



Strasbourg, 1^{er} juillet 2005

Public
Greco RC-I (2003) 5F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur le Luxembourg

Adopté par le GRECO
lors de sa 24^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2005)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur le Luxembourg lors de sa 5^e Réunion Plénière (11-15 juin 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 2F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités luxembourgeoises le 22 juin 2001.
2. Le Luxembourg a présenté le rapport de situation prévu par la procédure de conformité le 27 mars 2003 sur la mise en œuvre des recommandations. Sur la base de ces rapports et d'un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (Rapport RC) sur le Luxembourg lors de sa 14^e Réunion Plénière (7-11 juillet 2003). Ce rapport a été rendu public le 5 août 2003. Le Rapport RC (Greco RC-I (2003) 5F) conclut que quatre recommandations sur douze avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante (ii, iii, x et xii), alors que trois recommandations avaient été partiellement mises en œuvre (v, vi et ix) et les cinq autres n'avaient pas été mises en œuvre (i, iv, vii, viii et xi). Par conséquent, le GRECO a demandé aux autorités luxembourgeoises de fournir des informations complémentaires sur les mesures prises pour se conformer aux recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ont été partiellement mises en œuvre. Ces informations complémentaires ont été transmises le 4 janvier 2005.
3. Selon l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport RC sur le Luxembourg a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour mettre en œuvre les recommandations i, iv, v, vi, vii, viii, ix et xi, suite aux informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
5. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu qu'il n'avait pas été accordé une attention particulière à la sensibilisation des agents déjà en poste et à ceux opérant dans des secteurs vulnérables, en particulier les autorités fiscales.
6. Les autorités luxembourgeoises ont déclaré qu'un groupe de travail interministériel (comprenant des hauts fonctionnaires du ministère de la justice, de la fonction publique et des finances, de l'administration des contributions, de l'inspection générale de la police et de la direction générale de la police, de même que des magistrats du parquet général et des parquets) a élaboré des propositions à l'attention du conseil du gouvernement. Ces propositions ont été suivies, entre autres, des mesures suivantes : (i) le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative a englobé dans son programme de cours de perfectionnement pour l'année 2005 des cours de l'ordre de 9 heures sur le phénomène de la corruption; (ii) les cours de formation initiale de la police, ainsi que le programme de formation pour l'examen de promotion des fonctionnaires de police comportent des cours sur la corruption; (iii) les fonctionnaires de police ont la possibilité d'assister à des séminaires portant sur la corruption; (iv) des hauts

fonctionnaires assistent à des conférences internationales (p.ex. ministère des travaux publics); (v) le directeur de l'administration de l'enregistrement a établi un code de bonne conduite pour le personnel de son administration (perception de la TVA et autres droits dus à l'Etat, fiscalité indirecte); (vi) un projet de règlement grand-ducal constituant un code de déontologie de la police grand-ducale a été soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui a cependant estimé que le contenu de ces règles se trouvait déjà inscrit dans divers textes légaux et que dès lors le rappel de ces dispositions pourrait se faire par une simple note de service ; et (vii) le 1.3.2005, le Directeur des contributions a émis une note de service portant diffusion au sein de son administration du "manuel de sensibilisation pour la détection de pots de vins versés à des agents publics" inspiré du manuel de l'OCDE et adapté pour les besoins de l'utilisation par l'administration des contributions directes.

7. Au vu des informations rapportées, le GRECO se félicite des mesures prises et conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

8. *Le GRECO avait recommandé de compléter la réglementation concernant l'emploi d'agents infiltrés afin de faciliter la coopération avec les polices étrangères dans ce domaine.*
9. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre car la réflexion entamée pour l'introduction de dispositions spécifiques en matière d'agents infiltrés dans le code d'instruction criminelle n'avait pas encore abouti à des mesures concrètes.
10. Les autorités luxembourgeoises ont fait part de leur intention de ratifier la convention européenne d'entraide en matière pénale du 29 mai 2000 et à introduire dans leur législation nationale des dispositions afférentes. En particulier l'article 14 de cette convention prévoit que "L'Etat membre requérant et l'Etat requis peuvent convenir de s'entraider pour la réalisation d'enquêtes pénales menées par des agents intervenant en secret ou sous une identité fictive (enquêtes discrètes)." Une commission de travail, composée d'experts élabore un avant-projet de loi. Les textes relatifs au recours aux "agents infiltrés" sont finalisés. Ils prévoient en substance une modification du code d'instruction criminelle qui contiendrait des dispositions réglementant de façon générale le recours aux agents infiltrés luxembourgeois ou étrangers". Le dépôt du projet pourrait se faire au cours de l'année 2005. La commission de travail examine l'éventualité d'aller encore plus loin en introduisant la possibilité de réaliser des « perquisitions toutes banques ».
11. Au vu des informations rapportées, le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour mettre en œuvre la recommandation et encourage l'adoption rapide du projet de loi préparé par la Commission de travail susmentionnée. Il note que l'absence de réglementation concernant l'emploi d'agents infiltrés n'a jamais posé problème à ce jour que ce soit dans les affaires internes ou en matière d'entraide. Dans l'attente de l'adoption de la loi projetée, le GRECO conclut donc que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

12. *Le GRECO avait recommandé d'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.*

13. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre car le projet de loi pertinent avait été soumis par le ministère de la Justice au Parlement le 20 mai 2003 qui ne l'avait pas encore examiné et adopté. Ce projet de loi prévoyait que le juge d'instruction ainsi que la juridiction de jugement pourront admettre des témoins à déposer sous le couvert de l'anonymat total ou partiel dans des affaires de corruption.
14. Les autorités luxembourgeoises ont informé le GRECO que le projet de loi en question a été partiellement retiré du parlement par le Ministre de la Justice (pour ce qui est des dispositions sur l'anonymat des témoins) suite aux nombreuses critiques et protestations qu'a suscité le projet de la part, notamment, de représentants de la société civile. La partie du projet de loi relative à la protection des victimes a été soumise pour avis au Conseil d'Etat. Elle élargit les droits des victimes notamment au niveau des informations sur l'état de la procédure et les décisions de classement sans suite. Toutefois, les autorités luxembourgeoises poursuivent leurs réflexions dans ce domaine, notamment dans le contexte de la ratification de la Convention pénale sur la corruption et la mise en œuvre de son article 22 sur la protection effective et appropriée des collaborateurs de justice et des témoins.
15. Il est regrettable que le projet de loi en question ait été partiellement retiré, ce qui pourrait décourager la dénonciation de faits de corruption et rendre plus difficile l'administration de la preuve par rapport à de tels actes. Le GRECO se félicite néanmoins que la réflexion dans ce domaine soit poursuivie (dans le contexte de la ratification de la Convention pénale sur la corruption et/ou par le groupe de travail chargé de la refonte du code pénal).
16. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

17. *Le GRECO avait recommandé de mettre au point un programme de protection de témoins.*
18. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre car le projet de loi précité (au titre de la recommandation v), qui prévoyait aussi des mesures pour la protection des témoins n'avait pas encore été adopté par le Parlement.
19. Les autorités luxembourgeoises ont informé le GRECO du fait que le projet de loi en question a été partiellement retiré de l'ordre du jour des travaux du Parlement par le Ministre de la Justice en raison de l'opposition rencontrée au sein de la société civile. Tel que rappelé plus haut (à propos de la recommandation v), la partie du projet de loi relative à la protection des victimes a été soumise pour avis au Conseil d'Etat et les autorités luxembourgeoises poursuivent leurs réflexions dans ce domaine, notamment dans le contexte de la ratification de la Convention pénale sur la corruption et la mise en œuvre de son article 22 sur la protection effective et appropriée des collaborateurs de justice et des témoins.
20. Au vu des informations à sa disposition, et tout comme pour la recommandation v, le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

21. *Le GRECO avait recommandé l'adoption de mesures supplémentaires pour les personnes impliquées dans des infractions pénales qui souhaitent collaborer avec la justice.*

22. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation vii n'avait pas été mise en œuvre car le groupe de travail chargé de la refonte du code pénal et de l'examen de mesures d'incitation supplémentaires pour les collaborateurs de justice n'avait pas terminé ses travaux.
23. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les différents groupes de travail qui ont examiné cette question (tel que rappelé à propos de la recommandation v) devraient faire connaître leurs conclusions en 2005.
24. Au vu des informations rapportées, le GRECO constate que les mesures concrètes préconisées par la recommandation ne sont pas encore prises. Il estime cependant que le résultat des travaux du groupe interministériel mentionné au paragraphe 4 ci-dessus et la poursuite de la réflexion engagée au sein du ministère de la justice, contribuent à donner une suite favorable à cette recommandation.
25. Au vu des informations à sa disposition, et tout comme pour la recommandation v, le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

26. *Le GRECO avait recommandé d'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.*
27. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation vii n'avait pas encore été mise en œuvre.
28. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'elles n'avaient pas de réticences à faire usage de fonctionnaires des impôts pour assister les procureurs dans des affaires de corruption de manière plus active (voir recommandation i). Par contre elles admettent que la coopération entre l'administration fiscale et les instances judiciaires nécessite encore des mesures de mise en pratique. En matière de secret fiscal, il a également été précisé que le Médiateur, instauré par la loi du 22 août 2003, a recommandé au Gouvernement « de préparer un projet de loi portant réforme du §22 de la loi générale des impôts, indiquant de façon précise les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal».
29. Au vu des informations rapportées, le GRECO se félicite des développements positifs visant à pouvoir faire usage de fonctionnaires des impôts pour assister les procureurs d'une manière plus active dans des affaires de corruption. Il constate que les objectifs contenus dans la recommandation ont été pris en compte mais que des mesures concrètes supplémentaires peuvent encore être adoptées, notamment par la poursuite de la réflexion engagée au sein du gouvernement. Le GRECO se félicite également de la recommandation faite par le médiateur qui pourrait contribuer, si il y est répondu, à clarifier le rôle et la contribution des autorités fiscales à la lutte contre la corruption.
30. Au vu des informations à sa disposition, le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

31. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
32. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation ix n'avait été que partiellement mise en œuvre.
33. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les lois sur la protection des sources journalistiques et sur l'institution du médiateur ont été adoptées, respectivement le 8 juin 2004 et le 22 août 2003. Ces développements législatifs ont contribué à poursuivre la réflexion menée pour permettre l'exercice d'un contrôle public rétrospectif sur les enquêtes concernant des affaires de corruption et quant à savoir s'il fallait adopter des lignes directrices pour la mise en œuvre du principe d'opportunité des poursuites. Le faible nombre d'affaires de corruption, ne justifierait pas pour autant, à l'heure actuelle, l'adoption de directives spéciales sur la mise en œuvre du principe de l'opportunité des poursuites dans les affaires de corruption. Dans un cas récent, le parquet a fait procéder à une enquête approfondie en raison de rumeurs sur l'existence de liens prétendument illicites entre un homme politique et un promoteur immobilier. En l'absence du moindre indice de culpabilité, le parquet a classé l'affaire et en a informé le public moyennant un communiqué de presse.
34. Le GRECO prend note des informations rapportées. Il relève que la réflexion sur le contrôle public sur les enquêtes concernant des affaires de corruption pourrait être poursuivie, et le contrôle renforcé, d'une part, grâce à l'adoption des nouvelles lois précitées, et d'autre, part, par la mise en œuvre d'une politique et d'une législation à venir sur l'accès à l'information plus cohérente (voir Rapport d'Evaluation de Deuxième Cycle sur le Luxembourg). Le GRECO note avec satisfaction, que les autorités luxembourgeoises développeraient des lignes directrices pour la mise en œuvre du principe d'opportunité des poursuites dans les affaires de corruption si une telle mesure se justifiait dans la pratique, notamment, par un accroissement des affaires de corruption. Il estime que si les décisions de classement sans suite dans les affaires de corruption sont motivées, données par écrit, versées au dossier et soumises, dans toute la mesure du possible, au contrôle public, il y a lieu de considérer que la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
35. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xi.

36. *Le GRECO avait recommandé de 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 une politique volontariste de détection de la corruption.*
37. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation ix n'avait pas été mise en œuvre.

38. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'il est envisagé, au niveau du ministère de la justice, de confier au groupe interministériel susmentionné au paragraphe 4 du présent rapport, la mission de se réunir au moins annuellement en vue d'examiner, avec les administrations ou secteurs concernés, les problèmes pouvant être liés aux phénomènes de la corruption et en particulier d'assurer le suivi des recommandations des organismes internationaux, dont le GRECO.
39. Au niveau de la mise en application de la recommandation au niveau des services de la police, il est renvoyé à une note interne approuvée par le directeur général de la police, aux termes de laquelle « .1) *Le Service de la Police Judiciaire (SPJ) de la Police Grand-Ducale est le service centralisateur des informations en matière de répression de la corruption au sein de la Police. 2) Les enquêtes judiciaires sont en principe effectuées par la section criminalité générale du SPJ, sauf si au vu des circonstances particulières de l'enquête, la compétence subsidiaire d'une autre section du SPJ, telle que la section d'entraide judiciaire internationale, la section criminalité organisée ou la section anti-blanchiment se recommande et ceci sans préjudice des compétences des autorités judiciaires qui peuvent charger un service régional de police de l'accomplissement de tâches d'enquête pour des affaires régionales de moindre envergure.*3) *Vu son rôle centralisateur des informations, le SPJ est en mesure de suivre et d'évaluer le phénomène et d'informer son ministère de tutelle respectivement les autorités judiciaires selon leurs compétences respectives de toutes les déficiences constatées.*»
40. Le GRECO prend note des informations rapportées. Il se félicite de la spécialisation accrue en matière de corruption attribuée au Service de la Police Judiciaire (SPJ) de la Police Grand-Ducale. Par ailleurs, la formalisation du groupe interministériel susmentionné, pourrait contribuer (à condition que les moyens adéquats soient mis à sa disposition), à examiner, avec les administrations ou secteurs concernés, les problèmes pouvant être liés aux phénomènes de la corruption et en particulier à maintenir et développer une politique volontariste de détection de la corruption.
41. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

42. En plus des conclusions du Rapport de Conformité du Premier Cycle sur le Luxembourg et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante les recommandations i, viii, ix et xi. Les recommandations iv, v, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre. Le GRECO se félicite des progrès accomplis depuis l'adoption du rapport de conformité sur le Luxembourg mais regrette que les recommandations iv, v, vi et vii n'aient pas encore été entièrement mises en œuvre. Par conséquent, le GRECO encourage le Luxembourg à adopter une législation effective et appropriée pour l'emploi des agents infiltrés, l'utilisation des témoins anonymes et la protection des témoins et des collaborateurs de justice.
43. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation sur le Luxembourg.