



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Office des signalements

Rapport d'activités de l'Office des signalements

2024

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
1. LES MISSIONS DE L'OFFICE.....	2
2. LE RESPECT DE LA LOI.....	3
2.1. L'ACCOMPAGNEMENT DES POTENTIELS LANCEURS D'ALERTE	3
2.2. LE RECUEIL DES INFORMATIONS RELATIVES A D'EVENUELS MANQUEMENTS SUR L'ETABLISSEMENT DES CANAUX DE SIGNALEMENT INTERNE	4
2.3. LES PROCEDURES RELATIVES AUX AMENDES ADMINISTRATIVES.....	5
3. LA SENSIBILISATION.....	6
3.1. LES FORMATIONS ET LES CONFERENCES	6
3.2. LES DEMANDES D'INFORMATION	10
3.3. LES ACTIONS DE SENSIBILISATION A DESTINATION DU GRAND PUBLIC	11
3.4. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	11
4. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'OFFICE	12
4.1. LES AUTORITES COMPETENTES.....	12
4.2. LE RESEAU DES AUTORITES COMPETENTES EN MATIERE DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE.....	13
4.3. LE MINISTERE DE LA JUSTICE	14
4.4. LES AUTRES INSTITUTIONS ET AUTORITES NATIONALES.....	15
4.5. LES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS EUROPEENNES ET INTERNATIONALES.....	15
5. L'ORGANISATION DE L'OFFICE	16
6. LES STATISTIQUES DES AUTORITES COMPETENTES.....	17

INTRODUCTION

L'Office des signalements (ci-après, l'« Office ») a été créé par 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 », ou la « Loi ») et a commencé à fonctionner à partir de septembre 2023.

Le présent rapport annuel, qui couvre l'année 2024, est rédigé en application de l'article 10 de la Loi du 16 mai 2023. Cette disposition, relative 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 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 « Directive (UE) 2019/1937 ») transposée par la Loi du 16 mai 2023 ainsi que des statistiques sur les signalements externes. Ce rapport est le deuxième émis depuis la création de l'Office et couvre le premier exercice d'activité complet. L'exercice 2024 est encore, en grande partie, consacré à des ajustements administratifs et opérationnels des services de l'Office, à la consolidation des relations avec les autorités compétentes et au peaufinage du cadre procédural nécessaire à l'accomplissement des missions de l'Office.

L'Office adresse ses remerciements à Madame la Ministre de la Justice, Madame Elisabeth MARGUE, pour la confiance et le soutien aux activités de l'Office et à tous les services du ministère de la Justice, sans lesquels la mise en place de l'Office n'aurait pas été possible. Ainsi, l'Office a pu compter sur le savoir-faire des collaborateurs du ministère de la Justice notamment en matière logistique, budgétaire et de ressources humaines. Le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après le « CTIE ») a également joué un rôle central, principalement en matière d'infrastructure informatique de l'Office.

L'Office tient également à souligner l'engagement des autorités compétentes dans la mise en œuvre des dispositions légales en matière de protection des lanceurs d'alerte et salue le travail important effectué à leur niveau pour la mise en place des canaux et procédures de signalement externe. L'Office a pu compter sur une excellente collaboration et peut témoigner de la qualité des échanges avec ses interlocuteurs, permettant ainsi à œuvrer ensemble pour la mise en place d'un cadre cohérent tel que prévu par la Loi du 16 mai 2023 et la Directive (UE) 2019/1937.

1. 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. »*

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 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.

Le présent rapport est structuré autour des deux groupes de missions de l'Office, à savoir : le respect de la loi (2.) et la sensibilisation (3.). La mise en œuvre de la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte est un travail collectif entre un grand nombre d'acteurs institutionnels et implique dès lors que l'Office établisse, dans le cadre de l'exécution de ses missions, des relations institutionnelles avec des entités nationales et européennes (4.). Émanant d'une administration nouvellement créée, ce rapport reflète les questions organisationnelles et administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'Office (5.). Finalement, le rapport est consacré aux statistiques transmises par les autorités compétentes pour l'exercice 2024 (6.).

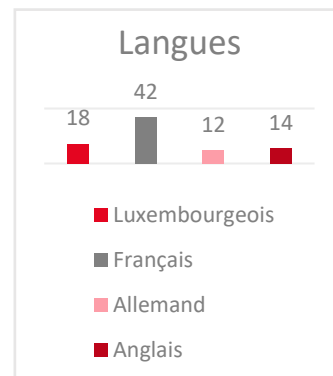
¹ L'autorité de la concurrence, l'Inspection du travail et des mines, le Centre pour l'égalité de traitement, le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, l'Institut luxembourgeois de régulation, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel, l'Administration de la nature et des forêts, l'Administration de la gestion de l'eau, l'Administration de la navigation aérienne, le Service national du Médiateur de la consommation.

2. LE RESPECT DE LA LOI

2.1. L'ACCOMPAGNEMENT DES POTENTIELS LANCEURS D'ALERTE

L'Office contribue à la mise en œuvre effective de la protection des lanceurs d'alerte en accompagnant des potentiels lanceurs d'alerte et en fournissant de l'information et de l'aide aux personnes envisageant d'effectuer un signalement.

En 2024, l'Office a comptabilisé 86 sollicitations fondées sur l'article 9, 1°, de la Loi du 16 mai 2023 suivant lequel l'Office a pour mission « *d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre* ».



Dans 80 cas, l'Office a été sollicité par des personnes souhaitant obtenir des informations relatives aux procédures de signalements interne ou externe découlant de la Loi du 16 mai 2023². À cinq reprises, les sujets abordés concernaient principalement les recours juridictionnels disponibles en vertu de l'article 26 de la Loi pour faire face à des mesures de représailles interdites en vertu de l'article 25. A l'occasion d'un dossier, l'Office a conseillé des personnes pouvant être considérées comme facilitateurs³ au sens de la Loi du 16 mai 2023.

La première prise de contact s'est faite, dans plus de la moitié des cas (48 sur 86), par courriel. Dans les autres cas, le contact a été établi avec l'Office par appel téléphonique (32), par le transfert des coordonnées via une autre entité publique (5) ou par le dépôt d'une démarche MyGuichet⁴ (1).

En termes de suivi, l'Office a donné suite, à 47 reprises par courriel, à 40 reprises par téléphone, à 18 reprises par l'organisation d'une rencontre physique dans ses locaux et à 1 reprise par une réponse transmise par MyGuichet.

Dans la majorité des cas (56 sur 86), la personne a communiqué son identité à l'Office lors des échanges, bien qu'il soit évident que l'Office respecte strictement la confidentialité de l'identité des potentiels lanceurs d'alerte qui prennent contact. Dans les autres cas, les personnes ont préféré rester anonymes (25) ou ont communiqué avec l'Office sous un pseudonyme (5).

² De septembre à décembre 2023, l'Office a été sollicité 10 fois.

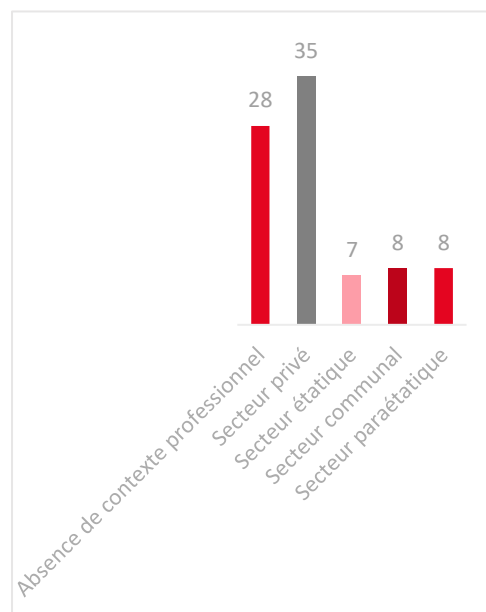
³ Un « *facilitateur* » est définie comme « *une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle* » à l'article 3, point 8°, de la Loi du 16 mai 2023.

⁴Ce canal de communication sécurisé a été mis en ligne en fin d'année 2024 :

<https://guichet.public.lu/fr/citoyens/justice/lanceurs-alerte/alerte-office-signalements.html>

Aux termes de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la Loi, celle-ci « *s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel* ». Ainsi, les potentielles alertes fondées sur des informations obtenues dans un contexte privé ou sur des informations publiquement accessibles ne sont en principe pas recevables et ne donnent pas lieu à reconnaître, à l'auteur du signalement, les droits et protections découlant de la Loi du 16 mai 2023. A cet égard, il est à noter que dans 28 cas, l'Office a informé la personne qu'il ressort des éléments transmis que les informations sur les violations alléguées n'ont vraisemblablement pas été obtenues dans un contexte professionnel et que la Loi du 16 mai 2023 ne trouve en principe pas application dans le cas d'espèce.

Parmi les 58 cas dans lesquelles un contexte professionnel a pu être identifié, 35 concernaient des violations alléguées dans le secteur privé, 7 concernaient des entités du secteur étatique, 8 relevaient du secteur paraétatique et 8 concernaient des entités du secteur communal. Il est à préciser qu'il revient, *in fine*⁵, à la personne qui reçoit le signalement interne ou à l'autorité compétente saisie du signalement externe d'évaluer si l'alerte tombe dans le champ d'application personnel et/ ou matériel de la Loi du 16 mai 2023 et d'identifier effectivement l'existence d'une violation d'une disposition légale du droit national ou du droit européen d'application directe.



2.2. LE RECUEIL DES INFORMATIONS RELATIVES À D'ÉVENTUELS MANQUEMENTS SUR L'ÉTABLISSEMENT DES CANAUX DE SIGNALEMENT INTERNE

D'après l'article 9, points 1° et 3°, de la Loi du 16 mai 2023, l'Office a pour mission 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* ».

Au dernier trimestre 2024, l'Office a formellement été saisi à 1 reprise par une personne considérant qu'elle avait des informations sur d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne par une entité juridique du secteur public. L'Office a, sur base de l'article 13 de la Loi du 16 mai 2023, commencé à instruire ces informations afin de déterminer s'il convenait d'en informer les autorités respectivement compétentes. À la suite de l'intervention de l'Office, l'entité a pris des mesures pour se mettre en conformité avec ses obligations découlant de l'article 6 et 7 de la Loi du 16 mai 2023.

⁵ Sans préjudice du pouvoir juridictionnel – le cas échéant saisi de la question, notamment dans le cadre d'un recours juridictionnel en application de l'article 26 de la Loi du 16 mai 2023 – de se prononcer sur le caractère bien ou mal fondé d'une telle qualification.

2.3. LES PROCÉDURES RELATIVES AUX AMENDES ADMINISTRATIVES

Pour rappel, la Loi du 16 mai 2023 distingue entre certaines autorités qui disposent de pouvoirs de sanctions propres, visées à l'article 18, paragraphe 3⁶, et d'autres, prévues à l'article 18, paragraphe 4⁷ qui ne disposent pas de pouvoirs de sanctions propres et qui transmettent donc les résultats de leurs enquêtes à l'Office, le cas échéant pour sanction de la part de celui-ci.

Dans l'un et l'autre cas, des amendes administratives allant de 1 500 euros à 250 000 euros peuvent être prononcées à l'encontre de personnes physiques et morales :

- « 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;*
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2 ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;*
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;*
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée ;*
- 5° qui, en violation de l'article 6, paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2 et 7 et de l'article 7, paragraphe 1^{er}, n'établissent pas les canaux et les procédures pour le signalement interne et leur suivi. »*

Dans le cadre de ses pouvoirs de sanctions prévus à l'article 18, paragraphe 4, de la Loi, l'Office a été saisi de 10 dossiers en 2024, qui lui ont été transmis par l'Inspection du Travail et des Mines, concernant des violations aux obligations visées aux points 2° et 5° ci-dessus.

Sur ces 10 dossiers, 3 ont été instruits et clôturés par l'Office en 2024 sans que de sanctions ne soient prononcées, tandis que l'instruction se poursuit pour les 7 autres. La majorité des entités faisant l'objet d'un tel dossier ont spontanément, après intervention de l'Office, pris des mesures pour se mettre en conformité avec leurs obligations découlant de l'article 6 et 7 de la Loi du 16 mai 2023. Dans certains cas, les mesures prises et les explications fournies ont ainsi permis à l'Office de s'abstenir d'adopter une amende administrative.

L'Office n'a pas connaissance de décisions administratives adoptées par les autorités compétentes disposant de leurs propres pouvoirs de sanction sur fondement de l'article 18, paragraphe 3, de la Loi du 16 mai 2023.

⁶ La Commission de surveillance du secteur financier, le Commissariat aux assurances, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, la Commission nationale pour la protection des données, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, la Chambre des notaires, le Collège médical, l'Ordre des architectes et des ingénieurs conseils, l'Ordre des experts comptables, l'Institut des réviseurs d'entreprises et l'Administration des contributions directes.

⁷ 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.

3. LA SENSIBILISATION

L'article 9, 2°, de la Loi du 16 mai 2023 confie à l'Office la mission de « *sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte* ».

La sensibilisation constitue ainsi une obligation légale et un instrument essentiel de bonne gouvernance. Elle vise à corriger les perceptions parfois négatives associées au signalement et à promouvoir sa valeur en tant que mécanisme de transparence, de responsabilité et de renforcement de la confiance dans les institutions publiques et privées en renforçant, par la diffusion des connaissances en matière de législation sur la protection des lanceurs d'alerte, la sécurité juridique.

3.1. LES FORMATIONS ET LES CONFÉRENCES

Dans le cadre de sa mission de sensibilisation, l'Office a été invité à intervenir à de nombreuses conférences et formations organisées par des acteurs publics et privés au cours de l'année 2024. Ces interventions ont permis de présenter les principales dispositions de la Loi du 16 mai 2023, d'échanger sur leur mise en œuvre pratique et de répondre aux questions des professionnels concernés.

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. Ainsi, l'Office est intervenu lors des seize événements suivants :

Janvier

19/01 Présentation de la Loi lors d'une « *séance d'information sur la Loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte* » organisée par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (« *ALIA* ») à l'attention des fournisseurs de services soumis à la surveillance de l'ALIA

22/01 Présentation sur la « *Protection des lanceurs d'alerte : droits et obligations pour une protection efficace et équilibrée* » dans le cadre d'une séance d'information dédiée organisée par l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (« *OAI* ») pour ses membres

24/01 Intervention sur « *Luxembourg Law of 16 May 2023 transposing Directive (EU) 2019/1937* » dans le cadre d'un « *KPMG Whistleblowing breakfast* » organisé par KPMG Tax and Advisory S.à r.l.

31/01 Présentation sur la « *Protection des lanceurs d'alerte selon la législation luxembourgeoise* » à un « *Business and Human Rights Breakfast* » dédié à destination des signataires du « *Pacte national Entreprises et Droits de l'Homme* » organisé par la House of Sustainability de la Chambre de commerce

Février

08/02 Intervention sur « *Les mécanismes internes à mettre en place* » lors d'une journée de conférence hybride consacrée à la « *La Loi du 16 mai 2023 sur la protection des lanceurs d'alerte : un nouvel outil de compliance* » organisée par Meetings, Translations & Inventives Services S.A. (« *MeeTincS S.A.* »)

20/02 Présentation sur « *La protection des lanceurs d'alerte* » lors d'une réunion du Comité interministériel des droits de l'homme organisée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

28/02 Présentation sur « *La protection des lanceurs d'alerte* » lors d'une réunion du Groupe « Entreprises et droits de l'homme » organisée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Mars

21/03 Intervention sur « *Whistleblowers' protection* » lors de la conférence « *Implementation of the whistleblowing bill in the insurance sector: authorities' expectations* » organisée par l'Association Internationale du Droit de l'Assurance (« *AIDA* ») et l'Association Luxembourgeoise des Juristes de Droit Bancaire (« *ALJB* »)

26/03 Formation sur la « *protection des lanceurs d'alerte* » à destination du personnel de l'Ordre des experts-comptables (« *OEC* ») et de l'Institut des réviseurs d'entreprise (« *IRE* ») coorganisé par l'OEC et l'IRE

Avril

25/04 Présentation sur la « *protection des lanceurs d'alerte* » lors d'une séance d'information dédiée organisée par l'Association des travailleurs désignés Luxembourg a.s.b.l. (« *ATDL+* »)

Mai

07/05 Intervention sur « *Whistleblowers' protection* » lors d'une conférence portant sur « *Whistleblower Directive and Luxembourgish Whistleblower Law* » organisée par Association of Certified Fraud Examiners (« *ACFE* ») — Luxembourg Chapter

Juin

12/06 Intervention portant sur la « *Présentation des lignes directrices et des obligations des ministères et administrations afin de mettre en place un canal de signalement interne et de désigner des délégués aux signalements* » lors d'une séance d'information sur la « *Mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la Fonction publique étatique* » organisée par le ministère de la Fonction publique à destination de représentants des départements ministériels et des administrations

20/06 Présentation de la « *Loi du 16 mai 2023 et des lignes directrices quant à la mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la fonction publique étatique* » lors d'une « *réunion d'informations sur la mise en place de canaux de signalement interne pour lanceurs d'alerte* » à l'attention des administrations communales, des offices sociaux, et des autres établissements publics placés sous la surveillance des communes organisée par l'Office des signalements en collaboration avec le ministère des Affaires intérieures

Septembre

25/09 Intervention portant sur « *Le signalement interne dans la fonction publique* » lors d'une la séance d'information concernant la « *Mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la Fonction publique étatique* » organisée par le ministère de la Fonction publique à destination des délégués aux signalements désignés par les différents départements ministériels

Octobre

16/10 Intervention dans le cadre d'une séance d'information sur la « *protection des lanceurs d'alerte* » organisée par l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (« *OKAJU* ») et la Commission consultative des Droits de l'Homme (« *CCDH* ») à l'attention de leur personnel

Décembre

16/12 Modération et intervention lors d'une réunion du « *réseau des délégué•e•s aux signalements dans la fonction publique* » à destination des entités du secteur public étatique et communal organisée par l'Office des signalements

Outre ces présentations, l'Office a également participé à divers événements en tant qu'auditeur, renforçant ainsi ses contacts avec les parties prenantes et favorisant une meilleure diffusion de l'information. Par ailleurs, la participation à ces formations permet à l'équipe de l'Office d'améliorer sa propre compréhension des défis liés à la mise en œuvre des obligations légales relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

Septembre

19/09 Séminaire « *Les midis de l'entreprise* » sur le thème « *Un an après : Retours d'expérience sur les nouvelles lois relatives au harcèlement moral et aux lanceurs d'alertes* » organisé par Arendt & Medernach S.A.

Novembre

15/11 Conférence en ligne portant sur « *Whistle-Blower Protection : What should Board Directors consider now?* » organisée par l'Institut luxembourgeois des administrateurs a.s.b.l. (« *ILA* »)

Décembre

12/12 Séminaire en ligne au sujet de « *Three years post transposition : lessons for protection of whistleblowers ?* » organisé par l'European Whistleblowing Institute (« *EWI* »)

Dans le même ordre d'idées, l'Office a été représenté lors de certains événements thématiquement liés à ses missions, en particulier la prise en compte des droits de l'homme par les entreprises⁸ ainsi que la liberté d'expression⁹.

L'Office a, par ailleurs, commencé des échanges avec l'Institut national d'administration publique et le ministère de la Fonction publique en vue, à terme, d'offrir une formation pour les agents du secteur public chargés de la réception et du suivi des signalements internes dans le cadre des canaux et procédures de signalement interne mis en place en application des articles 6 et 7 de la Loi ainsi qu'une formation à destination de tout agent intéressé par la matière ou impliqué dans la mise en œuvre des procédures susmentionnées.

⁸ Conférence du 2 décembre 2024 au sujet des « *Droits humains & entreprises : Vers une transposition ambitieuse de la CSDDD dans le droit luxembourgeois – Quels défis à relever ?* » organisée par l'Initiative pour un devoir de vigilance, en partenariat avec la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) et d'autres partenaires.

⁹ Table ronde portant sur le thème de « *La liberté d'expression est-elle en danger ? La prolifération du discours de haine sur les réseaux sociaux et en politique* » organisée par la CCDH à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2024.

Afin d’expliquer ses missions et les nouvelles règles en matière de protection des lanceurs d’alerte, l’Office des signalements a également sollicité des réunions avec les syndicats actifs au Luxembourg. Ainsi, l’Office a rencontré les représentants de 4 syndicats.

3.2. LES DEMANDES D’INFORMATION

Dans le cadre de sa mission « *de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d’alerte* » telle que prévue à l’article 9, 2°, de la Loi du 16 mai 2023, l’Office a traité 66 demandes d’information, émanant principalement de professionnels pour le compte de leur entité (58).

Professionnel du secteur étatique	36
Professionnel du secteur privé	18
Professionnel du secteur communal	2
Professionnel du secteur paraétatique	1
Scientifique	3
Prestataire de services	6

La grande majorité des demandes émanant des secteurs public et privé reçues en 2024 se rapportent aux nouvelles obligations des entités (52 demandes au total) :

- à la mise en place des canaux et procédures de signalement interne (39) et aux obligations générales découlant de cette législation (2)
- aux solutions techniques pour sécuriser les canaux de signalement et le stockage des signalements interne (4)
- aux informations à mettre à disposition du personnel des entités concernées (3)
- à la formation des personnes chargées du suivi des signalement interne (2)
- à l’interaction avec les obligations des agents publics découlant de leur statut (2)

Le suivi de ces demandes a notamment donné lieu à des réunions de concertation avec les dirigeants d’un syndicat intercommunal et avec les délégués aux signalements désignés par des départements ministériels.

À 6 reprises, l’Office a été saisi de demandes en relation avec l’application de la procédure de signalement interne afin, par exemple, d’échanger sur les moyens concrets à mettre en œuvre pour conserver la confidentialité de l’identité de l’auteur d’un signalement tout en effectuant les vérifications nécessaires pour assurer un suivi adéquat au sens de la Loi.

À 3 reprises, des scientifiques, universitaires ou chercheurs, ont soumis des questions relatives à la législation et la jurisprudence afférente.

L’Office a par ailleurs été sollicité par des entités publiques et privés ayant développé, ou souhaitant développer, des solutions techniques pour la gestion des canaux de signalements internes, y compris en ayant recours à des technologies innovantes. Dans ce cadre, les échanges avec ces acteurs ont permis à l’Office de fournir des informations concernant les mesures de sauvegarde et les exigences de sécurité et de confidentialité se dégageant des articles 6, 7 et 23 de la Loi du 16 mai 2023. Ces demandes ont également été l’occasion de clarifier le rôle des tiers et des sous-traitants dans le suivi des signalements internes et dans le cadre de la mise en place des canaux sécurisés.

À côté des demandes d’information, l’Office a été saisi de deux demandes de la part de membres de la presse.

3.3. LES ACTIONS DE SENSIBILISATION À DESTINATION DU GRAND PUBLIC

L'Office a étroitement collaboré avec une agence de communication afin de développer plusieurs supports de sensibilisation destinés au grand public. Une brochure de sensibilisation, des affiches ainsi qu'une vidéo explicative ont été réalisées. Conçus pour un public non averti, ces supports présentent de manière claire et accessible les principales dispositions de la Loi du 16 mai 2023, sensibilisent à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte et expliquent les droits et obligations des personnes concernées. Ces actions de communication constituent une première étape et seront poursuivies et élargies en 2025 afin d'assurer une diffusion plus large et une meilleure visibilité auprès du public.

Afin d'assurer ses missions de sensibilisation du grand public, d'accompagnement des personnes souhaitant effectuer un signalement et d'information des entités concernées par la Loi, l'Office a engagé dès 2023 les démarches pour la création d'un site internet propre. Ces travaux, menés en concertation interne et en collaboration avec le CTIE, se sont poursuivis en 2024 et sont en voie d'achèvement. Le site, dont le lancement est prévu courant 2026, mettra à disposition des informations facilement accessibles sur la Loi du 16 mai 2023, sur les droits et obligations des lanceurs d'alerte ainsi que sur les démarches à suivre.

3.4. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DANS LE SECTEUR PUBLIC

La mise en œuvre des canaux et procédures de signalement interne dans le secteur public a été l'un des sujets marquants de 2024. Ainsi, après l'adoption, par le Conseil de gouvernement du 15 avril 2024, des « *Lignes directrices quant à la mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la fonction publique étatique* », rédigées par les services du ministère de la Justice et du ministère de la Fonction publique, le ministre de la Fonction publique a diffusé, en date du 23 mai 2024, une lettre circulaire aux départements ministériels, administrations et services de l'État accompagnée desdites lignes directrices. À ce titre, les « *ministères sont appelés à mettre en place des canaux de signalement interne en désignant un ou plusieurs délégués aux signalements, qui seront compétents pour le département ministériel et les administrations qui en dépendent* ».

L'adoption de ces lignes directrices et la diffusion de la lettre circulaire ont été accompagnées par deux séances d'information dédiées pour le secteur étatique et d'une séance d'informations dédiée au secteur communal. Par ailleurs, l'Office a organisé une réunion physique entre les délégués aux signalements¹⁰ désignés par les départements ministériels en vue de faciliter et accélérer la mise en place des mécanismes de signalement interne prévus par la Loi du 16 mai 2023.

L'Office a été sollicité pour son avis par le Commissariat du Gouvernement à la protection des données (« CGPD »), désormais appelé Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données (« CGSD »), au sujet d'un projet de guide pratique relatif au suivi des signalements internes de violations du droit de l'Union et au sujet d'un modèle de procédure de suivi des signalements internes de violations du droit de l'Union.

¹⁰ Conformément à l'obligation découlant de l'article 7, paragraphe 1, 3°, de la Loi, disposant comme suit : « 3° la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, 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 ».

Pour accompagner les travaux relatifs à la mise en place des canaux et procédures de signalement interne, l'Office est plus particulièrement intervenu auprès des différents départements ministériels pour que les ministères procèdent à la désignation de leurs délégués aux signalements respectifs. Par la suite, l'Office a été à la disposition de ces nouveaux délégués pour toute question relative à cette nouvelle législation, comme en témoignent les nombreuses demandes d'informations citées plus haut.

4. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'OFFICE

4.1. LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

La Loi du 16 mai 2023 a créé un nouveau cadre institutionnel qui s'articule autour des 23 autorités compétentes désignées par l'article 18¹¹, des autorités judiciaires et de l'Office. Pour rappel, ladite disposition identifie les autorités compétentes suivantes :

La Commission de surveillance du secteur financier	L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch
Le Commissariat aux assurances	La Chambre des notaire
L'Autorité de la concurrence	Le Collège médical
L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	L'Administration de la nature et des forêts
L'Inspection du travail et des mines	L'Administration de la gestion de l'eau
La Commission nationale pour la protection des données	L'Administration de la navigation aérienne
Le Centre pour l'égalité de traitement	Le Service national du Médiateur de la consommation
Le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté	L'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils
L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher	L'Ordre des experts-comptables
L'Institut luxembourgeois de régulation	L'Institut des réviseurs d'entreprises
L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel	L'Administration des contributions directes

¹¹ Sans préjudice des attributions des autorités européennes le cas échéant compétentes.

En application des missions et pouvoirs prévues par la Loi, les autorités compétentes :

- « vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne. À cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé de leur transmettre toutes les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité des canaux de signalement interne mis en place avec les dispositions de la présente loi »¹²
- « établissent des canaux de signalement externe indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des informations sur les violations »¹³
- « reçoivent, [...] les signalements entrant dans le champ d'application de la présente loi [dans les limites de leurs missions et compétences respectives] »¹⁴
- « peuvent demander, par écrit à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1er et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement [d]ans l'exercice de leurs missions respectives »¹⁵

Suivant leur identification à l'article 18, paragraphe 3, ou l'article 18, paragraphe 4, de la Loi, les autorités compétentes ont un pouvoir de sanction direct ou indirect ayant pour objet de prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes physiques et morales¹⁶ pour certaines infractions y définies.

L'année 2024 a marqué le premier exercice au cours duquel les autorités ont pu exercer les nouvelles missions leur ayant été confiées, en particulier la réception, dans les limites de leurs missions et compétences respectives, des signalements entrant dans le champ d'application de la Loi et la vérification, auprès des entités juridiques relevant de leur champ de compétence respectif, de l'établissement des canaux de signalement interne. L'exercice 2024 a par ailleurs été l'occasion pour les autorités compétentes d'exercer les nouveaux pouvoirs d'enquête et de sanction leur ayant été accordés par la Loi du 16 mai 2023.

Les autorités compétentes sont dès lors des interlocuteurs importants pour l'Office dans la mise en œuvre de la législation. Dans la continuité des échanges bilatéraux entamés en 2023 avec toutes les autorités compétentes, l'Office a rencontré, en présentiel, les représentants de 2 autorités compétentes au 1^{er} trimestre 2024 et a eu une vingtaine d'échanges par courriel ou par téléphone avec des membres des autorités compétentes au sujet de l'application de la Loi.

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

Le Réseau des autorités compétentes en matière de protection des lanceurs d'alerte (« Réseau ACPLA ») regroupe les représentants des autorités compétentes pour recueillir et traiter les signalements des lanceurs d'alertes conformément à la Loi du 16 mai 2023 sur la protection des lanceurs d'alerte.

¹² Article 6, paragraphe 7, de la Loi.

¹³ Article 17, paragraphe 1^{er}, de la Loi.

¹⁴ Article 18, paragraphe 1^{er}, de la Loi.

¹⁵ Article 18, paragraphe 2, de la Loi.

¹⁶ Il est renvoyé à la section 2.3. pour plus d'informations à ce sujet.

Le Réseau ACPLA a notamment pour objet un échange de recommandations, de bonnes pratiques, l'analyse des procédés prévus par la Loi du 16 mai 2023 et les retours respectifs par rapport aux premières applications de ceux-ci. Il permet aux différentes autorités compétentes d'évoquer des sujets communs liés à l'application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Les travaux du réseau ACPLA, lancés par l'Office en 2023, se sont poursuivis en 2024.

Ainsi, le 3 juin 2024, le Réseau ACPLA s'est réuni pour analyser les développements récents en matière de protection des lanceurs d'alerte. Les participants ont présenté la procédure « whistleblowing » de la CSSF, les recommandations relatives à la protection des lanceurs d'alerte du Groupe de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la corruption (« OCDE ») ainsi que les lignes directrices quant à la mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la fonction publique étatique et obligations des agents publics.

Le 9 juillet 2024, une nouvelle réunion a été organisée entre les membres du Réseau ACPLA, notamment parmi les groupes de travail « *contrôles et amendes* » et « *communication* ». Le groupe de travail consacré aux contrôles et amendes administratives s'est attaché à définir son programme de travail ainsi que les modalités de fonctionnement. Le second groupe s'est réuni lors d'un « *kick-off meeting* » avec l'agence de communication de l'Office afin de coordonner sa stratégie de sensibilisation relative à la protection des lanceurs d'alerte.

Toujours dans une logique de mutualisation et de partage de connaissances, d'actualités et de know-how en matière de protection des lanceurs d'alerte, l'Office a, en 2024, lancé la mise en place d'un réseau extranet à destination des autorités compétentes¹⁷.

4.3. LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions conformément à l'article 8 de la Loi du 16 mai 2023, l'Office entretient bien-entendu des relations privilégiées avec le ministère de la Justice, à travers des réunions de travail avec Madame la Ministre et des échanges réguliers avec les collaborateurs des différentes directions et services de son ministère lorsque des questions apparaissent en lien avec la législation relative à la protection des lanceurs d'alerte.

L'Office a concouru, pour les aspects relevant de son champ de compétences, aux contributions du ministère de la Justice au questionnaire et à des différents échanges en relation avec le rapport 2024 sur l'état de droit publié annuellement par la Commission européenne. L'Office a également pu contribuer, pour le volet de la protection des lanceurs d'alerte, aux travaux préparatoires entamées par le ministère de la Justice en vue d'un projet plurinational mené dans le cadre de l'Instrument d'appui technique (« TSI ») de l'Union européenne.

¹⁷ Celui-ci a entretemps vu le jour en janvier 2025.

Par ailleurs, l'Office a été associé aux travaux du Comité pour la prévention de la corruption. Le comité de prévention de la corruption (le « COPRECO »)¹⁸ a invité l'Office à participer à ses réunions en 2024 (janvier et décembre 2024). L'Office a participé, pour les volets tombant dans ses missions, aux travaux au sein du COPRECO relatifs au rapport d'évaluation de la phase 4 du Luxembourg adopté le 7 mars 2024 par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, notamment en participant à la réunion dudit groupe de travail à Paris.

4.4. LES AUTRES INSTITUTIONS ET AUTORITÉS NATIONALES

L'Office a eu des échanges et rencontres avec divers acteurs du paysage institutionnel luxembourgeois. Ainsi, l'Office a rencontré des représentants du Parquet général et des Parquets d'arrondissements en février 2024, notamment pour évoquer la question des statistiques relatives à la mise en œuvre de la Loi du 16 mai 2023 et diverses questions d'interprétation de dispositions de la nouvelle législation. L'Office a également eu des échanges avec le Commissariat du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID), le Commissariat du gouvernement à la souveraineté des données (CGSD), le Commissariat aux affaires maritimes, et avec divers ministères, administrations et établissements publics.

4.5. LES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

L'Office a participé à la réunion du Groupe d'experts de la Commission sur la Directive (UE) 2019/1937 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union et à diverses réunions à distance organisées par la Commission européenne relatives, notamment, à l'Instrument d'appui technique (TSI) de l'Union européenne.

Le « Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte » (« Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities », « NEIWA »), créé en mai 2019 à La Haye, regroupe des autorités nationales qui conseillent et protègent les lanceurs de l'alerte ou qui sont chargées de recueillir des signalements externes, en particulier les alertes effectuées en l'application des dispositions nationales transposant la Directive (UE) 2019/1937.

L'Office a rejoint ce réseau en avril 2024 et contribue à ses activités. Ainsi, les collaborateurs de l'Office ont notamment activement participé aux travaux de deux groupes de travail du réseau en 2024 consacrés à l'évaluation des alertes et aux mesures de soutien à l'attention des lanceurs d'alerte. Par ailleurs, l'Office a été représenté lors de la réunion du réseau d'avril 2024 et à son assemblée générale de décembre 2024.

¹⁸ Le COPRECO est un organe consultatif et interministériel qui a pour mission d'assister le Gouvernement dans la lutte contre la corruption, conformément à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 2007 portant 1^o approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies à New York le 31 octobre 2003 et ouverte à la signature à Mérida (Mexique) le 9 décembre 2003 et 2^o modification de l'article 12, point 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.). Il est chargé notamment de rechercher et de proposer au gouvernement des mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre le phénomène de la corruption et de coordonner au sein de l'administration publique l'application des mesures adoptés.

5. L'ORGANISATION DE L'OFFICE

Aux termes des articles 11 et 15, l'Office¹⁹ est dirigé par un chargé de direction et le cadre du personnel de l'Office « *comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement [qui] [...] 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* ». Au 31 décembre 2024, l'Office comptait ainsi trois collaborateurs, dont une assistante de direction recrutée en mars 2024 et un juriste recruté en octobre 2024.

Afin d'assurer une bonne gestion des ressources humaines, l'Office a participé à différentes formations et événements organisés par l'INAP et le ministère de la Fonction publique à destination des gestionnaires des ressources humaines. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024*, l'Office dispose de crédits spécifiquement alloués à ses activités de sensibilisation, ses frais de fonctionnement et d'équipement.

Une avancée majeure pour garantir la discrétion et la confidentialité des échanges avec les potentiels lanceurs d'alerte a été réalisée lors du déménagement, avec le soutien actif de la Direction Budget et Ressources humaines du ministère de la Justice, de l'Office dans des locaux dédiés en novembre 2024²⁰. Les nouveaux locaux comportent aussi des salles de réunion permettant de recevoir en toute discrétion et sérénité les personnes souhaitant obtenir des informations sur les procédures de signalement. L'Office continue d'avoir des échanges constructifs sur d'éventuels ajustements nécessaires à l'accueil, *via* une entrée séparée, de ses visiteurs.

En matière d'infrastructure informatique, l'Office s'est doté, à l'aide des équipes dédiées du CTIE et sur base d'un accord de service avec celui-ci, d'un réseau informatique propre, d'un intranet et d'une série d'outils informatiques, lui permettant de fonctionner de manière adéquate en tant que nouvelle administration. En particulier, la transmission vers cet environnement de travail a permis de garantir la confidentialité, essentielle à la confiance des personnes en relation avec l'Office, des données que l'Office traite dans l'exécution de ses missions. Dans le même ordre d'idées, la création de la démarche MyGuichet et sa mise en ligne fin 2024²¹ ont permis d'offrir un canal sécurisé de communication avec l'Office pour toute personne cherchant à obtenir des informations sur la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte. En parallèle, sur base des services offerts par le CTIE, l'Office a pu se doter d'un extranet dédié à la documentation à destination des autorités compétentes et d'outils de collaboration avec les membres du réseau NEIWA.

L'Office a mené des échanges avec le CTIE et avec certains partenaires institutionnels sur les possibilités de créer une plateforme de stockage sécurisée pour des documents en lien avec des signalements internes au sein du secteur étatique et sur les besoins en matière de plateforme d'échange entre autorités compétentes à la vue de la transmission électronique de signalements entre entités publiques.

Dans la continuité des démarches entreprises par l'Office auprès des Archives nationales (ANLux) en tant que nouveau « *producteur ou détenteur d'archives publiques* », ANLux et l'Office ont signé une convention relative au tableau de tri des documents et archives de l'Office conformément à la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage.

¹⁹ Comme relevé plus haut (4.3), l'Office des signalements est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

²⁰ Toujours situés au Centre administratif Pierre Werner, les nouveaux locaux permettent d'assurer un accueil distinct de ses visiteurs et renforcent la confidentialité des rencontres.

²¹ <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/justice/lanceurs-alerte/alerte-office-signalements.html>

6. LES STATISTIQUES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES

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* »²². En application de l'article 10 de la Loi, 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* », à savoir :

1° le nombre de signalements reçus par les autorités compétentes	547
2° le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements [...]	328
2° [...] [le] résultat des enquêtes et procédures engagées	
Enquêtes en cours d'instruction ²³	166
Enquêtes dont l'instruction est terminée ²⁴	250
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 ²⁵	Ø

Ainsi, les autorités compétentes ont reçu 547 signalements en 2024, qui ont fait l'objet de 328 enquêtes ouvertes au cours de l'année 2024. 250 enquêtes ont été clôturées en 2024, ce chiffre incluant également les décisions de clôture relatives à des dossiers initiés en 2023.

²² Les chiffres contenus dans la présente section du rapport d'activités ont ainsi été transmis par les autorités compétentes et compilés par l'Office. Vu qu'il s'agit des premiers exercices de collecte des données pour l'Office et les autorités compétentes, les données statistiques présentées ci-après peuvent comporter de légères imprécisions ou erreurs mineures malgré le soin apporté à leur collecte et leur exploitation.

²³ Ce chiffre peut inclure des dossiers ouverts depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2023 et dont l'instruction a continué en 2024 sans être clôturé au 31 décembre 2024.

²⁴ Ce chiffre peut inclure des dossiers ouverts depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2023 et dont l'instruction s'est achevée en 2024.

²⁵ Les autorités compétentes n'ont pas fait état, pour l'année 2024, ni d'estimations relatives au préjudice financier dans le cadre des enquêtes et procédures liés à des signalements, ni de montants recouvrés dans le cadre de ces dossiers. Certaines autorités ont indiqué que les enquêtes étaient toujours en cours alors que d'autres autorités indiquent qu'elles n'ont pas accès à ces informations ou qu'il leur est impossible de procéder à cette estimation ou détermination.

2024

	Signalements reçus	Enquêtes ouvertes	En cours d'instruction	Instructions terminées	Signalements transmis
<i>Commission de surveillance du secteur financier</i>	150	116	96	90 ²⁶	34
<i>Commissariat aux assurances</i>	1	0	1	0	0
<i>Autorité de la concurrence</i>	2	2	1	1 ²⁷	0
<i>Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA</i>	3	0	0	0	0
<i>Inspection du travail et des mines</i>	310	165	51	124 ²⁸	45
<i>Commission nationale pour la protection des données</i>	34	9	2	14 ²⁹	4
<i>Centre pour l'égalité de traitement</i>	4	0	0	0	0
<i>Médiateur dans le cadre de mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté</i>	0	0	0	0	0
<i>Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher</i>	5	2	2	0	0
<i>Institut luxembourgeois de régulation</i>	0	0	0	0	0
<i>Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel</i>	0	0	0	0	0
<i>Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg</i>	2	2	2	1 ³⁰	0
<i>Ordre des avocats du Barreau de Diekirch</i>	0	0	0	0	0
<i>Chambre des notaires</i>	1	1	0	1 ³¹	0
<i>Collège médical</i>	0	0	1	0	0
<i>Administration de la nature et des forêts</i>	0	0	0	0	0
<i>Administration de la gestion de l'eau</i>	0	0	0	0	0
<i>Administration de la navigation aérienne</i>	0	0	0	0	0
<i>Service national du Médiateur de la consommation</i>	0	0	0	0	0
<i>Ordre des architectes et des ingénieurs conseils</i>	0	0	0	0	0
<i>Ordre des experts-comptables</i>	5	1	6	0	0
<i>Institut des réviseurs d'entreprises</i>	7	7	0	7 ³²	0
<i>Administration des contributions directes</i>	23	23	17	12 ³³	0

²⁶ Le nombre de dossiers dont l'instruction est terminée correspond à la clôture par le service en charge de la procédure applicable en matière de protection des lanceurs d'alerte. Le suivi d'un signalement est ainsi considéré clôturé à partir du moment où une suite a été donnée au signalement. Lorsque le signalement a contribué à la décision d'ouverture d'une enquête, ces enquêtes 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. 7 enquêtes clôturées pour insuffisance (ou absence) de preuves et 83 enquêtes clôturées pour d'autres raisons.

²⁷ Enquête clôturée pour insuffisance (ou absence) de preuves

²⁸ 6 enquêtes clôturées pour insuffisance (ou absence) de preuves, 2 enquêtes clôturées ayant données lieu à l'engagement de poursuites judiciaires, 40 enquêtes aboutissant à l'imposition d'amendes ou d'autres sanctions, et 76 enquêtes clôturées pour d'autres raisons.

²⁹ 9 enquêtes clôturées pour insuffisance (ou absence) de preuves et 5 enquêtes clôturées pour d'autres raisons.

³⁰ Enquêtes clôturées pour insuffisance (ou absence) de preuves.

³¹ Enquête clôturée par suite du décès de la personne faisant l'objet de signalement.

³² Enquêtes clôturées pour insuffisance (ou absence) de preuves.

³³ Enquêtes clôturées pour insuffisance (ou absence) de preuves.

En moyenne, 60 % des signalements aboutissent à l'ouverture d'une enquête. Or, les statistiques transmises semblent indiquer une grande disparité des pratiques. Certaines autorités semblent en effet procéder d'abord à une analyse de la recevabilité des signalements avant de décider, formellement, d'ouvrir une enquête sur base de la crédibilité des informations contenues dans le signalement. D'autres autorités semblent ouvrir systématiquement une enquête pour tout signalement. Enfin, la pratique d'autres autorités semble consister à faire une analyse de la recevabilité et décider, sur base du bien-fondé des allégations, de l'ouverture d'une enquête.

D'après l'article 19, paragraphe 2, de la Loi du 16 mai 2023, « [l]es autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. Cette dernière informe sans retard l'auteur du signalement de cette transmission ». Par ailleurs, d'autres dispositions légales ou réglementaires³⁴ peuvent justifier qu'une autorité compétente, saisie d'un signalement externe qui ne tombe pas, en tout ou partie, dans son champ de compétence, transmette, les informations à une autre autorité compétente, à une autre entité ou à une institution européenne, le cas échéant de manière anonymisée. Pendant l'année 2024, les autorités compétentes ont ainsi transmis au total 110³⁵ dossiers à d'autres entités.

Sur base des informations transmises, les autorités répressives ont été saisies à 16 reprises. L'ITM a fait état de 2 procédures judiciaires entamées sur base de signalements qu'elle a reçus. La CSSF a fait état de 12 dénonciations au Parquet sur base de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. L'OEC a saisi la CRF avec 1 signalement. L'ITM a par ailleurs transmis un dossier à la Police grand-ducale.

Parquet	14
Cellule de renseignement financier	1
Police Grand-Ducale	1

Les autorités compétentes ont par ailleurs transmis des informations à leurs homologues :

Administration des contributions directes	13
Inspection du travail et des mines	12
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	8
Commission nationale pour la protection des données	4
Commissariat aux assurances	3
Commission de surveillance du secteur financier	2
Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg	2

Certaines autorités compétentes ont transmis des signalements ou des informations à des institutions européennes ou à leurs homologues étrangers :

³⁴ À titre d'exemple, l'article 23, paragraphe 2, du *Code de procédure pénale*, article 1^{er}, alinéa 2, du *règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes* (procédure administrative non-contentieuse, « PANC »), l'article 9-1 de la *loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme*, l'article 16 de la *loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier* et l'article 23 du *règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit*.

³⁵ Un signalement peut concerner les champs de compétences de plusieurs autorités compétentes, y compris l'autorité initialement saisie. Ainsi, l'ITM a indiqué que, sur base de 45 signalements, l'ITM a transmis 65 dossiers à d'autres entités. L'OEC a saisi, sur base d'un signalement, trois entités différentes.

Banque centrale européenne	2
Autorité de surveillance du système bancaire (France)	1

Enfin, les autorités compétentes ont transmis des informations sur base des signalements aux entités suivantes :

Administration des douanes et accises	13
Ministère de l'Économie	7
Agence pour le développement de l'emploi	5
Centre commun de la sécurité sociale	4
Caisse nationale de santé	4
Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire	4
Association assurance accident	2
Ministère de la Santé	2
Ville de Luxembourg	2
Commissariat aux Affaires maritimes	1
Office des signalements	1
Ministère de la Fonction publique	1
Ministère de la Justice	1

Les signalements reçus se sont rapportés principalement au sujet de la « *protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des conditions de travail* » (231) ainsi que des « *services, produits et marchés financiers* » (128), de la « *protection de la vie privée et des données à caractère personnel* » (34), de la fiscalité des entreprises (23) et de la « *prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* » (21). La catégorisation suivante reflète le champ d'application matériel de la Directive (UE) 2019/1937 dans son article 2.

Protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des conditions de travail	231
Inspection du travail et des mines	231
Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté	0
Services, produits et marchés financiers	131
Commission de surveillance du secteur financier	130
Commissariat aux assurances	1
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	0
Administration des contributions directes	0
Institut des réviseurs d'entreprises	0
Ordre des experts-comptables	0
Protection de la vie privée et des données à caractère personnel	34
Commission nationale pour la protection des données	34
Violations relatives au marché intérieur en ce qui concerne les actes qui violent les règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés ou les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés	23
Administration des contributions directes	23
Prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme	21
Commission de surveillance du secteur financier	20
Ordre des experts-comptables	1
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	0
Administration des contributions directes	0
Institut des réviseurs d'entreprises	0
Violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union visés à l'article 325 du TFUE et précisés dans les mesures pertinentes de l'Union	2
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	2 ³⁶
Règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État	2
Autorité de la concurrence	2

³⁶ Ces signalements se rapportent à des violations alléguées relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La catégorisation suivante concerne les signalements se rapportant à des violations alléguées de dispositions du droit national ou du droit européen d'application directe qui ne sont pas couvertes par le champ d'application matériel de la Directive (UE) 2019/1937. La présentation suivante contient uniquement les domaines pour lesquels les autorités compétentes ont fait état de signalements et ne prétend donc pas à l'exhaustivité quant à leurs champs de compétences respectifs.³⁷

Loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit	7
Institut des réviseurs d'entreprises	7
Droits de l'enfant	5
Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher	5
Égalité de traitement selon la loi modifiée du 28 novembre 2006	4
Centre pour l'égalité de traitement	4
Réglementation, organisation et discipline de la profession d'avocat (loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat)	2
Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg	2
Ordre des avocats du Barreau de Diekirch	0
Droit d'enregistrement, droit de succession	1
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	1
Loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat	1
Chambre des notaires	1
Autres domaines non-couverts par la Directive (UE) 2019/1937³⁸	83
Inspection du travail et des mines	79 ³⁹
Ordre des experts-comptables	4

³⁷ À titre d'illustration, les champs de compétences des autorités compétentes couvrent également la *Directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises [...]*, le *Règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne*, le *Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques [...]*, la *loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, la *loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil*, *loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable*, et la médiation économique..

³⁸ Cette catégorie comprend les signalements pour lesquels l'Office n'a pas d'informations sur le domaine du droit concerné.

³⁹ Ce chiffre comprend 34 signalements effectuées auprès de l'ITM qui se sont révélées être des demandes générales d'information et de conseil et 45 signalements transmis à d'autres autorités compétentes ou à d'autres entités publiques.

Les canaux de signalement externe

	Commission de surveillance du secteur financier	https://gd.lu/6X0WdG
https://gd.lu/1JKkPW	Commissariat aux assurances	
	Autorité de la concurrence	https://gd.lu/281Hdk
https://gd.lu/fG3ncs	Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA	
	Inspection du travail et des mines	https://gd.lu/4SlvTH
https://gd.lu/98Qw8h	Commission nationale pour la protection des données	
	Centre pour l'égalité de traitement	https://gd.lu/8Fzkv0
https://gd.lu/1BmKCt	Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté	
	Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher	https://gd.lu/csGZrk
https://gd.lu/78Zzh6	Institut luxembourgeois de régulation	
	Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel	https://gd.lu/69PmG1
https://gd.lu/2NcxMd	Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg	
	Ordre des avocats du Barreau de Diekirch	https://gd.lu/2NcxMd
https://gd.lu/bJGtGb	Chambre des notaires	
	Collège médical	https://gd.lu/7cfvJb
https://gd.lu/61h9nw	Administration de la nature et des forêts	
	Administration de la gestion de l'eau	https://gd.lu/34H4Sn
https://gd.lu/4Gd8NB	Administration de la navigation aérienne	
	Service national du Médiateur de la consommation	https://gd.lu/ddxmB3
https://gd.lu/bGQgZ	Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils	
	Ordre des experts-comptables	https://gd.lu/5nB3P5
https://gd.lu/1C67Rt	Institut des réviseurs d'entreprises	
	Administration des contributions directes	https://gd.lu/6LONJq

Notes :

[illegible]



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Office des signalements

13, rue Érasme
L-1468 Luxembourg
(+352) 247-88505
info@osig.lu

Alertez-nous !

