L. 613-14 du Code du travail lui a été infligée. Pour les dossiers en cours, il n'est pour l'instant pas possible de définir le montant du préjudice financier éventuel.

Selon les statistiques transmises par la Commission nationale pour la protection des données, un signalement a été déclaré non-recevable et 7 signalements ont donné lieu à des procédures qui sont encore en cours, pour lesquelles il n'est pas encore possible d'estimer le préjudice financier éventuel ou les montants à recouvrer à la suite desdites enquêtes.

Pour ce qui est des statistiques transmises par l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, l'enquête engagée suite au signalement reçu est en cours.

Concernant les statistiques transmises par le Collège médical, les faits mentionnés dans les signalements sont en cours d'enquête, pour lesquelles il n'est pas encore possible d'estimer le préjudice financier éventuel ou les montants à recouvrer à la suite desdites enquêtes.

Par rapport aux statistiques transmises par l'Ordre des experts comptables, deux signalements ont été considérés non recevable. L'OEC a engagé 5 procédures, toujours en cours, à la suite des signalements reçus, pour lesquelles il n'est pas encore possible d'estimer le préjudice financier éventuel ou les montants à recouvrer à la suite desdites enquêtes.

En ce qui concerne les statistiques transmises par l'Institut des réviseurs d'entreprises, le signalement reçu, transmis par une autre autorité compétente, ne relevait *in fine* pas du champ de compétences de l'IRE.

Finalement, selon statistiques transmises par l'Administration des contributions directes, les signalements reçus ont donné lieu à 8 enquêtes dont 2 ont déjà été clôturées n'ayant abouti à aucun résultat. Pour les 6 enquêtes en cours, il n'est pas encore possible d'estimer le préjudice financier éventuel ou les montants à recouvrer à la suite desdites enquêtes.