

Strasbourg, le 11 juillet 2003

Public
Greco RC-I (2003) 5F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur le Luxembourg

Adopté par le GRECO
lors de sa 14^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juillet 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le rapport du premier cycle d'évaluation concernant le Luxembourg lors de sa 5ème réunion plénière (11-15 juin 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 2) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités luxembourgeoises le 22 juin 2001.
2. Conformément à l'Article 30.2 du règlement intérieur du GRECO, les autorités du Luxembourg ont présenté le 27 mars 2003 leur rapport de situation (RS) sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations.
3. Lors de sa 13ème réunion plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a choisi, conformément à l'Article 31.1 de son règlement intérieur, le Danemark et la Lituanie pour fournir des rapporteurs sur la procédure de conformité. Ces Rapporteurs étaient, au titre du Danemark, M. Flemming DENKER (Directeur adjoint du parquet spécialisé dans la grande délinquance économique et financière), et au titre de la Lituanie, M. Jurgis JURGELIS (Conseiller auprès du Directeur Général du Département de la Sécurité de l'Etat). Les Rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du rapport de conformité (RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO après avoir été examiné et débattu conformément à l'article 31.7 du son Règlement Intérieur, lors de sa 14ème Réunion Plénière (7-11 juillet 2003).
5. Selon l'article 15, paragraphe 6 du Statut et l'Article 30.2 du règlement intérieur du GRECO, le RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités luxembourgeoises et, dans la mesure du possible, leur efficacité s'agissant de mettre la pratique en conformité avec les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé douze recommandations au Luxembourg. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *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.*
8. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que l'INAP, l'Institut National d'Administration Publique, dispense aux agents publics en formation des informations quant aux implications des dispositions anti-corruption existantes telles que prévues par le statut de la fonction publique, la nécessité de respecter ces dispositions, les éventuelles procédures disciplinaires en cas de non respect etc. Il a également été indiqué que le Ministère de la Fonction Publique entend voir intégrer aux cours dispensés à l'INAP un volet spécialement axé sur l'aspect pénal de la corruption, y compris en particulier les pratiques de corruption et l'obligation de dénonciation prévue à l'article 23 du code d'instruction criminelle. Des informations complémentaires fournies à la demande des rapporteurs indiquent que l'INAP lui-même est actuellement en train d'analyser

la possibilité d'offrir à l'avenir des cours spécifiques concernant « l'administration et la corruption » dans le cadre du programme de la formation continue.

9. Le GRECO prend note des informations fournies par le Luxembourg et relève que, pour le moment, il n'a pas été accordé une attention particulière aux agents déjà en poste et ceux opérant dans des secteurs vulnérables. Le GRECO salue les projets actuels, qui sont encore à l'état de projet, et encourage le Luxembourg à mener ceux-ci à bien. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO observe qu'aucune initiative n'a été prise concernant des mesures spécifiques visant les autorités fiscales.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i. n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*
12. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que le Ministère de la Justice a invité le Procureur Général d'Etat de faire procéder, à partir de 2002, pour les catégories d'infractions visées aux articles 245 à 253 du code pénal, à l'établissement de statistiques annuelles répondant aux critères de la recommandation du GRECO.
13. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités du Luxembourg et relève que la plupart des infractions liées à la corruption feraient l'objet de statistiques (les articles 240 sur le détournement de deniers, et 243 sur la concussion, ne seraient toutefois pas concernés). Des informations complémentaires indiquent que l'invitation du Ministère était de nature obligatoire.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO avait recommandé d'autoriser la surveillance des communications dans toutes les enquêtes relatives à des infractions de corruption.*
16. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que la 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 a érigé en crime les faits de corruption. Les sanctions applicables ont été rendues plus sévères, de telle sorte que les mesures spéciales de surveillance (incluant la surveillance des communications) sont désormais applicables à toutes ces infractions, leur niveau de sanction respectif correspondant aux conditions d'autorisation de l'emploi de ces mesures (peine maximale d'au moins deux ans d'emprisonnement).
17. Le GRECO conclut que la recommandation iii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

18. *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.*
19. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que la technique d'investigation au moyen d'agents infiltrés n'est toujours pas réglementée par la législation, et qu'en dépit de cela, les Parquets peuvent autoriser l'application de cette technique en cas d'opportunité. Elles ont également souligné qu'il n'y a pas de raison de penser que le recours à des mesures législatives dans ce domaine soit de nature à apporter une valeur ajoutée par rapport à la pratique existante, mais qu'il est cependant réfléchi, actuellement, à l'opportunité d'introduire des dispositions spécifiques au code d'instruction criminelle afin de régler le problème.
20. Le GRECO prend note des informations fournies et salue le fait qu'une certaine attention soit accordée à cette question.
21. Le GRECO conclut, en l'absence de mesures plus concrètes, que la recommandation iv. n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

22. *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.*
23. Les autorités luxembourgeoises font état qu'un avant-projet de loi visant à renforcer le droit des victimes d'infractions pénales et améliorant la protection des témoins est sur le point d'être adopté par le Gouvernement en Conseil aux fins d'engagement dans la procédure législative. Ce texte prévoit notamment que, sous certaines conditions et pour certains types d'infractions, y compris les infractions de corruption, 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. Des informations complémentaires indiquent que le texte a été soumis par le ministère de la Justice au Parlement le 20 mai 2003.
24. Le GRECO prend note de l'information fournie et conclut que la recommandation v. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

25. *Le GRECO avait recommandé de mettre au point un programme de protection de témoins.*
26. Les autorités luxembourgeoises déclarent que le projet de loi cité ci-dessus (voir la recommandation v.) s'attache, outre à prévoir la possibilité de garantir l'anonymat total ou partiel de certains témoins, également à offrir certaines alternatives aux témoins pour procéder à leurs dépositions. Il est prévu que, sous certaines conditions, l'audition de témoins à distance pourra être autorisée. Les autorités du Luxembourg soulignent qu'au regard de la situation géographique du pays qui rend illusoire la poursuite, à niveau national, d'un programme de protection de témoins impliquant des changements de résidence ou d'identité de témoins, comme il en peut exister dans quelques autres Etats. Ces dispositions sont considérées comme

offrant un arsenal adéquat de mesures protectrices des témoins, étant donné que par ailleurs, en cas de besoin, un témoin peut bénéficier d'une surveillance policière.

27. Le GRECO prend note des informations fournies, en particulier, que la législation (notamment le programme) n'a pas encore été adoptée par le Parlement.

28. Le GRECO conclut que la recommandation vi. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

29. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des mesures d'incitation supplémentaires pour les personnes impliquées dans des infractions pénales qui souhaitent collaborer avec justice.*

30. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'un groupe de travail, qui est chargé de la refonte du code pénal, a reçu la mission d'examiner les mesures d'incitation afférentes qui pourraient être prévues.

31. Le GRECO prend note de la considération actuelle accordée aux possibles mesures d'incitation pour les collaborateurs de la justice. Les discussions en sont encore à un stade précoce et, dans l'attente de la communication d'informations plus concrètes quant au résultat des conclusions et propositions du groupe de travail.

32. Le GRECO conclut que la recommandation vii. n'a pas encore été mise en œuvre.

Recommandation viii.

33. *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.*

34. Les autorités luxembourgeoises déclarent que le Gouvernement accorde beaucoup d'importance à ce que l'article 23 du code d'instruction criminelle qui prévoit notamment que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, soit strictement appliqué par les fonctionnaires. La coopération entre les agents du fisc et le parquet existe déjà actuellement par le transfert de dossiers au procureur lorsque l'agent du fisc estime qu'il y a eu une infraction pénale.

35. Le GRECO prend note de l'information fournie. Il semble que les conclusions reflétées dans le rapport d'évaluation quant à la nécessité de revoir le rôle des autorités fiscales et de renforcer leur implication et soutien dans la détection et la preuve des infractions de corruption, ont reçu un faible écho à ce jour (voir aussi la recommandation i.). Le GRECO est d'avis que la question devrait être reconsidérée.

36. Le GRECO conclut que la recommandation viii. n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

37. *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 oeuvre du principe d'opportunité des poursuites dans les affaires de corruption.*
38. Les autorités luxembourgeoises déclarent ce qui suit :
- Récemment, la Chambre des Députés – qui jouit du pouvoir d'enquête - a instauré une commission d'enquête parlementaire aux fins d'enquêter sur de prétendus dysfonctionnements dans le domaine des transports internationaux sur base de certains faits révélés par l'exécution de commissions rogatoires étrangères en matière pénale. Ceci a ravivé la procédure d'une affaire de corruption poursuivie à l'égard d'un haut fonctionnaire à propos de l'attribution de licences de transport internationales. Le jugement a été rendu récemment.
 - Les juridictions se montrent parfaitement sensibilisées par rapport à la gravité du phénomène de corruption (la corruption était punie sous l'ancienne législation applicable de peines peu sévères, contrairement au système actuel instauré par la loi de janvier 2001).
 - L'une des affaires récentes a été abondamment commentée dans les médias et suscite un suivi régulier compte tenu de l'intérêt public et politique en jeu.
 - Le Parquet Général a été saisi de la question de l'établissement de lignes directrices pour la mise en oeuvre du principe d'opportunité des poursuites dans les affaires de corruption. Néanmoins, le Parquet Général est d'avis que la nécessité pour lui d'établir une directive à l'effet d'harmoniser les politiques de classement et de poursuite des Parquets ne paraît en l'état pas s'imposer au regard du fait qu'il n'y a qu'un nombre réduit d'affaires de corruption et que les politiques de classement et de poursuite des Parquets n'ont pas été caractérisées par des divergences dans le passé. Il y a lieu de relever que, dans les affaires de corruption comme dans toute autre affaire, la mise en oeuvre du principe de l'opportunité des poursuites est subordonnée à une décision motivée actée au dossier. D'après l'avis du Parquet Général, ce n'est que si le nombre d'affaires de corruption devait augmenter de manière significative qu'il pourrait s'avérer utile de préciser la mise en oeuvre du principe de l'opportunité des poursuites.
 - Un projet de loi introduit dans la procédure législative aux fins de moderniser la législation sur la presse tend à consacrer le droit à la protection des sources, réclamé par la presse.
 - Un autre projet de loi qui pourra aboutir sous peu au vote d'une loi prévoit l'introduction du médiateur.
39. Le GRECO prend note des informations concernant un certain nombre de développements récents (loi de janvier 2001 étendant le catalogue des infractions de corruption et élevant le niveau de sanction, quelques événements récents et la réaction du Parlement et des médias). Tout en reconnaissant le rôle très important des enquêtes parlementaires et des médias (dont le rôle pourrait être renforcé avec la possibilité de protéger leurs sources d'informations), le GRECO estime que l'équilibre d'ensemble entre, d'une part le traditionnel caractère fermé de la société, la confidentialité des dossiers de la police et du parquet, et d'autre part le contrôle opéré par le pouvoir de poursuite (discrétionnaire) et le parlement et les médias n'est pas encore satisfaisant. Tout en considérant également que le nombre limité d'affaires de corruption – malgré l'absence de statistiques et le caractère confidentiel des dossiers de la poursuite et du parquet – reste un argument insuffisant, le GRECO relève que des changements encourageants s'opèrent et que ceux-ci méritent d'être soutenus par des mesures complémentaires.
40. Le GRECO conclut que la recommandation ix. a été partiellement mise en oeuvre.

Recommandation x.

41. *Le GRECO avait recommandé de doter la Cour des Comptes d'un personnel adéquat.*
42. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la loi du 1^{er} août 2001 sur l'organisation du cadre du personnel de la Cour des Comptes et doté la Cour des Comptes du personnel nécessaire à l'ampleur et à l'importance de sa mission. De plus, 9 agents de grade supérieur ont été recrutés. Les autorités ajoutent également que la Cour peut faire usage d'experts externes et qu'au 1^{er} août 2001, une partie du travail de la Cour (contrôles *a priori* sur tous les ordres de paiement) avait été transférée à la Direction du Contrôle Financier. En conséquence, la Cour ne mène plus que des contrôles *a posteriori* basés sur des échantillons.
43. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation x. a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xi.

44. *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 l'application d'une politique volontariste de détection de la corruption.*
45. Les autorités luxembourgeoises indiquent que le service de police judiciaire est en voie de réorganisation et que l'attribution d'une compétence centrale anticorruption à l'une des sections existantes ou nouvellement créées, pourrait être considérée.
46. Le GRECO prend note de l'éventuelle spécialisation dans les affaires de corruption qui promet d'intervenir dans la police judiciaire à l'avenir et invite les autorités du Luxembourg à soumettre des informations supplémentaires à cet égard.
47. Le GRECO conclut que la recommandation xi. n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

48. *Le GRECO avait recommandé, jusqu'à la création d'une institution telle que mentionnée ci-dessus, de 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).*
49. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la loi du 24 juillet 2001 arrétant un programme pluriannuel de recrutement dans le cadre de l'organisation judiciaire a consacré un renforcement notable des effectifs de la magistrature, y compris des parquets et des cabinets d'instruction. Par exemple, les services du Ministère Public ont connu un renforcement de 3 magistrats et il est prévu d'en nommer 3 autres nouveaux d'ici 2004/05. Au niveau des cabinets d'instruction, il y a déjà eu un renforcement par 2 magistrats instructeurs et il est prévu d'engager encore un nouveau magistrat instructeur en 2004/05. Au sein du Service de Police Judiciaire, les directives internes prévoient l'attribution des enquêtes relatives aux infractions de corruption à la section « criminalité générale ». Etant donné toutefois que les infractions de corruption constituent souvent un élément du crime organisé, c'est la section « criminalité organisée » qui, en pratique,

mène la plupart des enquêtes afférentes. Or, la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de Police grand-ducale et d'une Inspection générale de la Police a consacré un renforcement notable des effectifs du Service de Police Judiciaire qui, de 100 enquêteurs sont portés au nombre de 141, ainsi que des structures d'investigation et de répression de la criminalité organisée et de la criminalité générale.

50. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation xii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

51. Le GRECO parvient à la conclusion générale que le Luxembourg a mis en œuvre, au moins partiellement, la plupart des recommandations du Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.
52. Les recommandations ii., iii., x et xii. ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations v., vi. et ix. ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations i., iv., vii., viii. et xi n'ont pas été mises en œuvre.
53. Le GRECO invite les autorités du Luxembourg à lui soumettre les informations supplémentaires ainsi que le cas échéant la législation y relative, en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations i., iv., vii., viii. et ix.
54. Le GRECO invite le chef de la délégation luxembourgeoise à soumettre un rapport additionnel, avant le 31 décembre 2004, en ce qui concerne l'information requise au paragraphe 53.