



# PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE (WHISTLEBLOWER) AU MENJE

## 1. Cadre legal et objectifs poursuivis :

En transposant la directive (UE) 2019/1937 par la *loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne* (ci-après la « Loi du 16 mai 2023 »), le Luxembourg a instauré un régime juridique de protection contre toute forme de représailles pour les lanceurs d'alerte.

La nouvelle loi a pour objectif clé de **garantir une protection efficace et équilibrée** aux lanceurs d'alerte à travers des droits et obligations clairement définis, de **réduire les insécurités juridiques** actuelles auxquelles les « whistleblowers » sont exposés et, par conséquent, de contribuer à **renforcer le respect de l'État de droit**.

Chacun peut s'adresser à l'**Office des signalements** pour obtenir des informations générales sur l'autorité compétente selon le type de signalement visé (signalement en interne, signalement en externe ou divulgation publique).

### **Office des signalements**

13, rue Erasme  
Centre administratif Werner  
L-1468 Luxembourg  
Tél. : (+352) 247-88564  
E-mail : [ods.info@mj.etat.lu](mailto:ods.info@mj.etat.lu)

## 2. Différentes formes de signalement

Il existe 3 formes de signalement :

- Signalement interne

Chaque entité du **secteur privé** (à partir de 50 salariés) et du **secteur public** (sauf communes de moins de 10.000 habitants et entités de moins de 50 travailleurs) doit proposer des canaux et procédures de signalement interne et en assurer le suivi. Les personnes désirant signaler des violations de la loi sont encouragées à **privilégier le signalement interne** avant de recourir à un signalement externe, à moins que le signalement interne risque de leur porter préjudice (représailles de l'employeur par exemple).



- Signalement externe

Le signalement externe peut être fait par le biais de l'une des autorités compétentes énumérées à l'article 18 de la Loi du 16 mai 2023 :

1. La Commission de surveillance du secteur financier ;
2. Le Commissariat aux assurances ;
3. L'Autorité de la concurrence ;
4. L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
5. L'Inspection du travail et des mines ;
6. La Commission nationale pour la protection des données ;
7. Le Centre pour l'égalité de traitement ;
8. Le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ;
9. L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher ;
10. L'Institut luxembourgeois de régulation ;
11. L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ;
12. L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ;
13. La Chambre des notaires ;
14. Le Collège médical ;
15. L'Administration de la nature et des forêts ;
16. L'Administration de la gestion de l'eau ;
17. L'Administration de la navigation aérienne ;
18. Le Service national du Médiateur de la consommation ;
19. L'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ;
20. L'Ordre des experts-comptables ;
21. L'Institut des réviseurs d'entreprises ;
22. L'Administration des contributions directes.

- Signalement public

Un lanceur d'alerte a le libre choix d'effectuer un signalement en interne ou externe. Par contre, un lanceur d'alerte qui divulgue publiquement une violation ne bénéficie de la protection de la loi que si :

- il a d'abord effectué soit un signalement interne et externe soit directement un signalement externe mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans les 3 mois suivant le signalement ; ou



- il a des motifs raisonnables de croire que :
  - la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public (par exemple lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible) ; ou
  - en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire (par exemple lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation).

### **3. Champ de compétence ratione personae**

La loi protège les lanceurs d'alerte travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel (relation de travail actuelle, passée ou future), y compris :

- les travailleurs (y compris les fonctionnaires et employés de l'Etat) ;
- les travailleurs indépendants ;
- les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non ;
- toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

Elle protège également :

- les facilitateurs (personne physique qui aide un lanceur d'alerte de façon confidentielle) ;
- les collègues ou proches du lanceur d'alerte qui risquent de faire l'objet de représailles ; et
- les entités juridiques appartenant au lanceur d'alerte pour lesquelles il travaille, ou avec lesquelles il a des liens professionnels ;
- les personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles ;
- les personnes qui signalent des violations auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents.

Ne sont pas concernés par cette protection :

- les signalements de violations relatives à la sécurité nationale ;
- les lanceurs d'alerte dont les relations sont couvertes par :
  - le secret médical ;
  - le secret des relations entre un avocat et son client ;
  - le secret professionnel auquel un notaire ou un huissier de justice sont tenus ;
  - le secret des délibérations judiciaires ;
  - les règles en matière de procédures pénales.



#### 4. Champ de compétence ratione materiae

Critères entourant les faits à signaler :

Pour pouvoir tomber dans le champ d'application de la loi, les faits à signaler doivent remplir certains critères.

Il faut qu'on soit en présence d'une violation du droit national et/ou du droit de l'Union d'application directe, c'est-à-dire les actes ou omissions qui sont soit illicites soit vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe.

Il faut qu'il s'agisse d'informations sur des violations obtenues dans un contexte professionnel.

Le lanceur d'alerte peut communiquer toute information, y compris des soupçons raisonnables, concernant :

- des violations effectives ou potentielles ; et
- des tentatives de dissimulation de ces violations ;  
qui se sont produites ou sont susceptibles de se produire :
  - dans l'organisation dans laquelle il travaille ou a travaillé ; ou
  - dans une autre organisation avec laquelle il est ou a été en contact dans le cadre de son travail.

De simples dysfonctionnements ne tombent pas dans le champ d'application de la loi.

Dans ce contexte, il est rappelé que les agents publics sont en outre liés par l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale et par l'article 140 du Code pénal.

Ainsi, aux termes de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, tout agent public « qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant.

Conditions d'obtention d'une protection contre des représailles :

Pour être **protégé contre toutes formes de représailles** le lanceur d'alerte doit :

- avoir eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient **véridiques au moment du signalement** (non fondées sur des simples rumeurs ou ayant un objet diffamatoire, et qu'elles relèvent du champ d'application de la loi ; et
- avoir effectué un **signalement soit interne, soit externe** (via les canaux de signalement de l'autorité compétente), **soit public** ; et
- avoir divulgué une information nouvelle non connue publiquement ; et



- ne pas avoir obtenu ou ayant eu accès aux informations divulguées en commettant une infraction pénale.

#### Modalités de protection :

Toutes formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, sont interdites en raison du signalement effectué dans les conditions de la présente loi.

Ainsi, il n'est pas possible de faire l'objet d'une résiliation du contrat de travail, d'un non-renouvellement ou d'une résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée ou des mesures équivalentes, de changements de fonction, d'affectation ou d'administration, de changement du lieu de travail, de lancement de mesures disciplinaires, d'un traitement désavantageux ou injuste ou d'une appréciation des performances insatisfaisante (liste non exhaustive).

Sont également interdits toute forme de coercition, intimidation, harcèlement ou ostracisme, de même que la discrimination, le traitement désavantageux ou injuste, ainsi que la mise sur une liste noire sur la base d'un accord formel ou informel, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité.

Les mesures de représailles sont nulles de plein droit.

La personne ayant subi des mesures de représailles peut, dans les 15 jours qui suivent la notification des mesures, demander à la juridiction compétente d'en constater la nullité et d'en ordonner la cessation.

La personne qui n'a pas invoqué la nullité de la mesure peut encore exercer une action judiciaire en réparation du dommage subi.

Les mesures de représailles prises sont présumées telles. Il incombe donc à la personne qui a pris la mesure préjudiciable, d'établir les motifs au fondement de cette dernière à renversement de la charge de la preuve au bénéfice du lanceur d'alerte.

Lorsque le signalement est conforme aux dispositions prévues, les lanceurs d'alerte ne sont pas considérés comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité de ce fait, pour autant qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome.



Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les personnes visées à l'article 2 n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la présente loi. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la présente loi.

Les personnes qui exercent des mesures de représailles ou intentent des procédures abusives contre les lanceurs d'alerte s'exposent à une amende de 1.250 à 25.000 euros.

Sanctions en cas de signalement malveillant :

L'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, pourra se voir infliger une peine d'emprisonnement de 8 jours à 3 mois et une amende de 1.500 euros à 50.000 euros.

La responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagée. L'entité qui a subi des dommages peut demander réparation du préjudice subi devant la juridiction compétente.

Cette disposition est nécessaire pour empêcher des signalements abusifs, qui auraient pour unique but de se "venger" ou d'essayer de profiter d'une protection même en cas de licenciement ou de sanction légitime.

## **5. Signalement interne au sein du MENJE**

Le MENJE a nommé 2 délégués au signalement, Mesdames Anouk SCHROEDER, déléguée, et Marie AIROLDI, déléguée adjointe, auxquelles toute personne agissant de bonne foi et travaillant ou ayant travaillé auprès du MENJE, peut leur rapporter de manière confidentielle et sécurisée d'éventuels violations ou manquements.

Le lanceur d'alerte peut librement choisir "sa" déléguée au signalement parmi les personnes nommées.

Le canal de signalement interne du MENJE reçoit et assure uniquement le suivi des signalements concernant des violations ou manquements commis par ou auprès du département ministériel du MENJE respectivement des administrations, services et entités soumises à sa tutelle.

Les administrations soumises à la tutelle du MENJE sont :

- Directions de région de l'enseignement fondamental (15)
- Lycées (39)
- Ecole nationale pour adultes
- Institut national des langues Luxembourg



- Service de l'intégration et de l'accueil scolaires
- Service national de la Jeunesse
- Service de la Formation professionnelle
- Service de la Formation des adultes
- Service de la Coordination de la Maison de l'orientation
- Service national de l'éducation inclusive
- Centres de compétence (8)
- Agence pour la Transition vers une Vie Autonome
- Office national de l'enfance
- Centre socio-éducatif de l'État
- Institut étatique d'aide à l'enfance et à la Jeunesse
- Centre Psycho-social et d'accompagnement scolaires
- Restopolis
- Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques
- Institut de Formation de l'Éducation Nationale
- Centre de gestion informatique de l'éducation
- Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire
- Service de médiation scolaire.

Avant de soumettre son signalement, le lanceur d'alerte veille à rédiger un document clair, précis et détaillé, en fournissant toutes les informations qu'il a collectées.

Les informations apportées doivent être aussi précises et complètes que possible.

Le lanceur d'alerte décrit les violations présumées de manière factuelle et objective, en évitant les spéculations ou les opinions personnelles. Les informations doivent présenter un lien direct avec l'objet de l'alerte. Le lanceur d'alerte peut, le cas échéant, mentionner les lois de l'Union européenne ou les lois nationales qui ont été violées.

Le lanceur d'alerte qui souhaite signaler des violations du droit national ou européen entrant dans le domaine de compétences du MENJE peut s'adresser au délégué au signalement dans une des trois langues administratives, à savoir luxembourgeois, allemand et français :

- par e-mail à l'adresse suivante  
[signalement@men.lu](mailto:signalement@men.lu) (si le traitement par un délégué au signalement en particulier est souhaité, le nom est à mettre en évidence au début de l'e-mail)
- par courrier sous double pli fermé mentionnant le nom du/des délégué(s) aux signalements en tant que destinataire(s) et la mention « *confidentiel* ».



En cas de signalement par d'autres canaux ou via d'autres membres du personnel, ces derniers sont également tenus de respecter le secret quant à l'identité du lanceur d'alerte ou de la personne concernée et transmettent le signalement au plus vite au délégué en charge du traitement. Pour rappel, tous les agents sont soumis au secret professionnel au sens de l'article 458 du code pénal et conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Cependant, seul l'usage des canaux de signalement destinés à cette fin garantissent la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement, de toute personne concernée et de tout tiers mentionnée dans le signalement.

Sera considéré comme un « signalement effectué de manière anonyme » tout signalement dont le lanceur d'alerte aura choisi de ne pas révéler son identité (nom, prénom, fonction, identifiants, adresse de courriel nominative, etc.), peu importe qu'il puisse être possible de l'identifier au terme d'une enquête ou recherche complémentaire.

Si le lanceur d'alerte souhaite soumettre des informations de manière anonyme, il veille à supprimer toute indication qui permettrait de l'identifier (par exemple, son nom en tant qu'auteur dans les propriétés de fichier d'un document).

Si le lanceur d'alerte choisit de s'identifier, son identité est traitée de façon confidentielle par le délégué au signalement.

Les missions du délégué aux signalements consistent à

- réceptionner et traiter les signalements et à procéder à toute mesure nécessaire (enquête interne ou autre) lui permettant d'évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et le cas échéant de remédier à la violation constatée ;
- envoyer un accusé de réception à l'auteur du signalement dans un délai de 7 jours sauf
  - en cas de signalement effectué de manière anonyme ;
  - de demande contraire expresse du lanceur d'alerte ; ou
  - de motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité du lanceur d'alerte.
- donner par écrit dans un délai de 3 mois à compter de l'accusé de réception, un retour d'information sur les mesures envisagées ou prises pour évaluer l'exactitude des allégations et le cas échéant traiter l'alerte ;
- recueillir des statistiques à transmettre à l'Office des signalements, qui a pour mission d'établir un rapport annuel.

Plus particulièrement, il s'agit dans un premier temps de vérifier si le signalement rentre dans le champ d'application de la loi, c'est-à-dire si l'auteur du signalement effectue le signalement dans un contexte professionnel (s'agit-il d'un agent étatique qui travaille, a travaillé ou va être recruté, au sein du MENJE) et si le signalement concerne une violation tombant dans le champ d'application matériel de la loi.





Dans l'affirmative, le délégué aux signalements est tenu de prendre toute mesure pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement, à savoir en vérifiant des documents, en interrogeant les personnes concernées par le signalement, en demandant par écrit à l'entité visée par le signalement la communication de tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Toutes ces mesures se font dans le strict respect de la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte, de la personne concernée et de tierces personnes éventuellement impliquées, ainsi que des faits dont il a eu connaissance. Il veille à ne divulguer aucune autre information à partir de laquelle l'identité du lanceur d'alerte peut être directement ou indirectement déduite. Il ne peut divulguer l'identité de l'auteur du signalement qu'à condition d'y avoir été autorisé par ce dernier par écrit, d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ou le droit de l'Union européenne dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales, ou dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Endéans un délai de trois mois, le délégué aux signalements rédige un rapport final qu'il transmet au pouvoir décisionnel, à savoir au Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Ce dernier détermine, sur base des recommandations formulées par le délégué aux signalements, les mesures adéquates à prendre : enquête interne supplémentaire, poursuites pénales, procédure disciplinaire, résiliation du contrat de travail, action en recouvrement, clôture de la procédure, etc.

Le délégué aux signalements est ensuite tenu d'informer l'auteur du signalement. Toutefois, en raison de l'obligation légale sur le secret professionnel, le MENJE n'informerait pas l'auteur du signalement des mesures concrètes prises suite à son signalement, sauf si ces mesures feront l'objet d'une publication conformément aux dispositions légales applicables.

Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la loi du 16 mai 2023, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 (RGPD).