RECOMMANDATION N°64 SUR LA DÉSIGNATION DE L'OMBUDSMAN COMME AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR LES SIGNALEMENTS EXTERNES RELATIFS AU SECTEUR PUBLIC

L'OMBUDSMAN DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG,

VU l'article 8 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman,

VU 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,

VU 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,

CONSIDÉRANT que la protection effective des lanceurs d'alerte constitue un instrument essentiel à la détection et à la prévention de violations de la loi ainsi qu'au renforcement de la transparence, de la responsabilité des pouvoirs publics, de la bonne administration et, plus généralement, de l'État de droit ;

CONSIDÉRANT que la directive (UE) 2019/1937 entend renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines dans lesquels des violations sont susceptibles de porter gravement atteinte à l'intérêt public et impose, à cette fin, la mise à disposition de canaux de signalement externe indépendants et autonomes auprès d'autorités compétentes ;

CONSIDÉRANT que le champ matériel de la directive couvre plusieurs domaines intéressant directement l'action publique, dont notamment les marchés publics ;

CONSIDÉRANT que la loi du 16 mai 2023 a fait le choix d'étendre le champ d'application matériel du régime de protection au-delà des exigences minimales de la directive, en permettant le signalement de violations du droit national, et a ainsi consacré une conception large de la protection des lanceurs d'alerte ;

CONSIDÉRANT toutefois que cette extension du champ matériel de la protection ne s'est pas accompagnée de la désignation d'une autorité compétente disposant d'une compétence générale pour recevoir et assurer le suivi des signalements externes relatifs au fonctionnement du secteur public ;

CONSIDÉRANT qu'en application de l'article 18 de la loi du 16 mai 2023, les autorités compétentes qui y sont énumérées ne reçoivent les signalements que dans les limites de leurs missions et compétences respectives ;

CONSIDÉRANT que l'architecture ainsi retenue repose essentiellement sur une répartition sectorielle des compétences et est susceptible de laisser subsister des situations dans lesquelles aucune des autorités énumérées à l'article 18 n'apparaît comme l'interlocuteur naturel et clairement identifiable pour assurer le suivi d'un signalement externe concernant le fonctionnement d'une administration ou d'un autre organisme du secteur public ;

CONSIDÉRANT que cette difficulté est susceptible de se présenter notamment en matière de marchés publics, domaine expressément visé par la directive (UE) 2019/1937 et particulièrement exposé aux risques de fraude, de corruption, de conflits d'intérêts, de favoritisme ou, plus généralement, d'atteintes aux principes de légalité, d'égalité de traitement, de transparence et de bonne gestion des deniers publics ;

CONSIDÉRANT que des difficultés comparables peuvent se présenter pour des signalements relatifs à des dysfonctionnements administratifs, à la gestion de fonds ou de biens publics, à des conflits d'intérêts, à des abus de pouvoir ou à d'autres violations commises au sein du secteur public qui ne relèvent pas clairement des missions d'une des autorités sectorielles désignées à l'article 18 ;

CONSIDÉRANT que la directive (UE) 2019/1937 reconnaît aux États membres une marge d'appréciation dans la détermination des autorités chargées de recevoir et de traiter les signalements externes et envisage expressément que cette fonction puisse être confiée à des autorités dotées de compétences générales au niveau central ou à des médiateurs ;

CONSIDÉRANT que l'Ombudsman constitue une autorité indépendante dont la mission institutionnelle consiste à examiner les réclamations relatives au fonctionnement des administrations de l'État et des communes ainsi que des établissements publics relevant de celles-ci et à contribuer, par ses interventions et recommandations, à la protection des droits des administrés et à l'amélioration du fonctionnement de l'administration ;

CONSIDÉRANT que ces caractéristiques institutionnelles, ainsi que l'expérience acquise par l'Ombudsman dans l'examen indépendant des dysfonctionnements administratifs, le placent dans une position particulièrement appropriée pour exercer la fonction d'autorité compétente en matière de signalements externes concernant le secteur public ;

CONSIDÉRANT que l'Ombudsman figure d'ores et déjà parmi les autorités compétentes énumérées à l'article 18 de la loi du 16 mai 2023, mais uniquement dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ;

CONSIDÉRANT qu'une extension de cette compétence aux signalements externes relatifs au secteur public permettrait de mettre à la disposition des agents publics et des autres personnes entrant dans le champ d'application personnel de la loi un interlocuteur externe, indépendant et aisément identifiable, sans préjudice des compétences spécialisées attribuées à d'autres autorités ;

CONSIDÉRANT qu'une telle évolution contribuerait à assurer une meilleure cohérence entre, d'une part, l'étendue particulièrement large du champ matériel retenu par le législateur luxembourgeois et, d'autre part, l'existence de canaux externes permettant d'assurer effectivement le suivi des violations susceptibles d'être signalées ;

CONSIDÉRANT que la Chambre des députés a, par la motion n°4140, demandé une évaluation qualitative de la mise en application de la nouvelle législation relative aux lanceurs d'alerte deux ans après son entrée en vigueur ;

RECOMMANDE À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU GOUVERNEMENT

1. de désigner l'Ombudsman comme autorité compétente au sens de l'article 18 de la loi du 16 mai 2023 pour la réception et le suivi des signalements externes relatifs aux violations commises au sein du secteur public;
2. d'adapter le cadre législatif applicable afin de conférer à l'Ombudsman les pouvoirs et les moyens nécessaires à l'exercice effectif de cette nouvelle mission et de garantir, conformément aux exigences de la directive (UE) 2019/1937, l'indépendance et l'autonomie du canal de signalement externe, la confidentialité des informations reçues ainsi qu'un suivi diligent des signalements ;
3. d'organiser l'articulation de cette nouvelle compétence avec la compétence déjà reconnue à l'Ombudsman dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, de manière à garantir que les signalements de violations commises dans le cadre du fonctionnement des structures de privation de liberté puissent relever de sa compétence, dès lors que ces structures relèvent de son mandat de contrôle externe.

Luxembourg, le 05.10.2026

Claudine KONSBRUCK

