

Strasbourg, 12 mai 2006

Public
Greco RC-II (2006) 7F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur le Luxembourg

Adopté par le GRECO
lors de sa 28^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-12 mai 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur le Luxembourg lors de sa 18^e Réunion Plénière (10-14 mai 2004). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2003) 5F) a été rendu public par le GRECO le 30 juin 2004, suite à l'autorisation des autorités luxembourgeoises.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités du Luxembourg ont soumis, le 4 avril 2006, leur Rapport de Situation (Rapport RS), ainsi que des informations complémentaires le 11 avril 2006, sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.
3. Lors de sa 26^e Réunion plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé la Belgique et la Moldova de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Mme Isabelle VAN HEERS au titre de la Belgique et Mme Elena ECHIM au titre de la Moldova. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs à rédiger le Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités du Luxembourg, en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 13 recommandations au Luxembourg. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommande d'introduire dans la loi et promouvoir dans la pratique judiciaire la possibilité de prononcer, le cas échéant, la confiscation de la valeur équivalente des produits de toute infraction de corruption, y compris la corruption privée.*
7. Les autorités du Luxembourg ont rappelé que la confiscation par équivalent est déjà prévue dans la législation luxembourgeoise depuis la Loi du 11.8.1998 en ce qui concerne les infractions de blanchiment (article 32-1 du Code pénal). La corruption étant déterminée comme infraction principale dont le produit est visé par l'incrimination de blanchiment, il existe donc à l'heure actuelle déjà une possibilité d'intervention judiciaire sur des biens de valeur dans le cadre de procédures visant des infractions de corruption. En vertu du projet de Loi sur la confiscation (n° 5019, déposé le 26 août 2002 à la Chambre des Députés), celle-ci pourra s'appliquer pour toute infraction de corruption. Ce projet de Loi se trouve pour l'instant toujours au Conseil d'Etat pour avis. Le projet de Loi n° 5019 vise à modifier l'article 31 du code pénal, la disposition de droit commun en matière de confiscation applicable à toute infraction qualifiée de crime ou délit sauf disposition spéciale, pour y introduire sous le paragraphe 4) la confiscation de biens du condamné qui en valeur correspondent à ceux qui forment l'objet ou le produit de l'infraction pour laquelle la condamnation est prononcée; comme cette disposition a une vocation générale de par sa place dans la partie générale du Code pénal - Livre I, elle trouvera application pour les infractions déterminées par les articles 310 et 310-1 nouveaux du Code pénal (infractions de corruption active et passive dans le secteur privé). Dans la mesure où la disposition de procédure d'instruction pénale réglant les pouvoirs de saisie (article 31 du code d'instruction criminelle) prévoit que tout ce qui est susceptible de confiscation peut être saisi, ce texte englobe la possibilité de saisir des biens susceptibles de confiscation en valeur.

8. Un autre projet de Loi ayant pour objet de réglementer la procédure de saisie immobilière conservatoire en matière pénale a été déposé à la Chambre des Députés le 4 janvier 2006. Il vise à réglementer de façon plus claire la saisie de biens immeubles.
9. Enfin, dans son arrêt n° 584/05/X du 21.12.2005, la Cour d'appel a annulé un jugement « en ce qu'il a omis d'ordonner la confiscation des choses (en l'espèce de l'argent non retrouvé) livrées par le corrupteur à l'officier (public) corrompu ».
10. Le GRECO prend note que la confiscation par équivalent du produit de toute infraction de corruption, notamment la corruption privée, n'est pas encore prévue explicitement en droit interne. Selon les autorités luxembourgeoises le projet de Loi n° 5019 sur la confiscation s'appliquerait à la confiscation par équivalent du produit de toute infraction de corruption, y compris la corruption privée. Or, près de 4 ans après son dépôt au Parlement, ce texte n'a toujours pas été adopté. Le GRECO note que le Luxembourg a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 13.7.2005 et que celle-ci est entrée en vigueur à l'égard du pays le 1.11.2005. Il convient donc que les autorités luxembourgeoises poursuivent leurs efforts afin d'adopter rapidement les projets de loi sur la confiscation et sur la saisie immobilière conservatoire et que l'on puisse confisquer la valeur équivalente du produit de toute infraction de corruption, y compris la corruption privée.
11. Le GRECO note que, dans un arrêt récent, la Cour d'appel a infirmé un jugement en raison du fait que la confiscation en valeur des biens issus d'une infraction de corruption n'avait pas été prononcée et se félicite de ce développement dans la pratique judiciaire. Le GRECO comprend que lorsque les deux projets de loi précités (de 2002 et de 2006) seront adoptés et entrés en vigueur, des mesures additionnelles pourront être prises pour promouvoir encore la confiscation par équivalent des produits de toute infraction de corruption dans la pratique judiciaire.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO recommande d'introduire dans la loi et promouvoir dans la pratique judiciaire la possibilité d'opérer, le cas échéant, la saisie de la valeur équivalente des produits de corruption.*
14. Les autorités du Luxembourg ont indiqué qu'il convient de se reporter à la réponse déjà communiquée au titre de la mise en œuvre de la recommandation i car les projets de loi précités sur la confiscation et sur la saisie conservatoire de biens immeubles devraient permettre d'opérer également des gels ou saisies de la valeur équivalente de produits criminels, notamment pour garantir la confiscation par équivalent du produit de toute infraction de corruption.
15. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités luxembourgeoises au titre de la mise en œuvre de la recommandation i. L'adoption des projets de loi sur la confiscation et sur la saisie conservatoire de biens immeubles devrait conduire à introduire dans la loi la possibilité d'opérer la saisie de la valeur équivalente des produits de toute infraction de corruption. Le GRECO comprend que ces deux projets de loi doivent d'abord être adoptés et entrer en vigueur afin que puissent être prises ensuite des mesures concrètes pour promouvoir la saisie par équivalent des produits de toute infraction de corruption dans la pratique, conformément à la Convention pénale sur la corruption.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO recommande de mettre en place un programme adéquat de formation à l'attention des autorités compétentes en matière d'identification, de saisie et de confiscation des instruments et produits de la corruption ou des biens dont la valeur est équivalente à de tels produits.*

18. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que les fonctionnaires, les agents de police et des représentants de services judiciaires ont participé à des programmes de formation sur la lutte contre la corruption. Au niveau interne les membres du Service de Police Judiciaire censés procéder aux enquêtes en matière de corruption sont instruits dans le cadre de leur formation, lors de sessions spécifiques, aux aspects patrimoniaux que présentent certaines infractions et l'enquête qui les concerne. D'autre part, les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) et les magistrats ont la possibilité de participer à des séminaires de formation organisés par les autorités des pays voisins ou des réseaux comme CARIN (regroupant les services nationaux de gestion des fonds saisis) dans lequel le Luxembourg est membre. Ainsi le magistrat du Parquet de Luxembourg qui traite plus spécialement des confiscations, a participé, depuis 2000 au moins une fois par an, à des conférences et séminaires sur la confiscation/saisie des produits du crime (aux Pays-Bas, en Allemagne, en Italie, en Irlande), et des OPJ ont participé aux séminaires CARIN et EUROJUST. Dans une affaire de corruption traitée en justice en 2002, et impliquant un haut fonctionnaire de l'Etat, les enquêteurs avaient procédé à une enquête complète sur le patrimoine de l'inculpé, pour déterminer notamment ses origines. De façon générale, dès qu'une affaire fait apparaître des aspects lucratifs, l'enquête les visera, de la même manière que l'enquête sur les faits délictueux.

19. Le GRECO prend note du fait que des programmes de formation sont disponibles pour les officiers de Police Judiciaire, de même que pour les magistrats qui le souhaitent. en matière d'identification, saisie et confiscation des produits de la corruption.

20. Le GRECO comprend que la réalité pénale luxembourgeoise (une seule enquête patrimoniale a été conduite en 2002 dans une affaire de corruption) a conduit les autorités à estimer que la mise en place d'un programme de formation spécifiquement axé sur la détection, la saisie et la confiscation des instruments et produits de la corruption ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces produits n'était pas une priorité.

21. Le GRECO note cependant qu'il n'y a pas eu de réelle amélioration de la formation des autorités compétentes en matière d'identification, de saisie et de confiscation des produits de la corruption depuis l'adoption du rapport d'évaluation de Deuxième cycle, alors que cette criminalité et les montages financiers pour en masquer les profits deviennent de plus en plus complexes. Par ailleurs, les formations existantes sont pour le moment encore très sporadiques et pour la plupart facultatives. Des formations seront nécessaires enfin pour la mise en œuvre des deux projets de loi précités de 2002 et de 2006 (voir recommandation i) lorsque ces textes seront adoptés et entrés en vigueur. Le renforcement des enquêtes financières et patrimoniales requiert pour le moins un programme de formation adéquat à l'attention des autorités compétentes.

22. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

23. *Le GRECO recommande d'envisager d'organiser une répartition adéquate de la charge de la preuve, en rapport avec une condamnation, afin d'aider le tribunal à identifier les produits de la corruption pouvant être confisqués dans les cas appropriés.*
24. Les autorités du Luxembourg ont signalé que cette recommandation est toujours à l'étude, notamment dans le cadre des réflexions portant sur les travaux de transposition de la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.
25. Le GRECO prend note du fait que les autorités luxembourgeoises examinent la possibilité de mettre en place une répartition de la charge de la preuve pour la confiscation de produits criminels. Il souligne que ces développements devraient se poursuivre également, entre autres, dans le cadre du processus de ratification par le Luxembourg de la Convention STCE n°198 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation v.

27. *Le GRECO recommande de compléter de façon appropriée le statut de la fonction publique afin d'y introduire des références explicites aux risques de corruption et instituer, du moins dans les secteurs potentiellement vulnérables de l'administration, des codes de conduite relatifs aux risques de corruption.*
28. Les autorités du Luxembourg ont rappelé que le Statut général des fonctionnaires de l'Etat se réfère explicitement dans le chapitre 5 aux « Devoirs du fonctionnaire » et plusieurs articles du Statut traitent de situations visant à prévenir les risques de corruption (par exemple en matière d'acceptation d'avantages matériels (art. 10.2) et de conflits d'intérêt (art.14, 15 et 17).
29. Par ailleurs, suite à l'évaluation de deuxième cycle du GRECO des codes déontologiques ont été introduits dans certains secteurs. Tel est le cas de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines – administration compétente en matière de TVA et d'impôts indirects – dont le Directeur a adopté un nouveau code de conduite, en date du 16.11.2004 et de la Police grand-ducale qui s'est doté d'une nouvelle « Charte des valeurs ». Le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC) prévoit à son tour, en son sein, la définition et la mise en place d'une Charte de valeurs.
30. Ainsi, le Code de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines rappelle à l'ensemble du personnel de ladite Administration les règles légales pertinentes ainsi que les interprétations et les recommandations les plus importantes relatives à la corruption, au trafic d'influence, au détournement et à la concussion, au devoir de délicatesse, à la prise illégale d'intérêt, aux activités accessoires et au secret professionnel, fiscal et bancaire. Par ailleurs, ce code rappelle formellement les obligations qui incombent aux fonctionnaires en application de leur statut, et également de façon explicite l'obligation de dénonciation prévue par l'article 23, paragraphe 2 du Code d'instruction criminelle. D'un point de vue organisationnel, il a été pris soin de préciser que les agents publics peuvent faire appel aux services « d'inspection » de la direction de l'administration afin que ceux-ci prêtent main-forte aux agents qui souhaitent exécuter cette

obligation. Ces services peuvent également intervenir lorsque les agents fiscaux ont constaté des faits ou contraventions aux règles relatives à la corruption qui, aux termes de ce code, sont à signaler immédiatement et dans tous les cas. Le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines a déclaré que ce code constitue un point de départ et qu'il sera complété au fur et à mesure en fonction des changements légaux et des expériences pratiques acquises.

31. Le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MFPRA) est en train de développer une démarche nouvelle qui a pour but d'introduire un ou plusieurs code(s) de déontologie dans l'administration générale. Dans les prochains mois, des questions relatives à la valeur juridique du futur code de déontologie et aux sujets à aborder dans un tel code seront examinées. Parmi les sujets à l'ordre du jour figurent, notamment : le comportement du fonctionnaire face au secteur privé (p.ex. réaction face aux offres d'avantages indus etc.) ; l'acceptation de dons, de faveurs et de cadeaux ; la migration d'un agent public vers le secteur privé ; les intérêts extérieurs incompatibles et les intérêts financiers (p.ex. participation aux conseils d'administration, activités accessoires dans le secteur privé etc.) ; les relations entre l'administration et le politique (activité politique, incompatibilités, principes du recrutement) ; et les règles régissant les « donneurs d'alerte ». En outre, il est examiné comment éventuellement introduire une rotation obligatoire dans le Statut général pour certains postes « sensibles » qui sont notamment en rapport avec les passations de marchés, l'octroi de subventions etc. et il est étudié aussi comment mieux gérer les incompatibilités et les activités accessoires en tenant compte du Rapport du GRECO.
32. Le GRECO relève que la réalisation la plus remarquable pour la mise en œuvre de la recommandation du GRECO a été l'œuvre de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Cette approche suivie par le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines pourrait servir de modèle à d'autres composantes de l'administration luxembourgeoise et pour l'ensemble des agents publics. Le GRECO se félicite également de la nouvelle approche globale adoptée par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative en matière de déontologie des agents publics et de risques de corruption (y compris en matière de rotation, de migration abusive vers le secteur privé, de protection des donneurs d'alerte, etc...). Le GRECO salue l'adoption par la Police Grand-Ducale de la Charte des valeurs en janvier 2006 qui dispose à l'article 6 que le personnel de la Police Grand-Ducale fait preuve d'incorruptibilité, d'objectivité et d'impartialité. Il note néanmoins que cette Charte est libellée en des termes très généraux qui n'insistent pas sur les risques de corruption et ne donnent pas d'indications concrètes sur le comportement à adopter face à de tels risques concrets. Cette approche partielle pourra donc être utilement complétée par l'approche globale du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.
33. Le GRECO note que de nombreux agents publics ne sont pas encore régis par des normes déontologiques adéquates. C'est pourquoi il encourage vivement la poursuite active des travaux du Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative et se félicite de cette nouvelle approche globale afin que tous les agents publics (et pas seulement des fonctionnaires), y compris ceux qui sont employés dans des entreprises ou établissements publics, soient régis par des normes déontologiques adéquates qui insistent sur les risques de corruption et offrent des indications concrètes sur le comportement attendu des agents face à de tels risques.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

35. *Le GRECO recommande de généraliser la formation à tous les fonctionnaires et collaborateurs du service public en veillant à ce qu'un enseignement spécifique aux risques de corruption soit dispensé.*
36. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que les stagiaires de l'administration générale doivent passer un cycle de formation obligatoire, qui inclut un cours sur le statut général des fonctionnaires avant leur recrutement à titre permanent. Dans le contexte de ce cours, des questions relatives aux droits et aux devoirs du fonctionnaire et aux risques de corruption sont discutées. Le thème de l'éthique figure aussi sur le programme de la formation continue : en vue de l'obtention du certificat en management public, qui est obligatoire pour accéder aux fonctions supérieures, les fonctionnaires des carrières supérieures ont la possibilité de participer à un cours sur l'éthique et sur l'intégrité. Enfin, la formation dans le domaine de l'éthique sera revue en relation avec l'élaboration d'un code de déontologie à l'attention des agents publics (voir ci-joint la réponse à la recommandation v).
37. L'Institut National d'Administration Publique, qui est en charge de la formation initiale et continue des fonctionnaires étatiques et communaux, a pris l'initiative de compléter son programme de formation par un cycle portant sur le phénomène de la corruption qui s'étend sur 9 heures pour l'année 2005 et qui est dispensé par le Procureur d'Etat de Diekirch. Cette formation prévoit des éléments portant sur les organes de lutte contre la corruption, les instruments juridiques nationaux et internationaux existants en la matière et leur mise en œuvre, sur les infractions « voisines » à la corruption ainsi que sur le phénomène de la corruption plus particulièrement par rapport au statut du fonctionnaire. Ce programme a été reconduit pour l'année 2006 (2 sessions) et est accessible aux membres de la police. La formation de la Police Grand-ducale a été complétée par des cours portant spécialement sur la corruption. Dans le contexte, il y a encore lieu de mentionner que les dispositions du statut de la Police grand-ducal relative à la discipline font également l'objet d'une révision. Les formations insisteront sur les nouvelles dispositions lorsqu'elles seront adoptées.
38. Les agents de police et les fonctionnaires ministériels ont été encouragés à participer à des conférences internationales sur le sujet de la corruption : ainsi, des fonctionnaires du Ministère de la Justice et des membres de la Police judiciaire et de l'Inspection Générale de la Police ont participé à la conférence sur la coopération européenne dans la lutte contre la corruption, organisée en décembre 2004 par l'école de Police du Rhénanie-Palatinat, ou encore à la conférence internationale des directeurs de service et représentants des organes de contrôle de la Police et des agences anti-corruption, du 24 au 26 novembre 2004 à Vienne. Enfin, des représentants du Ministère des Travaux Publics ont participé au Forum mondial de l'OCDE sur la Gouvernance, dédié à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité dans les marchés publics.
39. Le GRECO prend note des nombreuses initiatives entreprises en matière de formation des agents publics. En particulier, les cours dispensés par le Procureur d'Etat de Diekirch à l'Institut National d'Administration Publique sur la lutte contre la corruption permettent de mettre en œuvre de manière déterminante l'objectif de la recommandation. Le GRECO relève par ailleurs, que selon les autorités luxembourgeoises, la formation dans le domaine de l'éthique sera revue en relation avec l'élaboration d'un code de déontologie à l'attention des agents publics (voir ci-joint la réponse à la recommandation v). Ainsi, avec l'adoption d'un code de déontologie à l'attention de tous les agents publics, il sera possible aussi de généraliser et systématiser encore

davantage les formations dispensées en matière d'éthique, d'intégrité et de risques de corruption et se félicite de cette nouvelle approche des autorités luxembourgeoises.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

41. *Le GRECO recommande de réglementer de façon plus stricte le conflit d'intérêt, en limitant l'autorisation d'exercer une activité accessoire et le cas échéant en supprimant complètement cette possibilité, en organisant éventuellement la rotation des effectifs les plus exposés au risque de corruption ; réglementer aussi plus clairement la question des cadeaux remis aux agents, en rappelant spécialement à leur attention, dans leur Statut, les risques qu'ils encourent en acceptant des cadeaux et les sanctions pénales y relatives, et enfin, réglementer, en vue de l'interdire, le « pantouflage » (c'est-à-dire le passage abusif d'un agent public vers le secteur privé).*
42. Les autorités du Luxembourg ont signalé que la Loi du 9.12.2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat introduit le principe d'une nomination aux fonctions dirigeantes pour une durée renouvelable de 7 ans. Cette disposition permettrait d'assurer une certaine forme de rotation.
43. Les autorités du Luxembourg ont indiqué également que les Procureurs d'Etat de Luxembourg et de Diekirch ont rappelé aux dirigeants de différentes administrations à l'occasion de cas concrets portés à leur attention, l'étendue de l'obligation faite aux agents de ne pas accepter, solliciter ou se voir promettre des cadeaux ou autres avantages indus de même que leur obligation de signalement des infractions de corruption et autres atteintes à la déontologie qu'ils viendraient à connaître.¹
44. Les autorités du Luxembourg ont rappelé, enfin, que le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative développe une démarche nouvelle qui a pour but d'introduire un ou plusieurs code(s) de déontologie dans l'administration adressant, entre autres, les problèmes soulevés par la recommandation vii, y compris en termes de conflits d'intérêt, de contrôle des incompatibilités et activités accessoires, de pantouflage, de rotation et de cadeaux (voir ci-dessus les commentaires relatifs à la recommandation v).
45. Le GRECO prend note des mesures nouvelles prises par les autorités luxembourgeoises qui contribuent à la mise en œuvre de la recommandation. Il se félicite du travail accompli par les Procureurs d'Etat de Luxembourg et de Diekirch qui vise à rappeler aux dirigeants de certaines

¹ Ainsi, un 1^{er} cas concernait la pratique d'un tenancier de station service d'offrir des boissons à des agents de police et des douanes. Le parquet a réagi en adressant une lettre au directeur général de la police en l'invitant à informer les membres de la police de refuser toute espèce de cadeaux. Dans un 2^e cas, suite à une procédure disciplinaire qui a conduit à la révocation d'un agent public le commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire a dénoncé à l'autorité de poursuite une infraction pénale (en l'espèce un détournement d'essence). Dans un 3^e cas, suite à une dénonciation de soupçons faite par les agents des douanes à l'autorité de poursuite, le parquet a fait procéder à une enquête préliminaire du chef de corruption respectivement de prise illégale d'intérêt. L'enquête a permis de conclure à l'absence d'un fait de corruption. Le comportement « indélicat » du fonctionnaire, signalé par le parquet à l'autorité administrative a cependant été traité au niveau disciplinaire. Dans un 4^e cas, sur base de renseignements confidentiels concernant un soupçon d'irrégularités fournis par un responsable régional de l'Administration des eaux et forêts au parquet, le procureur d'Etat a pu rappeler au Ministre compétent de signaler au directeur son obligation de dénoncer un éventuel fait pénal. Suite à cette intervention, l'administration a ouvert une enquête disciplinaire et a saisi le parquet de l'ensemble du dossier pour examiner si une infraction a pu être commise.

administrations les obligations des agents dans le domaine de la déontologie et de lutte contre la corruption. Il note également que le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative vient d'initier la réflexion en vue de mettre en place une approche globale et systématique des problèmes de corruption au sein de l'administration publique. Le GRECO encourage donc la poursuite active des travaux du Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative dans tous les domaines relevés dans la recommandation.

46. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

47. *Le GRECO recommande de développer les règles de transparence dans le fonctionnement de l'administration, garantir en particulier l'accès aux documents publics et conférer le contrôle du respect de ces règles à une autorité appropriée.*
48. Les autorités du Luxembourg ont signalé qu'il existait actuellement un avant-projet de Loi au Ministère d'Etat portant sur l'accès aux documents publics de l'administration qui fait l'objet de débats internes.
49. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités luxembourgeoises et invite ces autorités à accélérer l'examen et l'adoption de l'avant-projet de Loi susmentionné dont l'importance pour le renforcement de la transparence de l'administration a été soulignée dans le Rapport d'évaluation. Le GRECO rappelle qu'il importe également, selon les termes de la recommandation, de conférer le contrôle du respect de ces règles à une autorité appropriée afin de garantir sa mise en œuvre effective.
50. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

51. *Le GRECO recommande de procéder à une information à l'attention des agents publics sur les implications des dispositions de l'article 23 du Code d'Instruction Criminelle (obligation de signalement) qui serait favorable à la lutte contre la corruption ainsi que des conséquences en cas de non-respect.*
52. Les autorités du Luxembourg ont indiqué qu'il a notamment été tenu compte de cette recommandation dans le cadre de la formation, initiale et continue, dispensée par le Procureur d'Etat de Diekirch au sein de l'Institut National d'Administration Publique. Un élément significatif de cette formation concerne précisément l'obligation de signalement qui incombe aux agents publics aux termes de l'article 23 du Code d'instruction criminelle. La participation aux cours de formation est obligatoire en vue de l'avancement dans la carrière.
53. Les autorités du Luxembourg ont également signalé que les Procureurs d'Etat de Luxembourg et de Diekirch ont rappelé aux dirigeants de différentes administrations à l'occasion de cas concrets portés à leur attention, toute l'étendue de l'obligation de signalement des infractions de corruption et autres atteintes à la déontologie qui incombe aux agents publics (voir recommandation vii).
54. Enfin, à titre d'exemple, le Code de conduite des agents de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines rappelle l'obligation de signalement des agents publics dans le contexte de l'exercice de leurs obligations professionnelles.

55. Le GRECO prend note des mesures prises par les autorités compétentes pour mettre en œuvre la recommandation ix. Il note que l'essentiel de ces mesures émanent du travail des Procureurs d'Etat de Luxembourg et de Diekirch (dans le cadre de cas concrets qui leur ont été signalés ou des formations qu'ils dispensent à l'Institut National d'Administration publique mais qui ne s'adressent pas à tous les agents publics) et du Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Le GRECO souhaite souligner que l'information sur les implications des dispositions de l'article 23 du Code d'Instruction Criminelle devrait être une préoccupation de toutes les administrations et services. Dans ce contexte le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative devrait également fournir une information à l'attention du plus grand nombre d'agents publics en ce qui concerne leurs obligations de signalement conformément aux dispositions de l'article 23 du Code d'Instruction Criminelle.
56. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

57. *Le GRECO recommande d'étendre le nombre d'établissements pouvant être audités par la Cour des Comptes.*
58. Les autorités du Luxembourg ont signalé que le Gouvernement a émis une instruction le 11.6.2004 en vue de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics. Cette instruction du Gouvernement définit la notion d'établissement public et soumet le contrôle de chaque établissement public à la Cour des Comptes.
59. Le GRECO prend note des mesures prises par les autorités luxembourgeoises et conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

60. *Le GRECO recommande de développer les services d'inspection de l'administration.*
61. Les autorités du Luxembourg ont rappelé que les services d'inspection de l'administration ont été développés par la Loi du 8.6.1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. Cette Loi a créée le service du contrôle financier, qui est placé dans tous les départements ministériels et dont l'indépendance est assurée par le fait, que ce service dépend de la direction du contrôle financier. Cette direction est une nouvelle administration, qui a été créée sous l'autorité du ministre du budget. En outre, l'inspection générale de la Police a été créée en même temps. La mission de ce service, selon la loi modifiée du 31 mai 1999, est le contrôle du fonctionnement de la Police tel que le contrôle de légalité, le contrôle de la qualité etc. Enfin, l'inspection générale de la sécurité sociale assure le contrôle des institutions sociales.
62. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités luxembourgeoises. Ces informations ne permettent pas de vérifier dans quelle mesure les services d'inspection et leurs fonctions ont été développés, et dans quelle mesure les services d'inspection existants permettent de contribuer à la lutte contre la corruption en détectant, signalant et sanctionnant les faits de corruption ou autres abus voisins.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

64. *Le GRECO recommande d'assortir le développement législatif existant de la mise au point de lignes directrices, à l'attention des comptables et réviseurs, sur la détection des signes et des produits de la corruption dans le cadre de leur activité et pour faire rapport de leurs constatations.*
65. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que le Règlement Grand-ducal du 16.3.2005 a permis d'améliorer les procédures de vérification des comptes des entreprises à effectuer par les réviseurs d'entreprises et les experts-comptables. De plus, étant donné que la Directive de l'Union européenne concernant le contrôle légal des comptes et la Directive visant à améliorer la fiabilité des comptes des sociétés ces directives apporteront des changements significatifs,² il a été jugé indiqué d'attendre l'adoption définitive de ces textes avant de prendre des décisions par rapport à l'élaboration de nouvelles règles de procédure de vérification.
66. L'entrée en vigueur de la Loi du 12.11.2004 relative à la lutte contre le blanchiment a précisé et uniformisé les obligations qui incombent aux réviseurs d'entreprises et aux experts-comptables. Ainsi, les trois types d'obligations professionnels, à savoir i) l'obligation d'identification des clients, ii) l'obligation de disposer d'une organisation interne adéquate et de prendre les mesures appropriées pour sensibiliser et former leurs employés aux dispositions de la Loi et iii) l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes s'appliquent maintenant indistinctement à ces professions. L'article 9 de cette Loi punit les infractions aux trois types d'obligations professionnelles précitées d'une amende allant de 1.250 à 125.000 Euros. Cette Loi devrait avoir aussi des retombées au niveau des règles internes de ces professions pour ce qui est de leurs codes de conduite. Il est considéré qu'il faudra réexaminer la question après l'écoulement d'un délai approprié afin de voir dans quelle mesure ces initiatives pourraient être complétées.
67. Par ailleurs, les relations entre les autorités publiques et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) ont été intensifiées avec, comme un des premiers résultats, la communication au Ministère de la Justice de statistiques en relation avec les procédures disciplinaires engagées par l'IRE.³
68. L'IRE a également intensifié ses efforts quant à la formation continue de ses membres et les encourage activement à participer à des formations et séminaires organisés à travers l'Europe, notamment en négociant des réductions des frais d'inscription au profit de leurs membres.
69. Le GRECO prend note des mesures et dispositions prises par les autorités luxembourgeoises. Il se félicite des progrès accomplis en matière de contrôle de la profession. Il regrette néanmoins

² Tels que l'établissement d'exigences minimales applicables au contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés des sociétés, l'élargissement du champ d'application de la législation européenne antérieure (directive 84/253/CCE), la précision des missions des contrôleurs légaux des comptes et de leur indépendance, l'introduction d'obligations d'assurance qualité externe, un meilleur contrôle public de la profession et une amélioration de la coopération entre les organes de surveillance dans l'Union européenne et beaucoup d'autres points encore.

³ Ainsi, dans la période allant du 1.6.2004 au 31.5.2005, l'IRE a été saisi de 10 cas, dont par exemple, quatre ont été signalés par le Procureur d'Etat et deux par des tiers ; dans un cas, l'IRE a été saisi par son Président lui-même. Concernant ces dix cas, deux ont été classés sans suites, trois ont fait l'objet d'un avertissement et/ou d'un contrôle de qualité rapproché de la part de l'IRE et un cas a été transmis au Conseil de discipline de l'IRE. Dans ce cas, le Conseil de discipline a prononcé en date du 16.6.2005 une amende de 9.500 Euros à l'égard du réviseur d'entreprises concerné pour ne pas avoir respecté la Loi modifiée du 28.6.1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises qui impose aux réviseurs une obligation d'indépendance par rapport à leurs clients, ainsi que pour non-respect des articles du Code d'éthique de l'IRE concernant les diligences professionnelles en relation avec la prévention du blanchiment d'argent. Suivant les informations transmises par l'IRE, les instructions ont été motivées essentiellement par le non respect des dispositions prévues à la législation anti-blanchiment, ainsi que par des lacunes significatives dans le travail du professionnel identifiées lors de l'exercice du contrôle de qualité effectué par l'IRE. Toutefois, aucun cas n'était lié à des faits de corruption.

que les lignes directrices préconisées n'aient pas été élaborées pour donner des indications aux réviseurs de comptes et experts comptables en matière de détection d'infractions de corruption et pour faire rapport de leurs constatations. Le GRECO estime que ces mesures peuvent être prises déjà sans attendre l'adoption des règles nouvelles.

70. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

71. *Le GRECO recommande d'introduire un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des actes de corruption et assortir de sanctions ou mesures adéquates les infractions y relatives.*
72. Les autorités du Luxembourg ont indiqué que les travaux relatifs au projet de Loi visant à introduire en droit luxembourgeois la responsabilité pénale des personnes morales sont toujours en cours. Compte tenu de la complexité de la réforme envisagée, le Ministre de la Justice a décidé en 2005 de lancer des consultations formelles et a transmis l'avant-projet de Loi à différentes chambres professionnelles du Grand-Duché de Luxembourg. Le projet de Loi devrait être finalisé avant l'été 2006.
73. Le GRECO prend note que le projet de Loi n'a toujours pas été finalisé. Le GRECO n'a pas non plus été informé de manière convaincante en ce qui concerne les sanctions prévues.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

75. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de façon satisfaisante moins d'un quart des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.** Les recommandations vi et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation iv a été traitée de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, v, vii, viii, ix, xii et xiii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.
76. Le GRECO constate un déficit assez important dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle. Il attend cependant des autorités luxembourgeoises qu'elles fassent le nécessaire pour mener les nombreuses initiatives législatives annoncées à ce sujet à leur terme. Il exhorte les autorités luxembourgeoises à accélérer le processus des réformes afin d'indiquer dans les meilleurs délais des résultats tangibles dans la mise en œuvre effective desdites recommandations.
77. Le GRECO invite le Chef de la délégation du Luxembourg à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, v, vii, viii, ix, xi, xii et xiii le 30 novembre 2007 au plus tard.