

Strasbourg, 15 juin 2001

Public
Greco Eval I Rep (2001) 2F Final

Premier cycle d'évaluation

Rapport d'évaluation sur le Luxembourg

Adopté par le GRECO
lors de sa 5^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 11-15 juin 2001)

I INTRODUCTION

1. Le Luxembourg était le septième État membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO se composait des experts suivants : M. Juha KERÄNEN, Commissaire principal, Bureau national de la police judiciaire (Finlande, expert des questions répressives) ; M. Victor PONTA, Procureur au Parquet Général auprès de la Cour Suprême de Justice, (Roumanie, expert des questions de justice pénale) ; et M. Jean-Pierre BUEB, Conseiller au Service central de prévention de la corruption (France, expert des questions d'orientations). Accompagnés de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, les évaluateurs se sont rendus en visite au Luxembourg du 7 au 9 novembre 2000. Ils avaient reçu au préalable une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2000) 17), ainsi que les textes de loi pertinents.
2. Les évaluateurs ont rencontré des représentants des organes gouvernementaux luxembourgeois suivants : magistrature, Parquet Général, Parquet de Luxembourg, Parquet de Diekirch, Police Grand-Ducale, Inspection Générale de la Police, Chambre des Députés, Cour des Comptes, Ministère de la Justice, Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, Ministère des Travaux Publics, Ministère de l'Intérieur.
3. Les évaluateurs ont également rencontré des représentants des organisations non gouvernementales suivantes : Chambre de Commerce, Ordre des Experts-comptables, Institut des Réviseurs d'Entreprises et diverses associations de journalistes.¹
4. On rappellera que le GRECO a décidé, lors de sa deuxième réunion plénière (décembre 1999), que le premier cycle d'évaluation irait du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2001, et que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porterait sur les éléments suivants :
 - Principe directeur 3 (ci-après dénommé « PD 3 » : les autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention de preuve, indépendance et autonomie) ;
 - Principe directeur 7 (ci-après dénommé « PD 7 » : personnes ou organismes spécialement chargés de la lutte contre la corruption, moyens mis à leur disposition) ;
 - Principe directeur 6 (ci-après dénommé « PD 6 » : immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. À la suite des entretiens mentionnés dans le paragraphe 2 ci-dessus, les experts ont soumis au Secrétariat leurs observations et leurs propositions de recommandations concernant chaque secteur examiné. Le présent rapport a été établi à la lumière de ces travaux. Il a pour principal objet d'évaluer les mesures – et, si possible, leur efficacité – adoptées par les autorités du Luxembourg pour satisfaire aux obligations qui découlent des PD 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit le phénomène de corruption au Luxembourg, la stratégie globale anticorruption, les institutions et autorités responsables de la lutte contre la corruption (fonctionnement, structures, compétences, expertise, moyens et spécialisation), ainsi que le système d'immunité protégeant certaines personnes contre d'éventuelles poursuites pour corruption. La deuxième partie du

¹ Le programme de la visite figure à l'Annexe I de ce rapport.

rapport est une analyse critique de la situation décrite dans la première partie, comprenant notamment un examen de la conformité du dispositif anticorruption luxembourgeois aux engagements liés aux PD 3, 6 et 7. Enfin, ce rapport comprend une liste de recommandations du GRECO à l'intention du Luxembourg, afin que ce pays se mette davantage en conformité avec les Principes directeurs en question.

II DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

a. Le phénomène de corruption et sa perception au Luxembourg

6. Le Luxembourg est l'un des plus petits pays d'Europe (424 000 habitants en 1997). Ses frontières (avec la France, la Belgique et l'Allemagne) sont entièrement ouvertes, la seule « frontière » surveillée étant celle de l'aéroport international de Luxembourg. D'autre part, le Luxembourg est également le pays de l'OCDE dont le PIB par habitant est le plus élevé en termes de pouvoir d'achat (près de 40 000 dollars en 1999). La richesse de ce pays tient notamment à un secteur financier très important et détenu en grande partie par des sociétés étrangères². Ce secteur représente plus de 20 % du PIB et joue sans conteste le rôle de locomotive de l'économie luxembourgeoise, avec d'importantes retombées sur d'autres branches du tertiaire.
7. Tous les représentants des pouvoirs publics et de la « société civile » interrogés par les évaluateurs durant la visite d'évaluation étaient d'avis que la corruption est pratiquement inexistante au Luxembourg. Cela serait dû, selon eux, à la grande probité qui règne dans le secteur public, et qui pour certains est liée aux salaires de haut niveau perçus par les fonctionnaires. Pour la plupart des interlocuteurs, la petite taille du Luxembourg contribue également à cette situation : « dans une société dans laquelle tout le monde se connaît, la corruption pourrait difficilement être dissimulée ».
8. En dépit de l'absence supposée de corruption, les autorités luxembourgeoises ont estimé qu'il était nécessaire de prendre un certain nombre de nouvelles mesures générales pour faire face au risque que le pays soit contaminé par des pratiques de corruption venant de l'étranger. Elles ont par conséquent décidé d'inscrire le renforcement de l'arsenal législatif anticorruption au rang de leurs priorités, et de s'inspirer pour ce faire des travaux menés par différentes organisations internationales compétentes en la matière, parmi lesquelles le Conseil de l'Europe.
9. À l'époque de la visite d'évaluation, seuls les actes suivants étaient punissables au titre du droit pénal luxembourgeois : la corruption passive de fonctionnaires ou officiers publics ou de toute personne chargée d'un service public ou titulaire d'un mandat électif, de juges ou arbitres (en vertu de la loi en vigueur, une condamnation à ce titre nécessite la mise en évidence d'un pacte antérieur) ; la corruption active de fonctionnaires ou officiers publics ou de toute personne chargée d'un service public et d'arbitres, y compris la tentative ; la contrainte à l'égard de ces mêmes personnes, y compris la tentative ; et la prise d'intérêt par tout fonctionnaire ou officier public ou toute personne chargée d'un service public³. Les dispositions en question ont été très rarement appliquées. Les évaluateurs ne disposent pas de statistiques officielles, mais le ministère public leur a assuré que peu de poursuites pour corruption n'a été engagée au cours des dix dernières années ; il n'y aurait eu que 50 poursuites pour « délits connexes ».

² Selon les données pour 1999, 87 % des banques appartenaient à cette catégorie.

³ Le texte des dispositions concernées figure à l'Annexe II.

10. La corruption a néanmoins valeur d'infraction primaire au regard de la législation pénale contre le blanchiment d'argent. En outre, si les personnes morales n'ont pas de responsabilité pénale, elles peuvent en revanche se voir condamner, sur la base de la responsabilité civile, au paiement de dommages-intérêts aux personnes qui ont subi un préjudice en raison d'une infraction commise à leur demande ; il est également possible de dissoudre les sociétés commerciales qui se livrent à des activités illégales.
11. Pour élargir la définition légale, sans doute trop étroite, de l'infraction de corruption, les autorités luxembourgeoises ont décidé d'une procédure en deux étapes. Un projet de loi était en cours d'examen au Parlement à l'époque de la visite d'évaluation. Son adoption⁴ aurait les conséquences suivantes : il ne serait plus nécessaire d'apporter la preuve de l'existence d'un pacte antérieur de corruption ; les dispositions concernant la corruption passive et active, la contrainte et la prise d'intérêt seraient étendues à d'autres catégories de personnes ; le trafic d'influence deviendrait également une infraction pénale. En adoptant ce projet de loi, le Parlement luxembourgeois donnerait en outre son approbation à la ratification de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Une deuxième initiative législative est envisagée, en 2001, pour la ratification des Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption. Il est prévu d'inclure dans le projet de loi correspondant une disposition concernant la corruption privée.
12. Considérant qu'il n'y a pas de corruption au Luxembourg, les autorités de ce pays n'ont pas estimé nécessaire de mettre au point, au-delà des initiatives législatives précitées, une stratégie anticorruption exhaustive. Elles n'ont en conséquence élaboré aucun programme de sensibilisation, ni instauré aucun organe spécialisé en matière de corruption.

b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

13. Au Luxembourg, la lutte contre la corruption incombe en principe au dispositif général de répression et à la magistrature.

b1. La police

14. Au Luxembourg, la prévention, la détection et la répression des infractions sont du ressort de la Police Grand-Ducale. Ce nouveau service résulte de la fusion, le 1^{er} janvier 2000, de la gendarmerie et de l'ancien corps de police. Il est placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, qui en est responsable sur les plans de l'organisation, de l'administration (y compris les questions budgétaires), de la formation et de la discipline.
15. La police est dirigée par un Directeur général et deux Adjointes, désignés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de l'Intérieur parmi les fonctionnaires de police possédant un certain grade et une certaine expérience. La police compte 1170 fonctionnaires qui se répartissent selon trois types de carrière : les cadres supérieurs, les inspecteurs et les brigadiers. Les nominations sont effectuées, en fonction du grade, par le Grand-Duc ou le Ministre de l'Intérieur, conformément aux modalités précisées par la loi.
16. La police dispose de services opérationnels centraux et régionaux. Les services centraux comprennent le service de police judiciaire, qui possède huit sections dont une section criminalité

⁴ La loi est entrée en vigueur le 11 février 2001. Les dispositions pertinentes figurent à l'Annexe III.

générale, une section criminalité organisée et une section criminalité économique et financière. Les services régionaux sont au nombre de six ; chacun d'entre eux possède sa propre unité de recherche et d'enquête criminelle, dont les agents exercent principalement des fonctions de police judiciaire. Les fonctionnaires affectés à la police judiciaire du service central sont au nombre de 101, ceux affectés aux unités d'enquête des services régionaux sont 63.

17. Tous les fonctionnaires de police reçoivent une formation spécialement adaptée à leur carrière. Cependant, le thème de la corruption n'est abordé que dans le cadre de la formation continue dont bénéficient les fonctionnaires de la section criminalité organisée.
18. La police a le pouvoir de mener de sa propre initiative une « enquête de police » sur toute infraction présumée. À ce stade, elle ne dispose cependant d'aucun moyen de coercition, et ne peut que surveiller les suspects. La police est autorisée à s'appuyer sur des informateurs anonymes, mais les déclarations de ces derniers ne peuvent être employées pour condamner un suspect (à moins, bien entendu, que leur identité soit rendue publique et qu'ils puissent être entendus en tant que témoins par la juridiction). Tout fonctionnaire de police qui acquiert la connaissance d'une infraction est tenu d'en informer le procureur.
19. Lorsque le procureur est saisi d'une affaire pénale, la police ne peut agir que sous ses instructions. Lorsque le juge d'instruction est saisi d'une information judiciaire par le parquet, la police ne peut agir qu'à la demande du juge d'instruction. Lorsqu'il est chargé d'une enquête par un procureur ou un juge d'instruction, un fonctionnaire de police ne peut recevoir de ses supérieurs hiérarchiques des ordres ayant trait à l'enquête en question.
20. En outre, le Procureur Général exerce un pouvoir de surveillance sur tout policier menant une enquête dans une affaire pénale. Les fonctionnaires de police interrogés ont assuré aux évaluateurs que le Ministère de l'Intérieur n'intervient d'aucune façon dans les affaires pénales traitées par la police.
21. Dans les affaires de corruption, les procureurs et les juges d'instruction s'appuient sur les services opérationnels centraux ou régionaux de la police, selon les fonctions du suspect.
22. Les fonctionnaires de police sont, globalement, satisfaits de leur coopération avec les procureurs. Ils conçoivent leur rôle comme étant de présenter au procureur les éléments permettant de décider de la suite de l'enquête. D'autre part, les policiers savent qu'il incombe aux procureurs de définir les priorités générales de la lutte contre la criminalité. Cependant, les services opérationnels de la police ont été contrariés par l'absence de résultats concrets dans les suites données à des enquêtes qu'ils avaient engagées, et dont un certain nombre portaient sur des soupçons de corruption. Les autorités policières se demandent si cette absence de résultats ne serait pas due à un manque de diligence et de moyens. Il s'agissait notamment d'une affaire compliquée impliquant une personnalité publique. Les autorités judiciaires estiment que l'absence de résultats s'explique par le caractère souvent vague des soupçons ou des indices, par la complexité de certaines de ces enquêtes et par les difficultés résultant de la législation dont la procédure de modification avait été entamée avant la visite. Certains journalistes interrogés par les évaluateurs ont par ailleurs estimé que, dans différentes affaires de corruption, la phase préparatoire au procès avait été indûment prolongée.
23. Les services opérationnels de la police ont également regretté l'absence d'unité centrale et spécialisée, chargée des affaires de corruption ; eu égard à la taille du pays, ces affaires prennent facilement, en effet, une dimension nationale. Les infractions de corruption relèvent normalement

de la compétence de la section criminalité générale. Or, les rumeurs de corruption ne suffisent manifestement pas à déclencher des enquêtes, à moins que la section crime organisé invoque des liens avec ce type de criminalité. La section crime organisé a déclaré par ailleurs avoir des difficultés à mener des enquêtes policières dans les affaires de corruption, les moyens de coercition faisant défaut à ce stade de la procédure. En tout état de cause, les fonctionnaires de police ne sont pas favorables à l'élaboration de règles trop détaillées concernant certaines techniques d'enquête telles que l'emploi d'agents infiltrés, qui n'est pas réglementé au Luxembourg. Ils estiment néanmoins que le principe doit être fixé dans la loi. Ils sont aussi d'avis que le principe de l'opportunité des poursuites leur offre à cet égard une marge de manœuvre suffisante.

24. Les affaires de corruption de niveau international impliquant le secteur financier luxembourgeois sont de la compétence de la section criminalité économique et financière, qui est également responsable des demandes d'aide judiciaire internationale. Les évaluateurs ont reçu des informations de la part de journalistes selon lesquelles cette section manque de personnel. Le cas échéant, la police luxembourgeoise travaille en collaboration avec celle des pays voisins dans le cadre d'affaires précises. Il n'existe pas, cependant, d'unités de police conjointes.
25. La police ne dispose pas d'un code de déontologie particulier, elle est néanmoins soumise à la loi sur la discipline militaire. Par ailleurs en application des dispositions de l'article 15-2 du Code d'instruction criminelle, les officiers de police judiciaire sont soumis à la surveillance du procureur général d'Etat. Les fonctionnaires de police sont aussi soumis aux règles disciplinaires qui s'appliquent à tous les fonctionnaires, et pour lesquelles ils reçoivent une formation spéciale. La police possède un dispositif de contrôle interne. Il existe également un service de surveillance externe, l'Inspection générale de la police, placée sous l'autorité directe du Ministre de l'Intérieur. Composée de huit anciens membres de la police, l'Inspection est habilitée à mener de sa propre initiative des enquêtes sur les affaires de faute professionnelle au sein de la police. Lorsqu'ils découvrent une infraction pénale, les inspecteurs sont tenus d'en informer le procureur, et autorisés à en informer également le Ministre de l'Intérieur. L'Inspection mène des enquêtes criminelles à la demande des procureurs, et des enquêtes administratives à la demande du Ministère de l'Intérieur.

b2. Les procureurs

26. Hormis certaines catégories d'infractions (à la législation douanière par exemple), l'ouverture de poursuites pénales relève, au Luxembourg, de la compétence des procureurs. Dans les affaires d'infraction à la fiscalité indirecte, ces derniers doivent toutefois être sollicités par les autorités fiscales.
27. Le Luxembourg compte deux parquets placés sous l'autorité de procureurs d'État, l'un près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, avec 18 magistrats (dont 8 traitent des affaires de criminalité économique et financière), et l'autre près le tribunal d'arrondissement de Diekirch, avec 4 magistrats. Enfin, le Parquet général est placé sous l'autorité du Procureur général ; rattaché à la Cour supérieure de Justice, il compte 8 magistrats. Le Procureur général exerce un pouvoir de surveillance sur tous les autres membres du ministère public.
28. Les procureurs sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice. Ils jouissent des garanties équivalentes d'indépendance que les juges et sont en principe placés sous l'autorité du Ministre de la Justice. Ce dernier peut leur ordonner d'engager une poursuite pénale – ce qu'aucun ministre n'a fait à ce jour –, mais ne peut en aucun cas leur ordonner de s'abstenir

d'une telle poursuite. Globalement, les procureurs estiment pouvoir assumer leurs fonctions en toute indépendance, sans ingérence politique.

29. Tout fonctionnaire qui acquiert la connaissance d'une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions est tenu d'en informer le Procureur d'État ; des dispositions particulières s'appliquent aux fonctionnaires des impôts, qui, selon l'information reçue par les évaluateurs lors de la visite, ne notifient habituellement que les cas d'escroquerie fiscale⁵. Les procureurs ne sont pas tenus de poursuivre toutes les infractions pénales qui sont portées à leur connaissance (en vertu du principe de l'opportunité des poursuites) ; ils doivent cependant motiver les décisions de non-poursuite. Celles-ci ne sont pas irréversibles, dans la mesure où le Ministère public peut toujours décider d'engager l'action publique dans les délais de la prescription. En outre, la victime de l'infraction a la possibilité de saisir le supérieur hiérarchique du procureur ou directement le tribunal (citation directe) ou le juge d'instruction.
30. Lorsqu'un procureur examine une affaire, il dispose de deux options quant à la procédure à suivre, selon la gravité de l'infraction. Il peut mener une enquête préliminaire avec l'aide de la police et saisir un tribunal en citation directe. En présence d'une affaire grave nécessitant des arrestations, des perquisitions, des saisies et d'autres mesures de ce type, le procureur transmettra toutefois le dossier à un juge d'instruction. Telle serait la procédure normale pour les infractions de corruption. Une fois le dossier transmis au juge d'instruction, le procureur perd toute capacité d'enquêter. Il peut toutefois étendre la portée de l'instruction en saisissant le juge d'instruction de réquisitions additionnelles.
31. Au Luxembourg, le recours à un agent infiltré se fait avec l'accord du procureur d'Etat ou du juge d'instruction. Il n'existe aucune réglementation spéciale en ce qui concerne l'emploi des agents infiltrés, les limites étant fixées par la jurisprudence relative à la provocation policière qui rend toute la procédure annulable. Cette méthode d'enquête ne peut être que d'une utilité limitée dans un pays de la taille du Luxembourg, aussi le ministère public et la police font-ils parfois appel à des agents infiltrés étrangers.
32. Les procureurs peuvent aussi demander l'assistance d'experts. Des dispositions particulières s'appliquent toutefois aux fonctionnaires de l'administration fiscale : ils ne peuvent être entendus qu'en qualité de témoins, et ne sauraient aider les procureurs en tant qu'agents de la police judiciaire ; les preuves recueillies dans le cadre d'une enquête menée par les autorités fiscales sont pourtant versées au dossier d'une procédure pénale. Les procureurs ont en général le sentiment que la coopération entre autorités judiciaires et administration fiscale n'est pas développée. En revanche, le petit nombre d'affaires pénales notifiées par cette administration étaient très bien documentées.
33. Les procureurs interrogés par les évaluateurs ont fait état de leurs préoccupations concernant les ressources humaines mises à la disposition de leurs services. Ils passent d'ores et déjà une partie

⁵ L'article 396 du Code fiscal prévoit : « Wer zum eigenen Vorteil oder zum Vorteil eines anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erschleicht oder vorsätzlich bewirkt, dass Steuereinnahmen verkürzt werden, wird wegen Steuerhinterziehung mit Geldstrafe bestraft (Celui qui, pour son propre intérêt ou celui d'un tiers, obtient ou facilite l'obtention d'avantages fiscaux non justifiés, provoquant ainsi une réduction des recettes fiscales, sera condamné à une amende pour fraude fiscale). Le maximum de l'amende est fixé au quadruple des impôts éludés. ... Si la fraude porte sur un montant significatif d'impôt soit en montant absolu soit en rapport avec l'impôt annuel dû et a été commise par l'emploi systématique de manœuvres frauduleuses tendant à dissimuler des faits pertinents à l'autorité ou à lui persuader des faits inexacts, elle sera punie comme escroquerie fiscale d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de cinquante mille francs à un montant représentant le décuple des impôts éludés. »

importante de leur temps à traiter les demandes d'aide judiciaire internationale. La nouvelle législation, qui devait bientôt entrer en vigueur à l'époque de la visite d'évaluation, vise à réduire la durée de ces procédures en limitant les possibilités de recours. Toutefois, le Luxembourg ne pourra plus refuser son aide dans les affaires d'escroquerie fiscale. Selon les indications fournies par les procureurs eux-mêmes, il est à prévoir qu'après l'entrée en vigueur en date du 31 décembre 2000 pour le Luxembourg du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ils consacreront une partie importante de leur temps au traitement des demandes d'aide internationale, ce qui aura des incidences considérables sur leurs activités domestiques. Les journalistes interviewés par les évaluateurs ont confirmé que les parquets manquaient d'ores et déjà de personnel.

34. En matière de lutte anti-blanchiment, le procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg fait office d'unité de renseignements financiers (FIU) ; à ce titre, il est compétent pour recevoir les déclarations de soupçons relatives à des faits pouvant constituer un indice de blanchiment d'argent (transactions suspectes) de la part des professionnels soumis à l'obligation de signaler de tels faits⁶, pour mener les enquêtes afférentes et pour coopérer avec les instances correspondantes d'autres Etats.

b3. Les juges

35. Comme il a été indiqué plus haut, les affaires de corruption feront le plus souvent l'objet d'une instruction menée par un juge. Les juges d'instructions sont au nombre de huit au tribunal de Luxembourg, d'un à celui de Diekirch. Ces tribunaux sont également compétents pour juger les infractions de corruption en première instance. Au tribunal de Luxembourg, de telles infractions sont en règle soumises aux juges spécialisés en matière de criminalité économique et financière. Conformément au système luxembourgeois de justice pénale, les instances ultérieures sont, pour les affaires pénales, la Cour d'appel et la Cour de cassation, qui font toutes deux partie de la Cour supérieure.
36. Les juges luxembourgeois sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice. Une procédure spéciale comprenant également une proposition de la Cour supérieure est prévue pour certains postes de haut niveau. Les juges jouissent de l'inamovibilité pleine et entière (article 91 de la Constitution).
37. Les juges d'instruction possèdent de vastes compétences ; ils peuvent notamment ordonner de leur propre initiative des arrestations, des perquisitions et des saisies. Le secret bancaire ne peut être opposé à ces mesures. Toutefois, les journalistes interviewés par les évaluateurs ont rapporté une affaire dans laquelle un juge d'instruction saisi d'une demande d'aide judiciaire internationale s'est contenté de fixer au directeur de la banque impliquée un délai pour la production de documents, au lieu d'effectuer une perquisition sur place. La police a confirmé que telle était la manière habituelle de procéder. Les juges d'instruction peuvent en outre ordonner la surveillance de communications, cette mesure étant toutefois réservée aux graves affaires de corruption, lorsque les méthodes d'enquête ordinaires ont échoué.
38. La décision de clore une instruction appartient au juge en charge de l'enquête. Si ce dernier découvre de nouvelles infractions dans le cadre de ses investigations, il en informe le procureur

⁶ Par exemple, les banques, les entreprises d'investissements et autres professionnels du secteur financier, les entreprises d'assurance vie, les notaires, les réviseurs d'entreprise, les experts-comptables et les exploitants de jeux de hasard et de paris sportifs.

qui décide s'il y a lieu d'engager une nouvelle procédure pénale. Les actes et décisions du juge d'instruction peuvent faire l'objet de recours. Lorsque le juge d'instruction a clôturé le dossier, il le retourne au procureur d'Etat à qui il incombe, tout comme à la partie civile, de saisir la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de ses conclusions tendant soit au renvoi devant la juridiction de fond, s'il existe des indices de culpabilité suffisants, soit de prononcer un non-lieu à poursuivre. Les juges d'instruction ont tendance à considérer comme prioritaires les affaires impliquant une détention préventive et les demandes d'aide judiciaire internationale (celles-ci occupant de 20 à 30 % de leur temps). Les autres affaires intérieures sont reléguées en deuxième place.

39. Comme dans la plupart des juridictions européennes, les tribunaux luxembourgeois appliquent le principe de la libre appréciation des preuves. Les déclarations de personnes non identifiées ne sont toutefois pas admissibles. Par ailleurs, certains juges ont rapporté que l'absence de règles précises pour l'emploi d'agents infiltrés limite, selon eux, le rôle que cette méthode d'enquête spéciale peut jouer dans l'issue d'un procès.
40. La négociation judiciaire (*plea bargaining*) n'est pas prévue dans le droit luxembourgeois, mais le ministère public peut envisager de ne pas poursuivre des personnes qui collaborent avec la police. Les sanctions infligées à de telles personnes peuvent en outre être suspendues ou réduites dans certaines conditions très précises, prévues par le Code pénal. Un tribunal pénal peut également tenir compte du degré de collaboration d'une personne avec la police lorsqu'il fixe une peine. En revanche, le Luxembourg ne possède pas de système de protection de témoins. L'unique disposition en la matière consiste en la sanction, prévue par le Code pénal, notamment des actes de subornation de témoin ou de violences ou menaces contre les personnes.
41. En principe, les débats des tribunaux luxembourgeois sont publics, et les parties ont accès aux dossiers. La phase préliminaire au procès est en revanche confidentielle, et des règles précises interdisent à toute personne impliquée (hormis les parties et les témoins) de divulguer des informations relatives à une enquête de police. En conséquence, le public n'a pas accès aux éléments du dossier qui n'ont pas été produits lors du procès. Il en va de même pour les dossiers des affaires qui n'ont pas fait l'objet d'un procès.

b4. La Cour des Comptes

42. La Cour des Comptes fait partie des institutions ayant un rôle important à jouer dans la prévention et la détection de la corruption. Elle a été créée en 1999 en remplacement de la Chambre des Comptes, réputée timide, qui était jusqu'alors chargée de surveiller les dépenses publiques. La Cour des Comptes manque encore de personnel. Elle dispose de 9 postes de degré universitaire et de 36 assistants pour traiter 200 000 ordres de paiement par an.
43. Conformément au nouveau système de contrôle, aucune dépense ne peut être engagée, ni aucun paiement effectué par l'Etat, sans l'autorisation préalable d'un contrôleur financier interne, indépendant de la Cour des Comptes qui relève de l'autorité du ministre ayant le budget dans ses attributions. Il en va de même pour les recettes non fiscales de l'Etat. En outre, la Cour des Comptes exerce un pouvoir de contrôle a posteriori sur toutes les recettes et dépenses de l'Etat. Elle examine les recettes et les dépenses sous l'angle de leur légalité et régularité ainsi que de leur conformité avec les principes de bonne gestion financière. Toutefois, la Cour a des pouvoirs extrêmement limités pour ce qui concerne le contrôle des personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé puisqu'elle ne peut contrôler que l'emploi conforme à la destination des fonds publics lorsque ces personnes avaient bénéficié de concours financiers publics affectés à un objet déterminé.

44. Si la Cour prend connaissance d'un fait ou d'une situation susceptibles d'entraîner des poursuites pénales, elle en informe le Parlement. Cette information n'est pas rendue publique.

b5. La Commission de Surveillance du Secteur Financier

45. La surveillance prudentielle des établissements de crédit, des entreprises d'investissements et autres professionnels du secteur financier est assurée par un organisme étatique officiel, la Commission de Surveillance du Secteur Financier, qui contrôle le respect des obligations imposées par la loi (notamment l'obligation d'identification du client, la conservation des documents relatifs à l'ouverture de la relation et aux opérations ainsi que l'obligation d'avoir une organisation interne) ; la Commission a le pouvoir d'émettre des circulaires d'application, de procéder à des vérifications sur dossier ou sur place, de réclamer tout document utile, de prononcer des sanctions pécuniaires et, le cas échéant, de recommander au Ministre compétent de révoquer l'autorisation nécessaire pour fonctionner. La Commission doit saisir le procureur des affaires pénales qu'elle découvre dans l'exercice de son mandat.

c. Immunités à l'égard d'enquêtes, de poursuites et de décisions judiciaires pour infraction de corruption

46. Au Luxembourg, les personnes bénéficiant de l'immunité sont les suivantes : le Grand-Duc et les membres de la Chambre des députés.

47. L'immunité du Grand-Duc est absolue et ne peut être levée.

48. Les députés jouissent de deux formes d'immunité. D'une part, ils ne peuvent faire l'objet d'enquêtes ou de poursuites relatives à des avis ou des votes exprimés dans l'exercice de leurs fonctions. Cette immunité est absolue. D'autre part, ils ne peuvent être poursuivis ni arrêtés pour infraction pénale durant la session parlementaire sans l'autorisation expresse du Parlement, hormis les cas de flagrant délit.

49. Peu de demandes de levée d'immunité parlementaire pour corruption ou prise illégale d'intérêt ont été formulées à ce jour. Le Parlement a autorisé la poursuite de l'un de ses membres pour prise illégale d'intérêt. Le député en question avait demandé lui-même la levée de son immunité, et a finalement été acquitté.

50. À l'époque de la visite d'évaluation, le Parlement examinait une proposition d'amendement des dispositions constitutionnelles relatives à l'immunité parlementaire. Cette proposition doit permettre la poursuite de députés durant la session parlementaire. En revanche, elle laisse inchangée la disposition selon laquelle le Parlement doit donner son autorisation pour que l'un de ses membres puisse être arrêté, hormis les cas de flagrant délit.

51. En outre, les lois luxembourgeoises prévoient des procédures judiciaires spéciales pour trois catégories de personnes : les membres du gouvernement, les magistrats et les officiers de police judiciaire. Les autorités luxembourgeoises n'ont pas estimé que, du point de vue de la lutte contre la corruption, ces dispositions pouvaient soulever des questions.

52. Enfin, les diplomates luxembourgeois en poste à l'étranger jouissent de l'immunité diplomatique, mais les autorités luxembourgeoises attendent d'eux qu'ils respectent les lois des pays auprès desquels ils sont accrédités. Il n'y a eu à ce jour aucune allégation d'implication de diplomate

luxembourgeois dans une affaire de corruption. Si c'était le cas, le Ministère des Affaires étrangères examinerait une demande émanant d'un Gouvernement étranger et visant la levée de l'immunité du diplomate en question. Cependant, à l'époque de la visite, il ne semblait pas que le Luxembourg soit en mesure d'engager lui-même des poursuites pénales contre l'un de ses diplomates pour corruption d'un fonctionnaire étranger. La situation serait bien entendu appelée à changer si le projet de loi examiné par le Parlement luxembourgeois lors de la visite était adopté⁷.

III ANALYSE

a. **Politique générale de lutte contre la corruption**

53. Les autorités du Luxembourg affichent certes une assurance qu'ils partagent avec la plupart des États membres du GRECO les moins touchés par la corruption, mais les évaluateurs estiment que l'on ne saurait pour autant parler de confiance abusive. Force est de reconnaître, en effet, qu'en dépit de l'absence supposée de corruption, le gouvernement a amorcé un ambitieux programme de réformes législatives qui comblera la plupart des lacunes du Code pénal en matière de corruption.
54. Les évaluateurs soutiennent pleinement cette entreprise et espèrent que, lorsque le rapport sur le Luxembourg sera soumis à la réunion plénière pour discussion, le projet de loi examiné par le Parlement lors de la visite sera devenu loi. Ils attendent également de ce pays qu'il engage la seconde phase de sa réforme législative, et qu'il criminalise la corruption privée d'ici la fin de l'année 2001, comme il envisageait de le faire à l'époque de la visite. Enfin, sans ignorer que la question de la responsabilité pénale des personnes morales soulève des problèmes sans doute complexes et d'ordre plus général, les évaluateurs estiment que c'est une arme efficace contre la corruption, et espèrent que les autorités luxembourgeoises poursuivront avec diligence leurs réflexions à cet égard. En tout état de cause, les évaluateurs considèrent qu'un avis définitif quant à l'efficacité de la nouvelle législation ne peut être exprimé qu'après ses premières applications dans des cas concrets.
55. Les évaluateurs comprennent que les réformes législatives menées au Luxembourg sont en grande partie motivées par le souhait de ce pays de ratifier un certain nombre de traités internationaux. Ils notent avec satisfaction l'intention du Luxembourg de ratifier en 2001 les deux conventions du Conseil de l'Europe contre la corruption. Néanmoins, ils espèrent aussi que ces réformes reflètent une volonté politique générale d'adopter une position ferme à l'égard de la corruption et de toutes ses manifestations.
56. Les évaluateurs n'ont aucune raison de mettre en doute la sincérité de la conviction exprimée par toutes les personnes interrogées quant au fait que le Luxembourg serait beaucoup moins touché par la corruption que différents pays comparables. Cependant, il ressort des entretiens que cette conviction est due en grande partie au nombre limité de condamnations pour corruption qualifiée aux termes du Code pénal. Le Luxembourg est sans aucun doute en droit de se féliciter d'un tel bilan. Néanmoins, les personnes interrogées ont reconnu l'existence, certes en petit nombre, d'affaires liées à des infractions de corruption. En outre, il a parfois été question de « secteurs sensibles », tels que les travaux publics, et d'affaires – peu nombreuses, là encore – de corruption dans le secteur privé. Enfin, lors de la visite, les évaluateurs ont reçu des indications selon

⁷ Voir la note en bas de page n°4.

lesquelles il n'a pas été toujours possible de mener des enquêtes approfondies sur certaines suspicions de corruption.

57. Au Luxembourg comme ailleurs, le niveau de détection de la corruption dépend nécessairement, dans une plus ou moins grande mesure, de la connaissance du risque et des moyens alloués à la lutte contre ce phénomène. C'est pourquoi l'on ne peut exclure que l'attitude confiante des autorités et de la société luxembourgeoises ait eu pour conséquence involontaire la non-détection d'un certain nombre de cas de corruption. Cependant le rôle des évaluateurs n'est pas de réfléchir au bien-fondé des estimations de leurs interlocuteurs quant à l'étendue de la corruption mais d'évaluer la vulnérabilité du Luxembourg à l'égard de la corruption, et d'établir les mesures que ce pays pourrait prendre pour devenir moins vulnérable.
58. Il faut souligner ici que le Luxembourg ne s'estime pas totalement à l'abri, même si, aux yeux de ses autorités, le risque provient principalement de l'étranger. Les évaluateurs conviennent que cette approche n'est pas irréaliste étant donné que le Luxembourg est un pays pleinement intégré dans l'économie internationale et qu'il possède un secteur financier puissant, détenu en grande partie par des sociétés étrangères. Il serait donc illusoire de penser que personne ne tente d'introduire des produits de la corruption dans la place financière luxembourgeoise. A cet égard les évaluateurs soulignent que le Luxembourg a un rôle très important à jouer dans la lutte internationale contre la corruption, en fournissant une aide judiciaire exhaustive à d'autres pays. Dans ce contexte, les évaluateurs notent que, à l'époque de la visite, le Luxembourg n'avait pas achevé le processus de ratification de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime⁸.
59. Cela étant, les évaluateurs considèrent également qu'il serait dangereux de nier la possibilité que le Luxembourg soit touché de façon plus directe par la corruption. Il existe en effet, dans l'organisation de l'État, certains aspects susceptibles de rendre ce pays vulnérable dans une certaine mesure au développement futur de pratiques de corruption. D'une part, il n'est fixé aucune limite au montant financier dont une société privée peut faire don à un parti politique, et il n'existe aucun mécanisme de surveillance du financement des partis politiques. D'autre part, la loi sur les fonctionnaires leur interdit l'exercice de certaines activités considérées comme incompatible avec leur statut ; ces dispositions peuvent toutefois être facilement contournées en raison de l'existence de nombreuses lacunes dans les règles qui limitent le contrôle pouvant être exercé, dans les faits, par des fonctionnaires sur des personnes morales. En troisième lieu la presse, qui possède de fortes attaches politiques, ne semble pas exercer son rôle d'observateur avec la même rigueur que dans d'autres pays. Cela peut être dû à la faible importance du marché de la presse (population et intérêt pour les affaires intérieures). Mais cela peut également être dû au traditionnel manque de transparence des autorités publiques, à l'absence de protection pour les sources d'information des journalistes, et à la façon dont les autorités ont parfois réagi à des allégations de corruption formulées dans la presse⁹. En quatrième lieu, si le Luxembourg est un petit pays dans lequel « tout

⁸ Le Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale est entré en vigueur pour le Luxembourg à la fin de 2000.

⁹ La presse rapporte qu'un journaliste, ayant publié un reportage sur d'éventuels actes de corruption commis par des gardes forestiers, s'est vu intenter un procès par chacun des 63 fonctionnaires du Service des eaux et forêts, avec le soutien financier de l'État. Le soutien financier en question a été accordé en application de l'article 32-4 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires qui dispose : « L'Etat protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel. Dans la mesure où il l'estime nécessaire, l'Etat assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes. »

le monde se connaît », on remarque également que le respect quasi-absolu de la vie privée y est l'une des valeurs les plus prisées. C'est la raison invoquée par les personnes interrogées pour expliquer l'absence de système (autre que les recettes fiscales) permettant de surveiller les biens et les revenus des fonctionnaires et des élus, et pour justifier le fait que les dossiers des enquêtes de police demeurent confidentiels même après la clôture du procès ou la décision finale de classer l'affaire sans suites. Les évaluateurs reconnaissent que chaque pays possède sa propre approche des questions telles que la protection de la vie privée. Mais ils notent également que la culture de la transparence totale, qui prévaut dans d'autres États membres du GRECO, a joué un rôle important dans la mise au point d'une stratégie de prévention de la corruption.

60. À la lumière de ce qui vient d'être dit, les évaluateurs considèrent que, même si le Luxembourg semble bien être largement épargné aujourd'hui par la corruption, il doit être vigilant s'il veut prévenir le développement de ce phénomène à l'avenir, compte tenu notamment d'un certain nombre de facteurs qui peuvent contribuer à le rendre vulnérable dans une certaine mesure (forte exposition en raison de son important secteur financier, système de financement des partis politiques, absence de journalisme d'investigation, absence de culture de la transparence). Aux yeux des évaluateurs, le Luxembourg doit, pour se doter d'armes efficaces contre la menace de la corruption, aller au-delà d'une simple modernisation de la législation pénale.
61. Les évaluateurs recommandent que le Luxembourg mène une campagne de sensibilisation à la menace et au coût de la corruption. Il convient d'informer les fonctionnaires, en particulier ceux qui sont les plus exposés au contact avec les pratiques de corruption, sur la nécessité de demeurer vigilants, de notifier leurs soupçons légitimes dans le respect des procédures convenues, et de soutenir les mesures prises par les autorités répressives pour détecter les infractions de corruption. Un effort particulier doit être fait pour convaincre les autorités fiscales qu'elles ont un rôle très important à jouer à cet égard, et pour les encourager à coopérer pleinement avec les parquets. Parallèlement, une deuxième campagne doit s'adresser au public en général. À cet égard, les autorités pourront travailler en partenariat avec la presse.

b. Organes et institutions responsables de la lutte contre la corruption

b1. La police et les magistrats

62. On ne saurait évaluer le succès des mesures de répression et de droit pénal prises contre la corruption si l'on ne dispose de statistiques détaillées concernant la détection, la poursuite et la sanction des infractions. Les évaluateurs notent avec regret l'absence de telles statistiques au Luxembourg. Par conséquent, ils recommandent aux autorités luxembourgeoises d'établir des statistiques détaillées sur la détection, la poursuite et la sanction des infractions, qui seront utiles pour évaluer avec précision la réaction des dispositifs de répression et de justice pénale à la menace de corruption.
63. Quoi qu'il en soit, les évaluateurs n'ont connaissance d'aucun élément leur permettant de penser que la police ou la magistrature luxembourgeoises ne jouiraient pas de l'indépendance ou de l'autonomie nécessaires pour traiter les infractions de corruption, ou qu'elles pourraient subir une influence indue. Les impressions recueillies par les évaluateurs sont au contraire globalement positives à cet égard. Les évaluateurs remarquent que le seul ordre que le Ministre de la Justice peut donner à un procureur est de mener des poursuites. Ils considèrent préférable que de tels ordres soient toujours donnés par écrit.

64. En ce qui concerne les moyens mis à la disposition des autorités responsables des enquêtes préliminaires dans les affaires de corruption, les évaluateurs notent que, dans la pratique luxembourgeoise, la marge laissée aux enquêtes proactives est très étroite. Or, les évaluateurs considèrent qu'une certaine marge pour de telles enquêtes est absolument essentielle afin de pouvoir détecter les infractions soigneusement camouflées que sont les actes de corruption.
65. Ainsi, la surveillance des communications est réservée aux plus graves infractions, lorsque les méthodes d'enquête ordinaires ont échoué. Les évaluateurs recommandent qu'elle doit être autorisée dans toutes les affaires impliquant des soupçons de corruption.
66. D'autre part, l'emploi d'agents infiltrés est très peu réglementé. Les autorités nationales luxembourgeoises ont des avis partagés sur la question de savoir s'il est nécessaire d'adopter des règles allant au-delà de l'actuelle interdiction de provocation ; les évaluateurs ont pu constater qu'en raison de la faible taille de son corps de police, le Luxembourg doit faire largement appel à la coopération internationale dans ce domaine. Or, il n'est pas certain que les polices étrangères aient les moyens et la volonté d'autoriser la participation de leurs agents à des opérations pour lesquelles des règles clairement définies font défaut. C'est pourquoi les évaluateurs recommandent l'établissement de telles règles.
67. Les évaluateurs voient dans l'absence de toute disposition législative visant à protéger les personnes qui dénoncent la corruption à la police et qui collaborent avec la justice un élément supplémentaire susceptible de réduire l'efficacité des mesures prises par le Luxembourg pour faire face à la menace de la corruption. Bien que les personnes qui donnent le signal d'alerte (whistle-blowing) jouent souvent un rôle essentiel dans la détection des actes de corruption et dans l'aboutissement des poursuites afférentes, la dénonciation n'est guère encouragée au Luxembourg. Bien entendu, la police luxembourgeoise peut employer des informateurs anonymes ; cependant, les déclarations de ces derniers ne peuvent être utilisées lors du procès. De même, les témoins dont l'identité n'est pas révélée ne peuvent être entendus par un juge d'instruction ni par un tribunal. Bien que ces restrictions aient pour objectif de protéger les droits de la défense, les évaluateurs notent que la pratique luxembourgeoise est plus stricte à cet égard que les normes internationales en matière de droits de l'homme. C'est pourquoi ils recommandent d'assouplir les dispositions en question. Ils conseillent en outre au Luxembourg de mettre au point un programme de protection de témoins, et de poursuivre ses réflexions sur des mesures d'incitation supplémentaires à l'intention des personnes qui sont impliquées dans des infractions pénales et souhaitent collaborer avec la justice.
68. Enfin, la présente évaluation des moyens d'enquête serait incomplète si elle n'abordait pas également la coopération entre les autorités d'instruction et l'administration fiscale. Toute lacune dans ce domaine peut nuire gravement au succès de la lutte contre la corruption, eu égard aux possibilités uniques dont dispose l'administration fiscale pour détecter les déclarations d'impôt suspectes et, plus généralement, aux informations recueillies par l'administration fiscale lors de ses propres recherches. Les évaluateurs ont déjà recommandé, plus haut dans ce rapport, que l'on déploie des efforts particuliers pour sensibiliser les fonctionnaires de l'administration fiscale à l'importance de leur rôle dans la lutte contre la corruption. Il faut formuler ici une recommandation supplémentaire : la loi doit être modifiée de façon à ce que, dans les affaires de corruption, les fonctionnaires des impôts puissent aider les procureurs d'une manière plus active.
69. L'attention des évaluateurs a été attirée sur des inquiétudes au sujet de certaines affaires impliquant des soupçons de corruption ; dans certaines, l'enquête préliminaire aurait été indûment prolongée ; dans d'autres, il y aurait eu classement avant l'ouverture du procès. Les évaluateurs

constatent que la phase préliminaire au procès se soustrait à tout contrôle extérieur en raison du double mécanisme du principe de l'opportunité des poursuites et de l'inaccessibilité des dossiers de l'enquête policière pour le public, même après la conclusion ou l'abandon de l'affaire. Les évaluateurs reconnaissent que le principe de l'opportunité des poursuites se fonde sur des motifs valables. Il permet notamment de protéger les agents infiltrés et les personnes qui collaborent avec la justice. Les évaluateurs notent également que le principe de l'opportunité des poursuites ne nuit pas aux intérêts des victimes, qui peuvent toujours déposer une plainte au pénal à titre personnel. Cependant, l'absence de toute possibilité de contrôler les enquêtes après leur achèvement pose problème. C'est pourquoi les évaluateurs recommandent au Luxembourg de réfléchir aux moyens d'allier la protection de la sphère privée et la nécessité d'exercer un contrôle public rétrospectif sur les enquêtes liées à des affaires de corruption. Ils recommandent aussi l'adoption de lignes directrices pour la mise en œuvre du principe d'opportunité des poursuites dans les affaires de corruption.

b2. L'Inspection générale de la police et la Cour des Comptes

70. Deux institutions examinées dans le présent rapport, l'Inspection générale de la police et la Cour des Comptes, venaient d'entrer en fonction à l'époque de la visite d'évaluation. Les évaluateurs se félicitent de la création de ces instances, car elles ont toutes deux un rôle très important à jouer dans la prévention et la détection de la corruption. Ils n'y a aucune raison apparente de mettre leur indépendance en doute, bien au contraire : la détermination affichée par la nouvelle Cour des Comptes à exercer un réel pouvoir de contrôle sur les finances publiques est tout à fait convaincant. Cependant, les évaluateurs estiment ne pas avoir les moyens, aujourd'hui, d'évaluer les accomplissements tangibles de l'Inspection générale de la police et de la Cour des Comptes. Ainsi estiment-ils qu'il serait utile de mener une telle évaluation au niveau national dans un avenir proche, afin d'examiner dans quelle mesure le fonctionnement pratique de ces instances répond aux attentes de leurs créateurs et dans quelle mesure elles ont une contribution valable à faire à la prévention et à la détection de la corruption. Ils estiment en outre qu'il serait souhaitable d'élargir le mandat de la Cour des Comptes aux opérations effectuées par les personnes privées bénéficiant des subventions publiques. Ils recommandent enfin que l'on prenne des mesures pour résoudre le problème de manque de personnel de la Cour des Comptes, problème qui, à terme, risque d'empêcher cette institution de remplir ses fonctions dans la lutte contre la corruption.

b3. Un organisme de répression spécialisé

71. Ayant conclu l'examen des institutions existantes, les évaluateurs doivent impérativement mentionner l'absence au Luxembourg d'organisme spécialement consacré à la lutte contre la corruption, absence mise en rapport avec la petite taille du pays et la faible importance du phénomène de corruption. Toutefois, ils rappellent également que, de l'avis des services opérationnels de la police, l'absence de spécialisation a des incidences négatives sur les activités déployées pour enquêter sur les suspicions de corruption. Les évaluateurs savent qu'il n'est pas toujours facile de trouver le bon équilibre entre l'efficacité (exécuter une tâche de la meilleure façon possible) et l'efficience (tirer le meilleur profit possible des ressources disponibles). Compte tenu du danger exceptionnellement grave que la corruption fait peser sur la démocratie, la prééminence du droit, la justice sociale et l'économie de marché, les évaluateurs recommandent cependant que le Luxembourg se dote d'un organisme spécialement consacré à la répression, qui serait chargé de centraliser et de traiter méthodiquement les informations provenant de différentes sources, et qui, plus généralement, veillerait à l'application d'une politique proactive de détection de la corruption.

b4. Équilibrer l'aide aux pays étrangers et la lutte contre la corruption au Luxembourg

72. Enfin, les évaluateurs souhaitent aborder la question du manque de personnel des parquets, des cabinets d'instruction et de certaines sections de la police judiciaire, qui risque d'avoir de graves conséquences sur la lutte contre la corruption au Luxembourg. Les évaluateurs reconnaissent que, comparativement à celles d'autres pays, les autorités luxembourgeoises reçoivent un nombre élevé de demandes d'aide judiciaire internationale. Comme cela a été souligné plus haut, la coopération internationale est essentielle pour faire face d'une façon efficace à la corruption et l'aide du Luxembourg peut jouer un rôle décisif dans la poursuite de certaines affaires de corruption à l'étranger. Reconnaisant que tous les systèmes de poursuite sont soumis à des demandes divergentes et supérieures à leurs ressources, les évaluateurs soulignent que les infractions de corruption sont, par définition, difficiles à détecter. En conséquence, le manque de personnel du parquet et de la police judiciaire peut avoir, estiment-ils, des incidences importantes sur le succès des activités de lutte contre la corruption. La situation risque de se dégrader avec l'entrée en vigueur du protocole sur l'aide judiciaire internationale dans les affaires d'escroquerie fiscale. C'est pourquoi, jusqu'à la création d'une institution de répression spécialement consacrée à la corruption, les évaluateurs recommandent que les parquets, les cabinets d'instruction et la police judiciaire soient dotés d'un personnel d'un niveau adéquat (les besoins à prévoir dans la perspective de l'entrée en vigueur du protocole sur l'aide internationale doivent être pris en compte à cet égard).

c. Immunités

73. Les évaluateurs estiment que les immunités et les procédures judiciaires spéciales s'appliquant, au Luxembourg, à certaines catégories de fonctionnaires, ne limitent pas de façon inacceptable la capacité de ce pays à lutter contre la corruption.

IV CONCLUSIONS

74. La corruption est perçue comme une menace moins grave au Luxembourg que dans d'autres États membres du GRECO. Les services publics font preuve d'une grande probité, les dispositifs de répression et de justice pénale fonctionnent de façon indépendante, et la nouvelle Cour des Comptes semble déterminée à exercer un réel pouvoir de contrôle sur les finances publiques. Le Luxembourg n'en a pas perdu pour autant sa vigilance, et a lancé une vaste réforme législative visant à mettre le Code pénal en conformité avec principales conventions internationales en matière de corruption, qu'il souhaite ratifier dans un avenir proche. Les autorités luxembourgeoises estiment que le pays sera alors armé contre les risques de contamination émanant des pratiques de corruption.

75. Les évaluateurs saluent les efforts déployés par le Luxembourg pour mettre à jour les dispositions de son Code pénal relatives à la corruption. Ils soulignent en outre que le Luxembourg doit jouer un rôle actif dans la lutte internationale contre la corruption, en fournissant de l'aide judiciaire rapide et efficace à d'autres pays qui tentent de remonter d'éventuelles pistes dans son secteur financier. Par ailleurs, les évaluateurs considèrent également que le Luxembourg ne doit pas négliger le risque d'être lui-même touché de façon plus directe par le phénomène de la corruption. La confiance que les autorités et la société placent dans le système luxembourgeois risque d'affaiblir leur vigilance à l'égard de la menace ; or, à l'évidence, un certain nombre de facteurs rendent le Luxembourg vulnérable dans une certaine mesure (forte exposition en raison de son important secteur financier, système de financement des partis politiques, absence de journalisme d'investigation, absence de culture de la transparence). Les évaluateurs sont d'avis que le

Luxembourg doit aller au-delà d'une définition exhaustive de l'infraction de corruption dans le Code pénal. Parmi les aspects qui ont été négligés jusqu'à présent, il faut mentionner la sensibilisation du public et des autorités, l'établissement de statistiques sur la détection, la poursuite et la sanction des infractions, l'élément proactif dans les enquêtes de police, la possibilité d'avoir recours à des dénonciateurs, et la coopération entre les instances de poursuite et les autorités fiscales. Enfin, le Luxembourg ne possède aucune institution spécialisée en matière de corruption.

76. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Luxembourg :

- i. sensibiliser les fonctionnaires, en particulier ceux qui sont les plus exposés au contact avec les pratiques de corruption, sur la nécessité de demeurer vigilants, de notifier leurs soupçons légitimes dans le respect des procédures convenues, et de soutenir les mesures prises par les autorités répressives pour détecter les infractions de corruption ; un effort particulier doit être fait pour convaincre les autorités fiscales qu'elles ont un rôle très important à jouer à cet égard, et pour les encourager à coopérer pleinement avec les parquets ;
- ii. établir des statistiques détaillées sur la détection, la poursuite et la sanction des infractions, qui seront utiles pour évaluer avec précision la réaction des dispositifs de répression et de justice pénale à la menace de corruption ;
- iii. autoriser la surveillance des communications dans toutes les enquêtes relatives à des infractions de corruption ;
- iv. compléter la réglementation concernant l'emploi d'agents infiltrés afin de faciliter la coopération avec les polices étrangères dans ce domaine ;
- v. assouplir la pratique restrictive quant à l'utilisation de témoins anonymes, dans la mesure où les obligations internationales du Luxembourg en matière de droits de l'homme le permettent ;
- vi. mettre au point un programme de protection de témoins ;
- vii. adopter des mesures d'incitation supplémentaires pour les personnes impliquées dans des infractions pénales qui souhaitent collaborer avec justice ;
- viii. améliorer la coopération entre l'administration fiscale et les instances judiciaires en autorisant, dans les poursuites pénales pour corruption, l'emploi de fonctionnaires des impôts pour assister les procureurs d'une manière plus active ;
- ix. réfléchir aux moyens d'allier la protection de la sphère privée et la nécessité d'exercer un contrôle public rétrospectif sur les enquêtes concernant des affaires de corruption, adopter de lignes directrices pour la mise en œuvre du principe d'opportunité des poursuites dans les affaires de corruption ;
- x. doter la Cour des Comptes d'un personnel adéquat ;
- xi. créer un organisme de répression spécialement consacré à la lutte contre la corruption, chargé de centraliser et de traiter méthodiquement les informations provenant de différentes

sources, et, plus généralement, de veiller à l'application d'une politique volontariste de détection de la corruption ;

xii. jusqu'à la création d'une telle institution, doter les parquets, les cabinets d'instruction et la police judiciaire avec du personnel suffisant (les besoins à prévoir dans la perspective de l'entrée en vigueur du protocole additionnel sur l'aide internationale doivent être pris en compte.

77. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités du Luxembourg à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.

78. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Luxembourg à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2002.

Annexe I

Programme de la visite

7 novembre 2000

- 10h00 Réunion d'introduction avec les responsables du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, du Ministère des Travaux Publics, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Justice, du Ministère public, de l'Inspection Générale de la Police et de la Police Grand-Ducale
- 14h00 Entrevue avec des juges d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg
- 15h00 Entrevue avec les responsables du Parquet Général, du Parquet de Luxembourg et du Parquet de Diekirch pour les aspects judiciaires de la lutte contre la corruption
- 16h30 Entrevue avec un responsable du Ministère des Affaires Etrangères pour la question de la levée de l'immunité diplomatique

8 novembre 2000

- 09h30 Entrevues avec des représentants du Service de Police Judiciaire et de l'Inspection Générale de la Police pour les aspects policiers de la lutte contre la corruption
- 15h00 Entrevue avec une délégation de la Chambre des Députés pour traiter de la question des immunités parlementaires
- 17h00 Entrevue avec des journalistes

9 novembre 2000

- 09h30 Entrevues avec les responsables de la Chambre de Commerce, de l'Ordre des Experts-comptables et de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises pour les questions de prévention de la corruption dans le secteur privé
- 15h00 Entrevue avec les responsables de la Cour des comptes pour le contrôle exercé dans le cadre des finances publiques
- 16h30 Réunion récapitulative

Annexe II

Code Pénal luxembourgeois

Article 245. Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 20.000 francs à 1.200.000 francs, et pourra, en outre, être condamné à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, conformément à l'article 24.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement.

Article 246. Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui aura agréé des offres ou promesses, qui aura reçu des dons ou présents pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi même juste, mais non sujet à salaire, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 10.001 francs à 200.000 francs.

Il sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 20.000 francs à 400.000 francs, s'il a agréé des offres ou promesses, ou s'il a reçu des dons ou présents, soit pour faire, dans l'exercice de sa fonction ou de son emploi, un acte injuste, soit pour s'abstenir de faire un acte qui rentrait dans l'ordre de ses devoirs, il pourra être condamné, en outre, à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, conformément à l'article 24.

Article 247. Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui, par offres ou promesses agréées, dons ou présents reçus, aura fait, dans l'exercice de sa charge, un acte injuste, ou se sera abstenu de faire un acte qui entrait dans l'ordre de ses devoirs, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende de 20.000 francs à 1.200.000 francs. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction, conformément à l'article 24.

Article 248. Le coupable sera condamné à un emprisonnement d'un an à cinq ans, à une amende de 20.000 francs à 500.00 francs et à l'interdiction, conformément à l'article 24, s'il a agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons ou présents pour commettre, dans l'exercice de sa charge un crime ou un délit.

Article 249. Le juge ou l'arbitre, qui se sont laissés corrompre, seront punis, le premier de la réclusion de dix à quinze ans, le second d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et de l'interdiction, conformément à l'article 24.

Article 251. Si le juge ou l'arbitre, qui s'est laissé corrompre, a reçu de l'argent, une récompense quelconque ou des promesses, il sera condamné, outre les peines ci-dessus, à une amende de 20.000 francs à 500.000 francs.

Article 252. Ceux qui auront contraint par violences ou menaces, ou corrompu par promesses, offres, dons ou présents, un fonctionnaire, un officier public, une personne chargée d'un service public, ou un arbitre, pour obtenir un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à salaire, ou

l'abstention d'un acte rentrant dans l'ordre de ses devoirs, seront punis des mêmes peines que le fonctionnaire, officier ou arbitre coupable de s'être laissé corrompre.

Les tentatives de contrainte ou de corruption seront punies d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 10.001 francs à 200.000 francs.

Article 260. Lorsqu'un fonctionnaire ou officier public, un dépositaire ou agent de la force publique, aura ordonné ou fait quelque acte contraire à une loi ou à un arrêté (royal) grand-ducal, s'il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci et sur lesquels il leur était dû une obéissance hiérarchique, il sera exempt de la peine, qui ne sera, dans ce cas, appliquée qu'aux supérieurs qui auront donné l'ordre.

Annexe III

Loi du 15 janvier 2001 portant approbation de la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et relatif aux détournements, aux destructions d'actes et de titres, à la concussion, à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et portant modification d'autres dispositions légales.

Article I

Est approuvée la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée par la conférence de l'OCDE le 21 novembre 1997.

Article III

Les articles 240 et 241 du Code pénal sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Du détournement

Art. 240. Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans toute personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, qui aura détourné des deniers publics ou privés, des effets en tenant lieu, des pièces, titres, actes, effets mobiliers qui étaient entre ses mains, soit en vertu, soit en raison de sa charge.

De la destruction d'actes et de titres

Art. 241. Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans toute personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, qui aura méchamment ou frauduleusement détruit ou supprimé des actes ou titres dont elle était dépositaire en cette qualité, ou qui lui avaient été communiqués à raison de sa charge.

Article IV

Les articles 243 à 253 du Code pénal sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

De la concussion

Art. 243. Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public, qui se sera rendue coupable de concussion, en ordonnant de percevoir, en exigeant ou recevant ce qu'elle savait n'être pas dû ou excéder ce qui était dû pour droits, taxes, impôts, contributions, deniers, revenus ou intérêts, pour salaires ou traitements, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et pourra être condamnée en outre, à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics.

La peine sera la réclusion de cinq à dix ans, si la concussion a été commise à l'aide de violence ou menaces.

Sera punie des mêmes peines, toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, qui aura accordé sous une forme quelconque et

pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics, en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus aux alinéas 1^{er} et 3^{ème} du présent article est punie des mêmes peines.

Art. 244. Les infractions prévues par le présent chapitre seront punies, en outre, d'une amende de 20.0000 francs à 5.000.000 francs.

Ces peines seront appliquées aux préposés ou commis des personnes, dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force publiques, ou chargées d'une mission de service public, d'après les distinctions établies ci-dessus.

De la prise illégale d'intérêts

Art. 245. Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 20.000 francs à 5.000.000 francs, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement.

De la corruption et du trafic d'influence

Art. 246. Sera puni de la réclusion de cinq à six ans et d'une amende de 20.000 francs à 7.500.000 francs, le fait, par une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques :

- 1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;
- 2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Art. 247. Sera puni de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 20.000 francs à 7.500.000 francs, le fait de proposer ou d'octroyer, sans droit, directement ou indirectement, à une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour un tiers, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'elle :

- 1° Soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

- 2° Soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés, ou toute autre décision favorable.

Art. 248. Sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 20.000 francs à 5.000.000 francs, toute personne qui sollicite ou agréée, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour un tiers, pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou tout autre décision favorable.

Sera punie des mêmes peines toute personne qui cède aux sollicitations prévues à l'alinéa précédent, ou qui propose à une personne, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour un tiers, pour qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Art. 249. Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 20.000 francs à 7.500.000 francs toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui sollicite ou agréée, sans droit, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques en raison de l'accomplissement ou de l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, de quiconque ayant bénéficié de cet acte ou de l'abstention d'accomplir cet acte.

Sera punie des mêmes peines, quiconque, dans les conditions de l'alinéa 1, cède aux sollicitations d'une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, ou lui propose des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour soi-même ou pour autrui.

De la corruption de magistrats

Art. 250. Sera puni de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 100.000 francs à 10.000.000 francs, tout magistrat ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle, tout arbitre ou expert nommé soit par une juridiction, soit par les parties, qui aura sollicité ou agréée, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour un tiers, pour l'accomplissement ou l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction.

Quiconque cède aux sollicitations d'une personne visée à l'alinéa précédent, ou lui propose des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour un tiers, afin d'obtenir d'elle l'accomplissement ou l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction, est puni des mêmes peines.

Des actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique.

Art. 251. Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 20.000 francs à 7.500.000 francs, toute personne qui utilise des menaces ou des violences ou qui commet tout autre d'intimidation pour obtenir d'une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, soit qu'elle

accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, soit qu'elle abuse de son autorité vraie ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Art. 252. 1) Les dispositions des articles 246 à 251 du présent code s'appliquent aussi aux infractions impliquant :

- des personnes, dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force publiques, ou investies d'un mandat électif public ou chargées d'une mission de service public d'un autre Etat ;
- des fonctionnaires communautaires et des membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de Justice et de la Cour des comptes des Communautés européennes, dans le plein respect des dispositions pertinentes des traités instituant les Communautés européennes, du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, des statuts de la cour de justice, ainsi que de textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités ;
- des fonctionnaires ou agents d'une autre organisation internationale publique.

2) L'expression « fonctionnaire communautaire » employée au paragraphe précédent désigne :

- toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes ;
- toute personne mise à la disposition des Communautés européennes par les Etats membres ou par tout organisme public ou privé, qui exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes.

Les membres des organismes créés en application des traités instituant les Communautés européennes et le personnel de ces organismes sont assimilés aux fonctionnaires communautaires lorsque le Statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes ne leur sont pas applicables.