



LUXEMBOURG : PHASE 2 BIS

RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DE LA RECOMMANDATION RÉVISÉE DE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

Ce rapport de phase 2 bis a été approuvé et adopté par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales le 20 mars 2008.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| RÉSUMÉ EXÉCUTIF | 4 |
| INTRODUCTION | 6 |
| 1) La visite sur place | 6 |
| 2) Méthodologie et structure du rapport | 7 |
| A. PRÉVENTION ET DÉTECTION DE L'INFRACTION DE CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS..... | 7 |
| 1) La sensibilisation à la corruption transnationale des milieux économiques et organisations professionnelles concernés..... | 7 |
| a) Initiatives publiques de sensibilisation et formation du secteur privé | 8 |
| b) Initiatives émanant du secteur privé..... | 9 |
| 2) Détection et signalement de la corruption transnationale dans le secteur public | 10 |
| a) Signalement par les agents d'organismes ayant des relations contractuelles avec les entreprises : les organismes chargés de l'aide au développement et des crédits à l'exportation | 10 |
| b) Signalement par les agents publics d'organismes n'ayant pas de relations contractuelles avec les entreprises | 12 |
| c) Dépistage et signalement par les agents de l'administration fiscale..... | 13 |
| 3) Détection et signalement de la corruption transnationale dans le cadre de la vérification externe des sociétés | 15 |
| 4) Signalement de la corruption transnationale par les salariés du secteur privé et les particuliers..... | 16 |
| B. COOPÉRATION ET COORDINATION MULTIDISCIPLINAIRES..... | 17 |
| 1) Coopération entre instances administratives, financières et judiciaires | 18 |
| 2) Coordination multidisciplinaire : organe interministériel spécialisé dans la prévention de la corruption | 19 |
| C. LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES..... | 21 |
| 1) Le champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales | 22 |
| a) Application rationae materiae et rationae personae..... | 22 |
| b) Application dans l'espace | 23 |
| 2) La mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales..... | 23 |
| a) La condition d'une infraction commise par un des organes légaux ou un ou plusieurs membres des organes légaux de la personne morale..... | 24 |
| b) La condition d'une infraction commise « au nom et dans l'intérêt » de la personne morale | 25 |
| c) L'exonération de la responsabilité..... | 26 |
| d) Le cumul de la responsabilité pénale des personnes morales et des personnes physiques | 26 |

| | | |
|----|--|----|
| 3) | Les sanctions applicables | 26 |
| a) | Les peines principales | 26 |
| b) | Les peines complémentaires | 27 |
| c) | Le prononcé des peines | 27 |
| d) | Les autres sanctions : sanctions civiles et administratives | 28 |
| D. | RECOMMANDATIONS..... | 28 |
| | Recommandations en vue d'assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption d'agents publics étrangers | 29 |
| | Recommandations en vue d'assurer des enquêtes, des poursuites et des sanctions efficaces en cas d'infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes..... | 29 |
| | ANNEXE 1. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE D'EXAMEN | 31 |
| | ANNEXE 2. LISTE DES INSTITUTIONS RENCONTRÉES LORS DE LA VISITE SUR PLACE | 32 |

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le rapport de la Phase 2^{bis} sur le Luxembourg évalue les mesures prises par le Luxembourg pour satisfaire les recommandations de Phase 2 dont la mise en œuvre avait été jugée insuffisante par le Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE lors du suivi écrit de la Phase 2. Tout en prenant note du lancement par les autorités luxembourgeoises de travaux visant à satisfaire ces recommandations, le Groupe s'inquiète vivement du fait que le Luxembourg n'a toujours pas répondu de manière satisfaisante à certaines recommandations essentielles de Phases 1 et 2 ; ces recommandations concernent l'instauration d'un régime de responsabilité des personnes morales clair, efficace et dissuasif et la sensibilisation du secteur privé à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers. Étant donné le sérieux de la situation, le Groupe de travail a décidé que le Luxembourg fournira d'ici un an un rapport écrit sur les actions prises pour satisfaire les recommandations du Groupe et se réserve le droit, en cas de manquement persistant à la mise en œuvre de la Convention, de prendre toute autre mesure nécessaire.

Le Groupe de travail s'inquiète tout particulièrement de l'absence persistante de responsabilité des personnes morales en matière de corruption transnationale. Bien que prenant note du dépôt devant le Parlement d'un projet de loi relatif à la responsabilité pénale des personnes morales, le rapport met en relief les lacunes de ce projet qui, s'il était adopté en l'état, ne pourrait suffire à satisfaire aux exigences de la Convention. Le Luxembourg doit assurer un critère de rattachement de l'acte de corruption à la personne morale suffisamment large afin d'assurer la pleine efficacité de la responsabilité de la personne morale : le critère d'un acte commis « *par un des organes légaux ou par un ou plusieurs membres de ses organes légaux* », tel qu'inscrit dans le projet déposé au Parlement, apparaît comme étant trop restrictif, dans la mesure où il exclut la plupart des organes opérationnels. Il est également indispensable que la responsabilité des personnes morales soit assortie de sanctions efficaces : le taux de l'amende doit être relevé de sorte que celle-ci revête un caractère dissuasif. Le projet de loi doit également prévoir expressément la compétence des tribunaux luxembourgeois sur les infractions commises en dehors du territoire national par des personnes morales grand-ducales.

Il est également nécessaire que le Luxembourg adopte une approche plus volontariste pour inciter ses PME à se conformer aux normes éthiques les plus rigoureuses lorsqu'elles prospectent des marchés à l'étranger. Un système de protection des donneurs d'alerte doit également être mis en place. Le rapport demande également au Luxembourg de prendre toute mesure susceptible de faciliter le travail des autorités judiciaires lors de la recherche de renseignements auprès des établissements financiers luxembourgeois.

Le rapport souligne également les actions positives conduites par le Luxembourg depuis la Phase 2, notamment la création d'un Comité de prévention de la corruption dont il est attendu une forte sensibilisation des acteurs concernés, publics et privés, à la corruption et une meilleure coordination interadministrative et interdisciplinaire ; et la mise en place de dispositifs anti-corruption sein des agences responsables des assurances-crédits à l'exportation et de la coopération au développement. Le rapport juge également encourageantes les mesures inscrites dans le projet de loi sur la coopération interadministrative et judiciaire. Ce projet, que le Groupe recommande au Luxembourg de voter en l'état, devrait accroître la capacité du fisc luxembourgeois à détecter des versements liés à la corruption d'agents publics étrangers et lui permettre, par dérogation au secret fiscal, de transmettre aux autorités judiciaires, à tous les stades de la procédure pénale, des informations nécessaires à l'établissement de l'infraction de corruption.

Ce rapport, qui présente les conclusions des experts de la Belgique et de la France, ainsi que les recommandations du Groupe, a été adopté en mars 2008 par le Groupe de travail. Il s'appuie sur les projets et les textes de loi, les réglementations et autres documents fournis par le Luxembourg, ainsi que sur les informations recueillies par les examinateurs auprès des représentants des administrations et organismes publics et du secteur privé luxembourgeois lors de la mission sur place au Luxembourg des 16-18 octobre 2007. Dans l'année suivant l'approbation du rapport par le Groupe, le Luxembourg présentera un rapport écrit sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de Phase 2^{bis}. Ce rapport donnera lieu à une évaluation de la mise en œuvre de ces recommandations par le Luxembourg qui sera rendue publique.

INTRODUCTION

1) La visite sur place

1. Du 16 au 18 octobre 2007 une équipe d'examen du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (« le Groupe de travail ») a effectué une mission sur place au Luxembourg au titre de la Phase 2bis. Cette mission a été réalisée conformément à la procédure d'autoévaluation et d'évaluation mutuelle de l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (« la Convention ») et de la Recommandation révisée de 1997 (« la Recommandation révisée »).

2. La mission sur place visait à étudier les mesures prises par le Luxembourg en vue de satisfaire les Recommandations de Phase 2 concernant la détection de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers (Recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8), la collaboration et la coordination entre les diverses instances concernées en matière de contrôle, de détection et de sanction de l'infraction (Recommandation 9) et la responsabilité des personnes morales (Recommandation 14)¹. Lors du suivi écrit de la Phase 2, le Groupe de travail avait en effet jugé insuffisante la mise en œuvre de ces recommandations par le Luxembourg et avait en conséquence décidé de convenir une nouvelle évaluation sur place du Luxembourg en 2007 portant spécifiquement sur ces recommandations².

3. L'équipe de l'OCDE était composée d'examineurs principaux de la Belgique et de la France ainsi que de représentants du Secrétariat de l'OCDE (voir, en annexe 1, la composition de l'équipe d'examen). Lors de la mission sur place, des entretiens ont été menés avec une cinquantaine d'experts de l'administration, des représentants des milieux patronaux, des avocats, des experts-comptables, des intermédiaires financiers, et des représentants de la société civile (voir, en annexe 2, la liste des institutions rencontrées).

4. Pour préparer la mission sur place, les autorités luxembourgeoises ont fourni au Groupe de travail des réponses à un questionnaire spécifique se rapportant précisément à la Phase 2^{bis}. Les autorités luxembourgeoises ont également produit les projets ou textes de loi, les réglementations, les circulaires et divers documents émanant ou non des pouvoirs publics utiles à cette fin. L'équipe d'examen a étudié ces documents et a également procédé à des recherches indépendantes.

5. Les autorités luxembourgeoises ont coopéré de manière exemplaire pour assurer le bon déroulement de la mission sur place, en préparant un programme de mission détaillé, et fait en sorte que tous les participants sollicités puissent être consultés. Avant et après la mission sur place, elles ont répondu

¹ L'examen en Phase 2 du Luxembourg a eu lieu en juin 2004. Cet examen vise à étudier les structures mises en place dans le pays examiné pour faire respecter les lois et règlements d'application de la Convention et à apprécier leur mise en œuvre dans la pratique, tout en contrôlant la conformité du pays examiné, dans les faits, avec les dispositions de la recommandation révisée de 1997.

² Le suivi écrit s'est tenu en juin 2006 et a fait l'objet d'un rapport formellement approuvé par le Groupe de travail le 2 août 2006.

à toutes les demandes d'information et de documentation. Cet esprit coopératif a été propice à des discussions constructives sur les efforts consentis par le Luxembourg et sur les aspects posant éventuellement encore des problèmes au regard de l'application de la Convention et de la Recommandation révisée qui ont été relevés par les examinateurs principaux.

2) Méthodologie et structure du rapport

6. Ce rapport s'articule en quatre parties. La partie A s'intéresse à la prévention et à la détection des actes de corruption transnationale au Luxembourg ainsi qu'à la sensibilisation à cette infraction dans ce pays (Recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8). La partie B s'intéresse aux mesures prises par le Luxembourg en vue de renforcer la coopération et la coordination interdisciplinaires (Recommandation 9). La partie C aborde la question de la responsabilité des personnes morales (Recommandation 14). Enfin, la partie D présente les recommandations du Groupe de travail et recense les problèmes qui devront donner lieu à un suivi.

A. PRÉVENTION ET DÉTECTION DE L'INFRACTION DE CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS

1) La sensibilisation à la corruption transnationale des milieux économiques et organisations professionnelles concernés

7. Lors de l'évaluation du Luxembourg au titre de la Phase 2, le Groupe de travail avait observé qu'« aucune action n'avait été entreprise par le Luxembourg visant spécifiquement à informer de la nouvelle infraction de corruption d'agents publics étrangers les sociétés et les professionnels à qui s'adresse la Convention et à encourager, comme le propose le texte de la Recommandation OCDE de 1997, la mise sur pieds de mécanismes internes de vigilance et de prévention ». Le Groupe de travail avait également constaté que, « conséquence probable de l'inaction des autorités publiques luxembourgeoises en matière de sensibilisation des entreprises et des professionnels, l'investissement du secteur privé dans l'organisation et la discipline des entreprises et des professions aux termes du nouveau texte est resté au Luxembourg à un niveau très faible. Ni les entreprises ni leurs instances représentatives – Chambre du Commerce du Grand-duché du Luxembourg, Fédération des industriels luxembourgeois, etc. – n'ont à ce jour pris, de leur propre initiative, des mesures de sensibilisation et de prévention ».

8. Le Groupe de travail, au titre de la Phase 2, avait en conséquence recommandé au Luxembourg « de prendre les mesures nécessaires, en coopération avec les organisations professionnelles et milieux économiques concernés, pour sensibiliser le secteur privé à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et promouvoir la mise en place au sein des entreprises de mesures organisationnelles et préventives – contrôles internes, comités d'éthique et systèmes d'alerte pour les employés – et l'adoption de codes de conduite abordant spécifiquement la question de la corruption transnationale » (Recommandation 1). Constatant, lors du suivi écrit sur la mise en œuvre des recommandations au titre de la Phase 2, que « peu ou prou de mesures [avaient] été prises pour sensibiliser les entreprises et les encourager à développer des mécanismes de prévention internes », le Groupe de travail en avait conclu que la Recommandation 1 au titre de la Phase 2 n'avait été que partiellement mise en œuvre.

a) *Initiatives publiques de sensibilisation et formation du secteur privé*

9. Au moment de la visite sur place au titre de la Phase 2^{bis}, les autorités luxembourgeoises n'avaient joué encore qu'un rôle très limité dans la sensibilisation des entreprises à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales³. Pas plus les deux établissements publics représentant les entreprises luxembourgeoises – la Chambre du Commerce du Luxembourg ou la Chambre des métiers – n'avaient joué de véritable rôle en matière de sensibilisation de leurs membres⁴. Les discussions sur place ont révélé que si une partie du secteur privé, celui des grands groupes industriels et commerciaux, tenait déjà compte des risques liés à la corruption sur les marchés étrangers et avait mis en place des systèmes plus ou moins sophistiqués pour prévenir des infractions de corruption par leurs agents et employés, cette sensibilisation était le fait de ses propres actions dans ce domaine et non le résultat d'initiatives émanant des pouvoirs publics.

10. Les examinateurs principaux ont entendu divers participants, émanant tant du secteur public que du secteur privé, justifier le peu d'action des pouvoirs publics par les particularités du tissu économique luxembourgeois : le Luxembourg a été présenté comme un pays composé pour l'essentiel de petites et moyennes entreprises (26,000 au total) exerçant leurs activités, pour la quasi-totalité d'entre elles, dans le seul cadre national, et, à ce titre, peu ou pas du tout concernées par les problèmes de corruption transnationale⁵. Au sein de ce tissu économique, seule une dizaine de grandes entreprises serait concernée par les dispositions légales en matière de corruption étrangère. Pour celles-ci, déjà alertées des obligations dans ce domaine et des pratiques éthiques parce que appartenant à de grands groupes étrangers côtés aux États-Unis ou filiales de groupes américains, une action de sensibilisation des pouvoirs publics à leur endroit serait inutile.

11. Tout en reconnaissant la mobilisation anti-corruption des grands groupes industriels et commerciaux présents au Luxembourg, les examinateurs principaux ont estimé qu'ignorer l'application de la Convention OCDE aux PME, en particulier à celles tentées de sortir du marché national, pouvait être hasardeux : le Luxembourg, comme les autres parties à la Convention OCDE, doit inciter ses entreprises à se conformer aux normes éthiques les plus rigoureuses lorsqu'elles prospectent des marchés à l'étranger. Consciente de la nécessité de faire plus d'efforts à l'égard des entreprises qui décideraient de ne pas limiter leurs activités au seul marché intérieur luxembourgeois mais au contraire seraient intéressées à prospecter de nouveaux marchés à l'étranger, la Chambre du Commerce annonçait, lors de la visite sur place, que les entreprises participant aux missions économiques de la Chambre seraient désormais systématiquement alertées sur les risques encourus en matière de corruption d'agents publics étrangers. Concernant les établissements bancaires et financiers, les autorités luxembourgeoises, conscientes du fait que la

³ Les actions de sensibilisation avaient été principalement conduites dans le cadre de l'Office du Ducroire, l'établissement public luxembourgeois responsable des assurances-crédits à l'exportation du Grand-duché. Voir plus bas dans le rapport.

⁴ A la date de la visite sur place au titre de la Phase 2^{bis}, l'action de la Chambre du commerce s'était limitée à la publication, dans l'édition de juillet/août 2005 de son magazine d'information *Merkur*, d'une chronique juridique de deux pages abordant la loi du 23 mai 2005 prise par le Luxembourg pour transposer dans le droit national les instruments en matière de répression pénale de la corruption de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe et qui contenait une brève référence à la Convention de l'OCDE, et l'organisation, dans le cadre de la formation conjointe qu'offre depuis 2005 la Chambre des métiers et l'Institut de formation de la Chambre de Commerce, d'un module d'enseignement d'une journée sur les responsabilités juridiques des dirigeants d'entreprises dans le cadre duquel est abordée la corruption d'agents publics étrangers.

⁵ Par exemple, la Chambre des métiers a expliqué à l'équipe d'examen que, dès lors que les 4 500 PME affiliées à la Chambre n'étaient pas actives sur les marchés étrangers, il n'y avait pas lieu pour elle de mener des actions spécifiques de sensibilisation à leur endroit.

sensibilisation est une activité continue, considèrent que ce secteur est déjà suffisamment sensibilisé et qu'une action publique n'aurait pas de plus-value à l'égard de cette sensibilisation. Les examinateurs encouragent le Luxembourg à assurer un suivi sur la sensibilisation effective de ce secteur.

12. De son côté, le Comité de prévention de la corruption, organe interministériel établi en 2007 et rassemblant l'ensemble des acteurs luxembourgeois concernés par la lutte contre la corruption⁶, travaillait au développement d'une brochure à l'intention tant des entreprises que des agents publics luxembourgeois destinée à les informer des risques et des conséquences de la corruption, notamment dans sa dimension transnationale : au moment de la visite sur place, le Comité avait consacré déjà plusieurs séances à l'élaboration d'une telle brochure. Les ministères représentés au sein du Comité envisageaient également de mettre à la disposition de la Chambre du Commerce et la Chambre des Métiers ou de clubs souhaitant organiser des formations sur le thème de la corruption transnationale leurs collaborateurs impliqués dans les travaux du Comité⁷.

b) Initiatives émanant du secteur privé

13. Les discussions sur place avec les représentants des entreprises commerciales et groupes industriels les plus importants au Luxembourg, ainsi qu'avec la Fédération des Industriels du Luxembourg (FEDIL) ont témoigné de la mobilisation du secteur dans la lutte contre la corruption étrangère. Deux des trois grands groupes et compagnies rencontrés par l'équipe d'examen avaient adopté des codes de conduite abordant spécifiquement la corruption d'agents publics étrangers, mis en place des systèmes de contrôle interne (comités d'audit), développé des mécanismes de protection pour les donneurs d'alerte et élaboré des programmes de formation à destination de leurs employés⁸. Les discussions avec les représentants de ces entreprises ont suggéré que les 4 ou 5 autres entreprises les plus importantes que compte le Luxembourg avaient, elles aussi, déjà mis en place des systèmes visant à prévenir la corruption d'agents publics étrangers par leurs employés.

14. L'action engagée auprès de plusieurs autres grandes et moyennes entreprises luxembourgeoises du secteur privé et public par la Fédération des Industriels du Luxembourg (FEDIL), association professionnelle luxembourgeoise de droit privé représentative des secteurs de l'industrie, de la construction et des services, devrait rapidement renforcer ce mouvement. Cette action de la FEDIL s'est notamment concrétisée par la mise en place d'un forum pour institutionnaliser les contacts entre les entreprises, permettre l'échange d'information (notamment sur la corruption), participer à l'élaboration (ou la révision) de codes de bonne conduite et de mécanismes de protection pour les donneurs d'alerte, et aborder des questions d'actualité juridique tel que l'établissement de la responsabilité pénale des personnes morales en droit luxembourgeois. Cette initiative, à laquelle participent les grands groupes industriels luxembourgeois ayant déjà mis en place des systèmes de prévention de la corruption, reste à l'heure actuelle très récente ; son rôle et sa réelle efficacité en matière de responsabilisation des entreprises ne pourront donc être pleinement évalués que dans l'avenir. Néanmoins, ses modalités devraient participer à l'instauration de mécanismes internes de prévention au sein d'un nombre élargi d'entreprises luxembourgeoises.

⁶ Sur la mission et la composition du Comité, voir infra, section B du présent Rapport.

⁷ Plan d'action du Comité de Prévention de la Corruption (version du 14 juin 2007).

⁸ Le troisième grand groupe présent au panel de discussion sur le secteur privé, après avoir établi un comité d'audit interne, était, au moment de la visite sur place, sur le point d'adopter un code de conduite abordant notamment la question de la corruption.

Commentaire

Les examinateurs principaux s'inquiètent de l'absence d'initiative du secteur public pour sensibiliser le secteur privé aux pratiques de corruption transnationale en dehors de la création du comité de prévention de la corruption. Ils reconnaissent les efforts soutenus de la dizaine de grandes entreprises actives sur les marchés étrangers que compte le Luxembourg et de la Fédération des Industriels du Luxembourg en matière de développement de mesures préventives organisationnelles mais regrettent la faible sensibilisation à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers des autres entreprises susceptibles d'opérer à l'étranger.

Afin d'assurer une mise en œuvre complète de la Recommandation 1 de Phase 2, ils recommandent aux autorités luxembourgeoises, dans le cadre du nouveau Comité de prévention de la corruption, d'amplifier leurs efforts en s'attachant particulièrement, en coopération avec les milieux économiques concernés, à la sensibilisation aux dispositions anti-corruption de la loi luxembourgeoise aux petites et moyennes entreprises présentes dans le commerce international. Les examinateurs recommandent également au Luxembourg de procéder à un suivi des actions de sensibilisation conduites par les établissements financiers et bancaires.

2) Détection et signalement de la corruption transnationale dans le secteur public

a) Signalement par les agents d'organismes ayant des relations contractuelles avec les entreprises : les organismes chargés de l'aide au développement et des crédits à l'exportation

15. Le rapport de Phase 2 avait observé que deux organismes au Luxembourg étaient particulièrement appelés à traiter avec des individus ou des entreprises susceptibles d'être impliqués dans des transactions entachées de corruption à l'étranger, à savoir : l'Office du Ducroire, l'établissement public luxembourgeois responsable des assurances-crédits à l'exportation au Grand-duché, et Lux Développement SA, l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement. Aux agents de ces deux organismes incombait donc, de l'avis du Groupe de travail, la tâche de détecter d'éventuels actes de corruption transnationale et de signaler de tels faits aux autorités compétentes.

16. Lors de l'évaluation de Phase 2, le Groupe de travail avait constaté que le signalement de la corruption par les agents des deux organismes butait sur le statut de droit privé d'une partie de leur personnel. Le Groupe avait en conséquence recommandé au Luxembourg d'«encourager la mise en place d'une procédure d'alerte du parquet similaire pour les personnels d'organismes exerçant une fonction de contrôle de la corruption pour l'attribution d'aides publiques et qui ne sont pas soumis aux dispositions de l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle (notamment certains personnels du Ducroire et de Lux Développement)» (Recommandation 4). Lors du suivi écrit, le Groupe avait jugé que les « problèmes au sein de la chaîne de détection tels que soulignés dans le rapport de Phase 2, et qui pourraient empêcher le personnel de droit privé des organismes chargés de l'attribution d'aides publiques – en particulier celui de Ducroire- de faire remonter des indices de corruption d'agents publics étrangers sinon au parquet du moins vers le personnel de ces agences soumis aux dispositions de l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle » demeuraient . Il en avait conclu que la Recommandation 4 n'avait pas été mise en œuvre.

17. Depuis lors, plusieurs mesures ont été prises par le Luxembourg dans but de renforcer la capacité du personnel de Ducroire à détecter d'éventuels actes de corruption d'agents publics étrangers et à signaler de tels faits. Depuis le 1^{er} janvier 2007, en application de la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public à laquelle le Luxembourg a souscrit, un dispositif a été mis en place prévoyant que l'exportateur, lors de sa demande d'assurance crédit, doit attester non seulement qu'il a pris connaissance de la loi du 15 janvier 2001 portant approbation

de la Convention de l'OCDE et qu'il sait que toute infraction l'exposera à des sanctions, mais aussi qu'il ne figure pas sur les listes publiques d'exclusion des institutions financières internationales et qu'aucun fait de corruption n'entache les transactions faisant l'objet de la garantie tant de sa part que de la part des intermédiaires agissant pour son compte. Par ailleurs l'exportateur est tenu d'informer l'Office de toute action administrative ou judiciaire à son égard (ou à l'égard d'une personne agissant pour son compte).

18. Une vigilance accrue est accordée aux dossiers dans lesquels l'assuré figure sur les listes d'exclusion des institutions financières internationales ou a fait l'objet de poursuites ou d'une condamnation au pénal pour infraction aux lois concernant la lutte contre la corruption d'agents publics, ou dont l'Office a raison de penser que la transaction pour laquelle une garantie est demandée ou a été accordée pourrait être entachée de corruption. Pour ces dossiers, des vérifications approfondies sont systématiquement menées par l'Office National du Ducroire belge (ONDB) qui, au terme de deux Conventions de coopération révisées le 1^{er} janvier 2006, procède à l'instruction et à l'analyse de tous les dossiers de l'Office du Ducroire luxembourgeois. Pour mener à bien cette mission, l'ONDB dispose d'un effectif d'environ 200 personnes.

19. Ce dispositif est complété, depuis janvier 2007, par un mécanisme de remontée de l'information en cas de suspicion de corruption : tout fait constaté par le personnel de l'ONDB est porté à la connaissance du Comité du Ducroire luxembourgeois, composé de 8 membres dont 5 fonctionnaires luxembourgeois. Dépendant du résultat de la vérification approfondie conduite par l'ONDB, s'il existe une « preuve crédible » de corruption (au sens de la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2006), le Comité du Ducroire est tenu d'en informer sans délai le Parquet. Au moment de la visite sur place au titre de la Phase 2^{bis}, en raison du caractère relativement récent du dispositif, aucun soupçon de corruption n'avait encore été porté à la connaissance du Comité.

20. S'agissant de Lux Développement, des mesures visant à prévenir que les programmes bilatéraux, financés par le gouvernement luxembourgeois et gérés par l'agence, ne soient entachés de corruption ont été introduites depuis fin 2004. Le dispositif comporte trois éléments⁹ : la possibilité, pour Lux Développement, de suspendre ou d'annuler le financement des marchés si des pratiques de corruption sont découvertes lors de la procédure de passation du marché et si l'autorité contractante ne prend pas les mesures appropriées pour remédier à cette situation¹⁰ ; l'insertion d'une clause dans tous les dossiers d'appels d'offres et contrats, pour la réalisation de prestations de services, de travaux ou l'obtention de fournitures, spécifiant que toute offre sera rejetée ou tout contrat annulé dès lors qu'il sera avéré que l'attribution du contrat ou son exécution aura donné lieu au versement de frais commerciaux extraordinaires, ainsi que des contrôles, sur pièces et sur place, afin de réunir des éléments de preuve sur une présomption de frais commerciaux extraordinaires¹¹ ; et

⁹ « Réglementation générale relative aux marchés de services, de fournitures et de travaux financés sur les contributions du Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg et mis en œuvre par l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement (Lux-Développement) » : http://www.lux-development.lu/docs/tr_rg_fr.pdf Cette réglementation est calquée sur la Réglementation générale relative aux marchés de services, de fournitures et de travaux financés par le Fonds européen de développement (FED) publiée dans le *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 320 du 23.11.2002.

¹⁰ Est entendu par pratique de corruption « toute proposition de donner ou consentir à offrir à quiconque un paiement illicite, un présent, une gratification ou une commission à titre d'incitation ou de récompense pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir des actes ayant trait à l'attribution du marché ou au marché conclu avec le maître d'ouvrage ».

¹¹ Les frais commerciaux extraordinaires concernent toute commission non mentionnée au marché principal ou qui ne résulte pas d'un contrat en bonne et due forme faisant référence à ce marché, toute commission qui ne rétribue aucun service légitime effectif, toute commission versée dans un paradis fiscal, toute commission versée à un bénéficiaire non clairement identifié ou à une société qui a toutes les apparences d'une société de façade.

des sanctions pour les attributaires de marchés convaincus de financement de frais commerciaux extraordinaires, en fonction de la gravité des faits constatés (résiliation du contrat ; exclusion définitive du bénéfice des financements de Lux Développement ; exclusion d'autres marchés sur les contributions du Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg).

21. Afin que ce dispositif gagne en efficacité, un code d'intégrité, destiné à guider le personnel de Lux Développement dans la mise en œuvre des principes d'intégrité et de qualité inhérents à leurs obligations professionnelles, a été arrêté au mois d'octobre 2007¹². Précisant les risques associés à la corruption dans le cadre de l'aide bilatérale au développement, le code d'intégrité formalise également la remontée et le traitement confidentiel d'information en cas de soupçons de corruption : les professionnels de l'agence sont invités à s'adresser directement au Comité de direction de Lux Développement par le biais d'une adresse électronique spécifiquement créée à cet effet. Au sein du Comité siègent des représentants du gouvernement qui, comme tout agent public au Luxembourg, sont soumis à l'obligation d'information du parquet.

Commentaire

Les examinateurs se félicitent de la mise en place de dispositifs de prévention et détection de la corruption étrangère au sein du Ducroire, l'établissement public luxembourgeois responsable des assurances-crédits à l'exportation, et de Lux développement, l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement.

b) *Signalement par les agents publics d'organismes n'ayant pas de relations contractuelles avec les entreprises*

22. S'agissant des obligations de signalement général auxquelles sont assujettis les agents publics luxembourgeois, le rapport de Phase 2 avait constaté que, si tous les personnels des administrations publiques luxembourgeoises, y compris celui du Ministère des Affaires Étrangères, semblaient avoir connaissance de leur obligation, en application de l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle (ci-après « CIC ») de signaler tout crime et délit, y compris donc l'infraction de corruption transnationale, la communication d'informations au parquet était quasi-inexistante en pratique. Le Groupe de travail avait en conséquence recommandé au Luxembourg de prendre deux types d'action : d'une part, de « prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser l'administration, en particulier ses personnels susceptibles de jouer un rôle dans la détection et le signalement de faits de corruption et ceux en contact avec les entreprises luxembourgeoises exportant ou investissant à l'étranger (notamment les représentations du Grand-duché à l'étranger),... à cette infraction » (Recommandation 2) et, d'autre part, de « rappeler régulièrement aux agents publics l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 23(2) CIC d'informer le parquet de toute infraction de corruption d'agent public étranger dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et les sanctions disciplinaires qu'ils encourent en cas de non-respect de cette obligation, et veiller à l'application effective de celles-ci » (Recommandation 3).

23. Lors du suivi écrit sur la mise en œuvre des recommandations au titre de la Phase 2 sur l'application de la Convention, le Groupe de travail relevait qu'une action de sensibilisation générale de l'administration à la corruption et à l'obligation de dénonciation auprès du parquet avait été engagée par le Luxembourg dans le cadre de la formation initiale et continue offerte aux fonctionnaires luxembourgeois, « sans que toutefois ne soient prises des mesures spécifiques à l'égard du personnel des représentations du Grand-duché à l'étranger et autres personnels en contact avec les entreprises exportant ou investissant à l'étranger ». Le Groupe de travail en avait conclu que les Recommandations 2 et 3 de Phase 2 n'avaient été que partiellement mises en œuvre.

¹² Lux Développement, *Code d'intégrité* (version octobre 2007).

24. L'intensification de la campagne de sensibilisation de ces secteurs de l'administration a, depuis lors, figuré parmi les priorités des autorités luxembourgeoises. Complétant les actions à destination des agents de l'Office du Ducroire et de Lux Développement décrites plus haut, une circulaire destinée à attirer l'attention des personnels du ministère des Affaires étrangères postés à l'étranger (diplomates, conseillers économiques, consuls) sur les dispositions légales en matière de corruption d'agents publics étrangers et l'obligation qui leur incombe de transmettre prioritairement tout soupçon de corruption d'agents publics étrangers au ministère public luxembourgeois était adoptée en novembre 2007 et, depuis cette date, accessible sur le site Intranet du ministère. En vue de maintenir l'attention de son personnel à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, le ministère des Affaires étrangères réfléchissait, au moment de la visite sur place, à d'autres méthodes d'action, tel que la mise en place d'un module abordant spécifiquement la corruption transnationale dans le cadre de la formation continue offerte au personnel diplomatique luxembourgeois.

25. L'action engagée par le Luxembourg dans le cadre du Comité de prévention de la corruption – en particulier le développement d'une brochure destinée tant aux entreprises qu'aux agents de l'État – devrait rapidement renforcer la sensibilisation à la corruption étrangère d'autres secteurs de l'administration, en particulier les agents du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, postés au Luxembourg et à l'étranger (en Chine, Inde, Japon, Corée du Sud, aux Émirats Arabes Unis et aux États-Unis), et chargés de la promotion commerciale à l'étranger.

Commentaire

Les examinateurs principaux notent les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour sensibiliser les personnels susceptibles de jouer un rôle dans le signalement de faits de corruption transnationale et ceux en contact avec les entreprises luxembourgeoises exportant ou investissant à l'étranger aux dispositions légales en matière de corruption d'agents publics étrangers et à l'obligation d'information du ministère public de tout soupçon de violation de la loi. Ils recommandent au Luxembourg de poursuivre ces efforts par voie de brochures, de circulaires, dans le cadre de la formation continue offerte aux fonctionnaires ou par tout autre moyen, en vue d'assurer non seulement le maintien mais aussi l'accroissement de l'attention des agents de l'État à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers.

c) Dépistage et signalement par les agents de l'administration fiscale

26. Lors de l'évaluation du Luxembourg en Phase 2, le Groupe de travail avait constaté que le fisc luxembourgeois n'avait, depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Luxembourg, joué aucun rôle dans la détection d'irrégularités liées à la corruption sur les marchés étrangers, alors même que les agents des impôts, à l'instar des autres fonctionnaires, se doivent d'avertir le parquet de tout crime, y compris celui de corruption d'agents publics étrangers, sur le fondement des dispositions de l'article 23 CIC. Le Groupe de travail avait en conséquence recommandé au Luxembourg de « développer des instructions claires à l'intention de l'administration fiscale prescrivant les vérifications à effectuer afin de détecter de possibles infractions de corruption d'agents publics étrangers, et rappelant l'obligation faite à ses agents de donner avis au parquet de toute infraction dont ils auraient connaissance à cet égard, et de faire de sorte que les services du fisc disposent de moyens nécessaires en ressources humaines et matérielles pour des contrôles effectifs » (Recommandation 5).

27. Lors du suivi écrit, le Luxembourg faisait état de mesures prises en vue de satisfaire certaines des questions soulevées par la Recommandation, notamment l'entrée en vigueur d'un code de conduite pour le personnel de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) dans lequel rappel est fait des dispositions légales en matière de corruption et de l'obligation de dénonciation au parquet prévue à l'article 23(2) CIC, et la diffusion d'un manuel destiné aux agents de l'Administration des Contributions Directes

(ACD) abordant la détection des pots-de-vin sur le modèle élaboré par le Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE¹³. Tout en prenant note de ces développements, le Groupe de travail avait observé que « ni un rappel clair fait aux agents de l'ACD de l'obligation de dénonciation au parquet leur incombant, ni une sensibilisation de ceux-ci à l'importance de faire un usage rigoureux des sanctions inscrites dans le droit fiscal pour dissuader toute tentative d'un contribuable de faire passer pour charges déductibles des pots-de-vin versés à l'étranger, ni un accroissement des moyens humains et matériels à la disposition du personnel de l'ACD chargé des contrôles n'ont complété ces mesures ». Il en concluait que la Recommandation 5 n'avait été que partiellement mise en œuvre.

28. En réponse notamment à la Recommandation 5 de Phase 2, un projet de loi « ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises » était déposé devant le Parlement à l'été 2007. S'inscrivant dans un cadre plus large de mesures visant à améliorer graduellement les capacités d'action du fisc dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, le projet de loi visait principalement deux objectifs : d'une part, le renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et les autorités judiciaires luxembourgeoises par le biais d'un rappel de l'obligation de dénonciation au parquet de tout crime et délit qui incombe aux agents de l'ACD et de l'AED ; d'autre part, la création d'un cadre légal pour l'échange d'informations entre les administrations fiscales ainsi que d'autres administrations publiques disposant d'informations pouvant permettre le recouvrement de l'impôt¹⁴.

29. Aux termes du projet de loi, il sera désormais possible pour l'ACD et l'AED d'échanger entre elles « toutes les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée » (art. 1^{er} du projet de loi). Le projet de loi consacre également le principe d'une coopération étroite et crée le cadre légal pour l'échange de données entre les administrations fiscales et d'autres administrations publiques disposant d'informations pouvant permettre la perception de l'impôt (art. 7 à 14 du projet de loi). Il sera ainsi désormais possible, pour l'ACD et l'AED d'avoir accès à certaines données détenues par le Service Central de la Statistique et des Études Économiques (STATEC), par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) et le Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS), ou par le Ministère des Transports (fichiers sur l'immatriculation des véhicules). L'ACD pourra également obtenir des informations de la Caisse Nationale des Prestations Familiales (CNPF) et du Fonds National de Solidarité (fichiers sur les salariés et retraités). Outre ces dispositions, le texte consacre d'autres mesures conférant de nouveaux moyens à l'administration, parmi celles-ci la possibilité de contrôles conjoints de l'ACD et AED (art. 5 du projet) et le détachement de fonctionnaires de l'ACD et AED auprès de la Police judiciaire (art. 17 et 19).

30. L'autre volet du projet de loi concerne la coopération entre l'ACD, l'AED et les autorités judiciaires. Aux termes de l'article 15(2) du projet, rappel est fait aux agents des deux administrations fiscales qui, dans l'exercice de leurs attributions, acquièrent la connaissance d'un crime ou délit de leur obligation d'en avertir sans délai le procureur d'État en transmettant à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux qui y sont relatifs. Du point de vue des principes, le nouveau texte ne vient qu'entériner ce qui constituait d'ores et déjà, aux termes de l'article 23(2) CIC, une obligation légale mais qui, en raison d'une apparente incohérence entre le dit article 23(2) et le secret fiscal inscrit à l'article 22 de la loi générale

¹³ Note de service du directeur des contributions L.I.R./N.S. N° 12/1 du 1^{er} mars 2005.

¹⁴ Dans son rapport de Phase 2, le Groupe de travail avait en effet noté que « la sous-dimension des services en charge du contrôle des impôts, conjuguée à l'absence de processus clair et explicite entre organismes officiels pour asseoir les échanges essentiels de renseignements » faisait constater que « les mesures de détection des opérations suspectes par l'administration fiscale ne sont pas assez solides pour permettre à l'obligation de révélation au parquet de produire un impact significatif ».

des impôts, n'était apparemment pas toujours admise par le personnel de l'ACD et de l'AED. Le rapport de Phase 2 avait en effet noté que les discussions avec les agents de l'ACD lors de la visite sur place n'avaient pas donné d'indication claire que ceux-ci, après avoir découverts des faits ou indices relatifs à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, respecteraient l'obligation de signalement telle qu'elle résulte de l'article 23(2) CIC. Le commentaire du projet d'article 15(2) rappelle ainsi aux agents des deux administrations que « tous les crimes et autres actes graves présentant un intérêt général d'ordre public, et plus particulièrement tous les faits ou indices découverts lors de la procédure d'imposition qui sont relatifs à des infractions de blanchiment, de corruption (...), sont communiqués au Parquet ».

31. Une fois entrées en vigueur, ces mesures devraient utilement compléter d'autres mesures déjà prises par les autorités luxembourgeoises en vue d'améliorer les capacités de contrôle du fisc, notamment : l'abrogation, par la loi du 22 décembre 2006, du régime fiscal des sociétés de participations financières (holdings) ; l'augmentation graduelle, depuis septembre 2007, du nombre d'agents composant le service de révision de l'ACD chargé du contrôle approfondi des entreprises ; et la tenue d'une formation spéciale sur la corruption pour les agents de l'ACD depuis le 1^{er} janvier 2008¹⁵.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent des actions de sensibilisation entreprises par le Luxembourg à destination des agents du fisc concernant la non-déductibilité des pots-de-vin, les techniques de détection, et l'obligation de communication au parquet de tous renseignements relatifs à des faits ou indices de corruption y compris étrangère, que complètent d'autres mesures prises dans la perspective d'un renforcement de la capacité de contrôle du fisc. Les examinateurs souhaitent vivement que le projet de texte sur la coopération inter-administrative et judiciaire soit définitivement voté, en l'état, dans les plus brefs délais.

3) Détection et signalement de la corruption transnationale dans le cadre de la vérification externe des sociétés

32. Le rapport de Phase 2 avait observé que, bien que la loi luxembourgeoise impose aux experts comptables et vérificateurs externes des comptes une obligation de signaler au Procureur près du tribunal de Luxembourg tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment lié à l'infraction de corruption, dans la pratique, peu de signalements avaient été faits et aucun d'entre eux n'avait concerné un indice de blanchiment lié à l'infraction de corruption. Le rapport de Phase 2 suggérait que les procédures applicables en matière de révision externe des comptes des sociétés, conjuguées à l'absence de sensibilisation de la profession à l'infraction de corruption étrangère, n'étaient pas de nature à déclencher de tels signalements. Afin d'assurer le respect de l'obligation de signalement incombant aux experts comptables et réviseurs externes, le Groupe de travail avait en conséquence invité le Luxembourg « à mieux sensibiliser ces professions aux dispositions anti-corruption de la loi, notamment par le biais de l'introduction de procédures de vérification plus rigoureuses, et à veiller à la sanction effective de tout manquement à l'obligation d'information » (Recommandation 8).

¹⁵

Le rapport de Phase 2 avait observé que le service de l'AED en charge du contrôle des holdings disposait de moyens humains insuffisants entravant sa capacité à détecter d'éventuelles activités illégales. Il était attendu que la disparition progressive des sociétés admises au régime des holdings d'ici 2010 mette un terme à ce problème. De même, le rapport de Phase 2 avait relevé que, au moment de la visite sur place, seuls six à sept agents composaient le service de révision chargé du contrôle approfondis des entreprises, chiffre jugé insuffisant au regard de la complexité des opérations conduites par les sociétés et l'importance de la place financière du Grand-duché.

33. Lors du suivi écrit au titre de la Phase 2, le Luxembourg avait fait part de mesures de sensibilisation des professionnels du chiffre à l'infraction de corruption transnationale dans le cadre d'une campagne générale de sensibilisation aux nouvelles dispositions législatives en matière de blanchiment entrées en vigueur à la fin 2004¹⁶. Le lancement de travaux relatifs à l'introduction de nouvelles règles de procédure de vérification externe des comptes des sociétés restait en revanche en attente de l'entrée en vigueur de la 8^e directive européenne du 17 mai 2006 (2006/43/CE) concernant les contrôles légaux des comptes annuels. Le Groupe de travail en avait conclu que la Recommandation 8 de Phase 2 n'avait été que partiellement mise en œuvre.

34. De puis lors, un groupe de travail chargé de préparer un projet de texte en vue de la transposition en droit luxembourgeois de la 8^e directive a été constitué au sein du Ministère de la Justice en vue de l'adoption d'un texte de loi d'ici juin 2008, date limite pour les États membres pour transposer la directive en droit interne. Bien que la directive offre aux États membres une certaine flexibilité en ce qui concerne l'exécution des contrôles légaux, il était attendu que la transposition en droit luxembourgeois de la directive renforce l'objectivité et l'indépendance des quelque 330 réviseurs d'entreprises que compte le Grand-duché¹⁷, même s'il restait peu probable, étant donné certaines réticences de la profession à ce sujet, que la loi de transposition aille au-delà de l'exigence d'une diligence normale dans le contrôle des comptes¹⁸.

Commentaire

Les examinateurs principaux prennent note des travaux engagés par le Luxembourg en vue de la transposition de la 8^e directive européenne en matière de contrôle légal des comptes d'ici juin 2008.

4) Signalement de la corruption transnationale par les salariés du secteur privé et les particuliers

35. Lors de l'évaluation en Phase 2 du Luxembourg, le Groupe de travail avait constaté que l'absence de programmes de protection des donneurs d'alerte, conjuguée au faible niveau de sensibilisation des principaux acteurs de la lutte contre la corruption transnationale, rendait peu probable le signalement de soupçons de corruption de la part du public luxembourgeois en général. Le Groupe de travail avait en conséquence recommandé au Luxembourg de prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser le public luxembourgeois à cette infraction (Recommandation 2) et « d'adopter des mesures permettant d'assurer une protection effective et adéquate de toutes les personnes collaborant avec la justice, notamment des salariés qui dénoncent de bonne foi des actes suspects de corruption » (Recommandation 6). Lors du suivi écrit, le Groupe de travail, observant que le cadre général pour la détection et la prévention restait « entravé par l'absence de mesures garantissant une protection efficace des donneurs d'alerte dans le secteur privé », en avait conclu que la Recommandation 6 n'avait pas été mise en œuvre.

¹⁶ Loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la 2^e directive européenne relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

¹⁷ La directive clarifie les devoirs des contrôleurs légaux des comptes ; définit des principes en matière d'indépendance qui leurs sont applicables ; renforce leur indépendance en imposant aux sociétés cotées de mettre en place un comité d'audit (ou un organe similaire) et prévoit également l'utilisation de normes d'audit internationales pour toutes les missions de contrôle légal.

¹⁸ Voir sur ce point les propos du Président de l'Institut des réviseurs d'entreprises (IRE) tenus lors de l'Assemblée Générale Annuelle de l'Institut, rapportés dans *Agèfi Luxembourg* (Juillet 2007).

36. L'intensification de la réflexion sur la question des « donneurs d'alerte » a, depuis lors, figuré parmi les priorités des autorités luxembourgeoises : des travaux concernant la mise en place d'un dispositif d'alerte – complétant l'action conduite dans ce domaine par la Commission Nationale pour la Protection des Données (CNDP) depuis 2006¹⁹ - étaient engagés à l'automne 2007 au sein du Comité de prévention de la corruption. Trois grands principes dessinant les contours du système ont été dégagés dans le cadre des travaux du Comité. Le premier invite à l'énoncé d'un principe général selon lequel toute personne vivant ou travaillant au Luxembourg aurait le droit et la possibilité de rapporter des illégalités constatées dont des faits de corruption. Le second préconise que soit établi une « cellule de confiance » qui accueillerait les donneurs d'alerte sous le sceau de la confidentialité et analyserait les signalements en vue de leur transmission, le cas échéant, aux instances concernées (une alerte fondée déclencherait une enquête pénale). Le dernier principe énonce la protection des donneurs d'alerte, ceux-ci ne pouvant faire l'objet de sanctions ou d'un licenciement dès lors qu'ils ont agi de bonne foi.

37. Si l'introduction d'un mécanisme de protection des donneurs d'alerte offre des perspectives intéressantes pour le renforcement du système luxembourgeois de détection de l'infraction de corruption étrangère, l'impact éventuel de cette mesure dépendra du degré de sensibilisation des secteurs concernés par l'infraction : si l'opinion reste peu sensibilisée à la question de la corruption transnationale, il est peu probable que les affaires de corruption d'agents publics étrangers fassent l'objet de signalements de la part du public. Le rôle du Comité en matière d'information et de sensibilisation du grand public offre à ce titre des perspectives intéressantes pour une pleine efficacité du système.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent les actions entreprises par la Commission Nationale pour la Protection des Données et, plus récemment, le Comité de prévention de la corruption afin de promouvoir le développement de dispositifs d'alerte. Ils recommandent au Luxembourg de poursuivre ses efforts afin de mettre en place, le plus rapidement possible, des systèmes de protection des donneurs d'alerte effectifs et invite le Groupe de travail à suivre l'avancée des travaux conduit dans ce domaine par le Comité de prévention de la corruption.

B. COOPÉRATION ET COORDINATION MULTIDISCIPLINAIRES

38. Lors de l'évaluation en Phase 2 du Luxembourg, le Groupe de travail avait constaté le manque de processus formel entre organismes officiels pour asseoir les échanges essentiels de renseignement et la révélation de soupçons de corruption. Le groupe avait par ailleurs noté les contraintes que faisait peser le secret bancaire sur la collecte d'informations dans le cadre d'un dossier de corruption auprès des établissements financiers luxembourgeois, une simple demande de renseignement auprès de ces derniers

¹⁹ L'action de la CNDP, autorité indépendante instaurée par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, a consisté à conseiller les entreprises basées au Luxembourg souhaitant installer un dispositif d'alerte professionnelle sur la base des bonnes pratiques internationales et des exigences de la loi luxembourgeoise en matière de protection des données. Selon le président de la CNDP rencontré par l'équipe d'examen, au mois d'octobre 2007, une douzaine d'entreprises, dont trois ou quatre étrangères au secteur financier, avaient notifié à la Commission la mise en place d'un système d'alerte professionnelle.

nécessitant l'ouverture d'une instruction et la délivrance d'une ordonnance de perquisition par le juge²⁰. Le Groupe avait en conséquence recommandé au Luxembourg « d'instaurer une véritable coopération et coordination multidisciplinaires entre les diverses instances concernées (administratives, financières et judiciaires) concernant les actions de contrôle, de détection et de sanction de la corruption, et, dans ce contexte, de s'assurer que le secret professionnel ne constitue pas un obstacle » (Recommandation 9).

39. Lors du suivi écrit de la Phase 2, le Luxembourg avait fait état d'une première série de mesures destinées à encourager la communication spontanée d'informations entre les administrations et autorités judiciaires nationales : d'une part, une action de sensibilisation du personnel de l'administration aux dispositions légales en matière de corruption et à l'obligation de dénonciation auprès du parquet, effectuée dans le cadre de la formation initiale et continue offerte aux fonctionnaires luxembourgeois ; d'autre part, un rappel spécifique, fait au personnel de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, de ces mêmes dispositions et de l'obligation de dénonciation auprès du parquet ; enfin, l'instauration, par l'ajout d'un paragraphe 3 nouveau à l'article 23 CIC, d'une nouvelle obligation de dénonciation auprès du parquet s'imposant à tout fonctionnaire et concernant tout soupçon de blanchiment. Pour autant, observant que la mise à jour et la poursuite de l'infraction de corruption étrangère souffrait toujours d'un manque de processus formel de coopération et de coordination entre les instances concernées, le Groupe de travail en avait conclu que la Recommandation 9 restait à mettre en œuvre.

40. Depuis lors, la consolidation des mécanismes de coopération et coordination a figuré parmi les priorités des autorités. Cette consolidation s'est articulée principalement autour de deux axes : la promotion de la coopération entre les autorités publiques et judiciaires luxembourgeoises ; et la création d'un organe interministériel chargé de la lutte contre la corruption regroupant tous les acteurs concernés.

1) Coopération entre instances administratives, financières et judiciaires

41. C'est le renforcement de la coopération entre autorités étatiques qu'ont visé les travaux de réforme lancés par le Luxembourg depuis l'examen en Phase 2. Les réformes engagées ont porté, d'une part, sur le renforcement des mécanismes visant à faciliter la communication spontanée aux autorités judiciaires d'informations détenues par les autorités publiques luxembourgeoises et leurs agents susceptibles de déclencher une enquête ou des poursuites en matière pénale, et, d'autre part, la création d'un nouveau cadre légal destiné à faciliter l'obtention, par les autorités judiciaires, dans le cadre d'une action pénale engagée en matière de crimes et délits de droit commun, d'informations détenues par les administrations fiscales.

42. S'agissant des mesures visant à obliger les agents de l'État et autorités publiques à renseigner au Procureur d'État la connaissance d'un crime ou d'un délit qu'ils auraient appris dans l'exercice de leurs attributions, celles-ci ayant fait l'objet d'une description détaillée plus haut, il est inutile de les rappeler ici. Le second volet d'action a consisté au dépôt, devant le parlement luxembourgeois, d'un projet de loi « ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises », et contenant une disposition qui vise à obliger, par dérogation au secret fiscal inscrit à l'article 22 de la loi générale des impôts, les autorités fiscales luxembourgeoises à fournir aux autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites, sur demande, toute information susceptible d'être utile dans le cadre d'une action engagée au pénal.

²⁰

Voir paragraphe 85 du Rapport de Phase 2 et le commentaire après le paragraphe 86.

43. De l'avis des examinateurs, le projet de loi, dont l'examen en commission des Finances de la Chambre des Députés avait débuté le 2 octobre 2007, devrait, si adopté, considérablement faciliter la tâche des autorités judiciaires dans la recherche d'informations nécessaires à l'établissement de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, puisque, non seulement, l'obtention d'informations auprès des autorités fiscales sera permise à tous les stades de l'action pénale²¹, mais aussi parce que la procédure lourde et contraignante de la perquisition et de la saisie ordonnée par un juge d'instruction ne sera plus exigée²². En dépit du progrès important que constituerait l'adoption de cette disposition si elle était définitivement votée, des membres de la police judiciaire ont, lors de la visite sur place, regretté qu'une ordonnance formelle d'une mesure d'instruction soit par contre toujours exigée lors d'une simple demande de renseignement par les autorités judiciaires nationales auprès des établissements financiers luxembourgeois. Il en résulte qu'en l'absence de saisine d'un juge d'instruction, les enquêteurs, bien qu'agissant sous l'autorité du procureur, ne peuvent réunir tous les éléments utiles à l'ouverture d'une telle instruction.

Commentaire

Les examinateurs principaux accueillent favorablement le projet de loi sur la coopération inter-administrative et judiciaire visant à permettre à l'administration fiscale, par dérogation au secret fiscal inscrit à l'article 22 de la loi générale des impôts, de transmettre aux autorités judiciaires des éléments recueillis lors de la procédure d'établissement et de recouvrement de l'impôt que procureurs, juges d'instruction et juges du fond considèrent comme utiles à la poursuite et à la condamnation de crimes et délits de droit commun, dont l'infraction de corruption étrangère. Les examinateurs souhaitent que le texte de loi définitif contienne cette dérogation au secret fiscal, qui constitue un élément essentiel du projet de loi. Afin d'accroître la coopération entre toutes les instances concernées et assurer ainsi la mise en œuvre complète de la Recommandation 9 de Phase 2, les examinateurs demandent au Luxembourg de prendre toute mesure susceptible de faciliter le travail des autorités judiciaires lors de la recherche d'information auprès d'établissements bancaires et financiers luxembourgeois, y compris en l'absence de saisine d'un juge d'instruction.

2) Coordination multidisciplinaire : organe interministériel spécialisé dans la prévention de la corruption

44. Outre les mesures décrites ci-dessous destinées à faciliter la coopération entre les administrations nationales et les autorités judiciaires, le Luxembourg a estimé que la prévention, la détection et la répression de la corruption, notamment dans sa dimension transnationale, passait également par un accroissement de la place du travail interministériel. C'est à cette exigence qu'a tenté de répondre la création, au printemps 2007, du Comité de prévention de la corruption dont l'existence a été consacrée par la loi du 1^{er} août 2007 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

²¹ Selon les magistrats, membres du parquet et représentants de la police judiciaire entendus par l'équipe d'examen, les renseignements requis pourront en effet être fournis aux autorités judiciaires non seulement dans le cadre d'une instruction judiciaire (conduite par un juge d'instruction) mais aussi lors de l'enquête préliminaire (conduite par le procureur avec l'aide de la police judiciaire (dans ce cas, il reviendra au procureur de faire la demande) ainsi qu'au moment de l'instruction définitive à l'audience par un juge de fond.

²² Comme le notait le rapport de Phase 2, la perquisition et la saisie non seulement nécessitent une ordonnance formelle d'une mesure d'instruction mais, de plus, ne peuvent être ordonnées pour autant qu'il existe d'ores et déjà des indices sérieux en faveur de l'existence d'une infraction pénale.

45. A ce Comité a été confié des missions s'articulant autour de quatre axes : la constitution d'une table-ronde multidisciplinaire d'échanges sur le phénomène de la corruption ; la contribution à l'élaboration, à la coordination et à l'évaluation des politiques nationales de prévention de la corruption ; le suivi, au côté d'autres conventions internationales conclues par le Luxembourg en matière de lutte contre la corruption, de la Convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ; et la diffusion des connaissances concernant la prévention. Placé sous l'autorité du ministre de la Justice, le Comité se compose de représentants des départements ministériels ou établissements publics dont il assure la coordination des activités de prévention, à savoir, outre les autorités policières et judiciaires, les ministères de l'Économie et du commerce, des Classes moyennes, de la Fonction publique, des Affaires Étrangères, des Finances, du Travail. Selon les sujets abordés, sont également invités à participer aux réunions du Comité des professionnels, des représentants du secteur privé ou des experts indépendants.

46. Le Comité est ainsi, comme ont pu le constater les examinateurs principaux lors de la visite sur place, tout à la fois un organe de réflexion, chargé de concevoir et proposer des politiques ou des projets de texte législatif destinés à renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption, de définir des stratégies, de procéder à des analyses prospectives ; un organe de coordination et d'incitation, animant l'action des pouvoirs publics grâce à sa position transversale et interministérielle ; un organe d'observation et d'évaluation, rassemblant les informations utiles (notamment en matière de répression pénale), pour permettre au Gouvernement de définir des priorités, décider d'actions nouvelles et mesurer la pertinence et les effets des actions entreprises ; et un organe d'information et de sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés, y compris les professionnels, le secteur privé et le grand public²³. Sur le plan juridique, le Comité coordonne, entre autres, l'application des Recommandations du Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE au regard de la mise en œuvre, par le Luxembourg, de la Convention OCDE²⁴.

47. Si le rôle et la réelle efficacité du Comité ne pourront être, du fait du caractère très récent de cette initiative, pleinement évalués que dans l'avenir, sa composition et ses domaines d'intervention devraient participer à une forte sensibilisation des acteurs concernés au phénomène de la corruption transnationale et à une meilleure coordination interministérielle et interdisciplinaire. Au moment de la visite sur place, les examinateurs principaux avaient pu constater que le simple fait que le Comité se soit réuni cinq fois depuis son établissement en mars 2007 avait déjà considérablement accru la connaissance de la Convention OCDE parmi les représentants des ministères et établissements publics siégeant dans le Comité, comparé au niveau de sensibilisation de ces mêmes administrations trois ans auparavant, lors de l'examen sur place au titre de la Phase 2.

Commentaire

Les examinateurs principaux accueillent favorablement la création du Comité de prévention de la corruption, organe interministériel, dont il est attendu une forte sensibilisation des acteurs concernés, publics et privés, au phénomène de la corruption, y compris dans sa dimension internationale, et une meilleure coordination inter-administrative et interdisciplinaire. Les examinateurs principaux invitent le groupe de travail à suivre l'activité de ce Comité.

²³ Les domaines d'intervention du Comité sont détaillés dans le *Règlement grand-ducal déterminant la composition et le mode de fonctionnement du Comité de Prévention de la Corruption* tel qu'adopté par le Gouvernement en février 2008.

²⁴ *Projet de Plan d'action du Comité de Prévention de la Corruption* (version du 14 juin 2007).

C. LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES

48. Lors de l'évaluation de phase 1 du Luxembourg, le Groupe de travail avait constaté que « le Luxembourg n'avait pas transposé correctement les exigences de la Convention » en matière de responsabilité des personnes morales. Il avait en conséquence recommandé au Luxembourg « de mettre en œuvre dès que possible les articles 2 et 3 de la Convention ». Constatant, au moment de l'évaluation de phase 2, qu'aucune mesure n'avait été prise dans le sens de la recommandation de Phase 1 et, en conséquence, qu'il existait une « contravention persistante du Grand-duché avec l'article 2 de la Convention », le Groupe de travail recommandait au Luxembourg « d'établir une claire responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'agents publics étrangers dans le droit luxembourgeois dans l'année suivant l'évaluation en Phase 2 du Luxembourg, et de l'assortir de sanctions proportionnées, dissuasives, et efficaces [Convention, Articles 2 et 3] » (Recommandation 14) .

49. Lors du suivi écrit sur la mise en œuvre des recommandations au titre de la phase 2 sur l'application de la Convention, le Groupe de travail observait que « les travaux relatifs au projet de loi visant à introduire en droit luxembourgeois une claire responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'agents publics étrangers étant toujours en cours, la contravention du Grand-duché avec l'article 2 de la Convention persiste ». Dans son rapport de suivi oral de juin 2007, la délégation luxembourgeoise informait le Groupe de travail de l'existence d'un projet de loi n° 5718 déposé au parlement le 20 avril 2007, visant à introduire la responsabilité pénale des personnes morales en droit luxembourgeois. Le projet de loi vise à modifier le code pénal, dans lequel serait inséré un chapitre relatif aux *“peines applicables aux personnes morales”*, mais aussi le code d'instruction criminelle, complété notamment par un titre sur les *“procédures menées à l'encontre des personnes morales”*. Les auteurs, pour l'élaboration de ce projet de loi, se sont inspirés de la législation actuellement en vigueur en France et dans une moindre mesure de la réglementation belge.

50. Au moment de la visite sur place, le projet de loi avait été soumis au Conseil d'État pour avis, ainsi que la procédure législative le requiert. La date à laquelle cet avis serait rendu était inconnue, dans la mesure où le Conseil d'État n'est contraint par aucun délai. Selon la procédure applicable pour l'adoption d'une loi, le projet devait également être discuté par la commission juridique parlementaire avant d'être présenté au vote à la Chambre des députés. Le ministère de la Justice a assuré aux examinateurs que ce projet figurait parmi ses priorités. Toutefois, le Président de la Commission juridique de la Chambre des députés a fait part des difficultés rencontrées par la Commission dans son travail d'analyse des projets de loi, compte-tenu de l'engorgement de la Commission (certains projets de lois déposés il y a plusieurs années n'ont toujours pas fait l'objet d'un examen parlementaire). Pour ces raisons, le calendrier d'adoption du projet de loi restait encore très incertain au moment de la visite sur place.

51. Dans l'ensemble, les personnes rencontrées lors de la visite sur place étaient favorables à l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales en droit luxembourgeois. Il a été souligné à plusieurs reprises que, souvent, il n'est pas juste de poursuivre la seule personne physique ayant matériellement commis les faits réprimés, la personne morale pouvant également avoir une part de responsabilité dans la commission de l'infraction. Seules deux opinions ont été formulées contre le projet de loi : celle d'un magistrat du parquet considérant que la responsabilité pénale des personnes morales pourrait faire surgir des complications de nature procédurale, engendrée par une poursuite conjointe ou parallèle de la personne morale et de la ou des personne(s) physiques mise(s) en cause; et celle de l'Association des banques et banquiers du Luxembourg, estimant que l'absence de responsabilité pénale des personnes morales ne signifie pas l'impunité et que la moralisation des relations publiques ne s'améliorerait pas par l'introduction de cette responsabilité, et redoutant par ailleurs une surexploitation de la responsabilité des personnes morales par rapport à celle des personnes physiques.

1) Le champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales

52. Le projet de loi suggère l'adoption d'un nouvel article 34 du code pénal, dont les termes seraient les suivants : « Lorsqu'un crime ou un délit est commis au nom et dans l'intérêt d'une personne morale par un de ses organes légaux ou par un ou plusieurs membres de ses organes légaux, la personne morale peut être déclarée pénalement responsable et encourir les peines prévues par les articles 35 à 37. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions. Les alinéas précédents ne sont pas applicables à l'État et aux communes ».

a) *Application rationae materiae et rationae personae*

53. Le champ d'application *rationae materiae* de la responsabilité pénale des personnes morales tel qu'envisagé par le projet de loi est très large : il érige en effet la responsabilité pénale des personnes morales en un principe général dont l'application est étendue à tous les crimes et à tous les délits prévus par le Code pénal et par les lois spéciales. La corruption d'un agent public étranger étant un crime en droit luxembourgeois, la responsabilité pénale des personnes morales est applicable à cette infraction.

54. Le champ d'application *rationae personae* est tout aussi large : il comprend toutes les personnes morales, y compris les personnes morales de droit public, à l'exception de l'État et des communes. En droit luxembourgeois, une personne morale est une entité effectivement dotée de la personnalité juridique en vertu d'une loi. Il s'agit des sociétés civiles et commerciales, des groupements d'intérêt économique, des associations agricoles. En revanche, ne sont pas concernées par la responsabilité pénale des personnes morales les entités dépourvues de la personnalité juridique, telles que les sociétés en formation, les groupes de société, les associations momentanées, les associations en participation. Comme l'énonce l'exposé des motifs, il importe peu pour la mise en œuvre de la responsabilité pénale qu'il s'agisse d'une personne morale à but lucratif ou non, ni qu'il s'agisse d'une personne morale de droit luxembourgeois ou non (lorsque les faits sont commis sur le territoire du Grand-duché).

55. L'acquisition de la personnalité juridique des sociétés commerciales et civiles se fait lors de la conclusion de l'acte constitutif, indépendamment de leur inscription au Registre du Commerce et des Sociétés ou encore de l'accomplissement de mesures de publicité. La perte de la personnalité juridique n'a lieu ni en cas de modification statutaire d'une société (commerciale), ni en cas de transformation d'une société (civile ou commerciale) au cours de son existence. Il en va différemment lorsqu'il est procédé à une fusion ou à une scission de sociétés. Dans l'hypothèse d'une fusion absorption, la personnalité juridique d'une société absorbée par une autre disparaît : la société absorbée ne peut donc plus être poursuivie pénalement et il n'est pas possible d'imputer les faits commis par elle à la société absorbante. Dans l'hypothèse d'une fusion par constitution d'une société nouvelle, la société nouvelle ne répond pas non plus des infractions imputables aux anciennes sociétés qui ont cessé d'exister. Le même raisonnement est applicable en matière de scission de sociétés.

56. Toutefois, afin d'éviter que la personne morale n'organise sa disparition juridique en vue d'échapper aux poursuites, le projet de loi introduit à l'article 2 CIC une disposition selon laquelle l'action publique, qui s'éteint par la perte de la personnalité juridique, « pourra encore être exercée ultérieurement, si la perte de la personnalité juridique a eu pour but d'échapper aux poursuites ou si la personne morale a été inculpée avant la perte de la personnalité juridique ». En outre, le projet de loi prévoit la modification de l'article 89 CIC de sorte que le juge d'instruction puisse ordonner à titre provisoire l'interdiction ou la suspension de la procédure de dissolution ou de liquidation d'une personne morale en vue d'éviter que la personne organise sa disparition juridique pour échapper aux poursuites. Le projet de loi prévoit également l'ajout d'un quatrième alinéa à l'article 86 CP, précisant que « pour les personnes morales condamnées, la perte de la personnalité juridique n'éteint pas la peine ». Cette règle, qui se distingue du droit applicable aux

personnes physiques, a pour but d'éviter que la personne morale soit tentée de se soustraire à l'exécution de sa condamnation en décidant par exemple sa dissolution ou sa fusion.

b) Application dans l'espace

57. Conformément au principe de compétence territoriale, les personnes morales peuvent être tenues responsables de toutes les infractions commises ou réputées commises sur le territoire du Grand-duché, qu'elles soient de droit luxembourgeois ou non.

58. La compétence personnelle active, prévue à l'article 5 CIC, permet aux autorités judiciaires luxembourgeoises de poursuivre et de juger à certaines conditions les personnes physiques de nationalité luxembourgeoise pour leurs infractions commises à l'étranger (« Tout Luxembourgeois qui hors du territoire du Grand-duché s'est rendu coupable d'un crime puni la loi luxembourgeoise peut être poursuivi et jugé dans le Grand-duché »). Le projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales ne prévoit pas d'étendre expressément le champ d'application de cette disposition aux personnes morales. En l'absence d'une telle modification, la question se pose de savoir si une personne morale luxembourgeoise pourra être poursuivie pour des actes de corruption intégralement commis à l'étranger. Sur ce point, dans ses réponses au Questionnaire spécifique de Phase 2^{bis}, le Luxembourg affirme qu'il « aurait compétence sur les actes de corruption étrangère commis par des personnes morales luxembourgeoises dans les conditions de l'article 5 du Code d'Instruction Criminelle » (question C.2.1.b). Toutefois, lors de la visite sur place, les discussions avec les représentants des avocats et du Ministère public n'ont pas permis de lever complètement le doute quant à l'applicabilité de l'article 5 aux personnes morales.

59. Bien que le projet de loi n'aborde pas expressément les conditions auxquelles une société mère luxembourgeoise pourrait être tenue responsable d'actes commis à l'étranger par une filiale possédant une personnalité juridique distincte de la société mère et n'étant pas une personne morale de droit luxembourgeois, les discussions sur place avec les juges d'instruction ont laissé entendre que, dans le cas où la société mère participerait aux agissements de sa filiale, les règles classiques de la participation criminelle seraient applicables.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que le champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales, tel que prévu dans le projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales déposé devant le Parlement luxembourgeois le 20 avril 2007, est globalement satisfaisant. Ils estiment cependant nécessaire que la loi introduisant cette responsabilité prévoie expressément l'élargissement de l'application de l'article 5 CIC, relatif à la compétence des tribunaux luxembourgeois pour les infractions commises en dehors du territoire du Grand-duché, au cas des personnes morales grand-ducales.

2) La mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales

60. Aux termes du projet d'article 34 du Code pénal, la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales est subordonnée à deux conditions matérielles. D'une part, l'infraction doit avoir été commise par un des organes légaux ou un ou plusieurs membres des organes légaux de la personne morale. D'autre part, l'infraction doit avoir été commise au nom et dans l'intérêt d'une personne morale. Lorsque ces deux conditions sont remplies, seule une cause d'exonération de la responsabilité de la personne physique qui a commis l'infraction peut faire échec à la mise en jeu de la responsabilité de la personne morale. Enfin, la mise en jeu de la responsabilité pénale de la personne physique n'exclut pas celle de la personne morale et vice-versa. Ces conditions de la mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales sont examinées ci-dessous.

a) ***La condition d'une infraction commise par un des organes légaux ou un ou plusieurs membres des organes légaux de la personne morale***

61. Selon l'article 34 du projet, pour que la responsabilité pénale de la personne morale puisse être retenue, l'infraction doit avoir été commise par un de ses organes légaux ou par un ou plusieurs membres de ses organes légaux. A défaut de définition légale, l'exposé des motifs indique que les « organes légaux » d'une personne morale sont normalement constitués par « une ou plusieurs personnes physiques ou morales auxquelles la loi gouvernant la personne morale confère une fonction particulière dans l'organisation de la personne morale et pouvant consister en une fonction d'administration, de direction, de représentation ou encore de contrôle ». Il est précisé ensuite que, pour les sociétés anonymes par exemple, les organes légaux sont le Conseil d'administration, le commissaire aux comptes et l'assemblée générale. Pour les sociétés à responsabilité limitée, il s'agit du ou des gérants et de l'assemblée générale.

62. La condition de commission de l'infraction par un organe légal ou par un ou plusieurs membres d'un organe légal restreint considérablement l'application de la responsabilité pénale des personnes morales en matière de corruption, la rendant quasiment impossible. Il est en effet rare que la décision de verser un pot-de-vin soit prise, dans le cas d'une société anonyme par exemple, par le Conseil d'administration ou par l'assemblée générale – et encore moins par le commissaire aux comptes. Dans la pratique, ce sont des responsables opérationnels, comme le directeur commercial, le directeur général ou le chef d'agence, qui sont les intervenants directs. Cela s'explique par le fait que ce sont ces personnes qui disposent de la compétence pour engager la société pour les opérations courantes. La formule du projet de loi n'est donc pas de nature à conférer au régime de responsabilité envisagé un caractère efficace.

63. Cette question a été largement débattue lors de la visite sur place. D'un côté, les représentants du ministère de la Justice ont justifié le choix du terme « organe légal » par des difficultés propres au droit luxembourgeois qui empêcheraient de retenir un concept plus large comme celui de « représentant » de la personne morale. De l'autre côté, les représentants des magistrats ont exprimé le souci que la responsabilité pénale des personnes morales ne soit finalement réduite, au terme du projet de loi, à une peau de chagrin en raison de l'exigence de commission de l'infraction par un « organe légal ». A leur sens, le recours au concept de « représentant » ne posait pas de difficulté particulière. La discussion avec les avocats a quant à elle révélé que le terme de « représentant » avait figuré dans l'avant projet de loi, pour disparaître ensuite.

64. Selon plusieurs avis pris notamment auprès de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de la Chambre de commerce et de l'Association des banques et banquiers du Luxembourg, la formule de « représentant », tel que figurant dans l'avant projet, aurait permis une mise en jeu trop aisée de la responsabilité des personnes morales. En particulier, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg craignait que la jurisprudence luxembourgeoise s'aligne sur la jurisprudence française qui retient une « conception large » du représentant. Toutefois, l'Ordre des avocats s'était prononcé pour une formulation un peu moins étriquée que celle du projet de loi, proposant que la responsabilité des personnes morales puisse être engagée par « leurs organes légaux ou statutaires ou par leurs mandataires ». Les avocats entendus lors de la visite ont considéré clairement, comme les magistrats, que la rédaction du projet de loi était trop restrictive.

65. Par ailleurs, la notion d'organe légal ne vise, au terme du projet de loi, que les organes de droit et non les organes de fait. Comme l'a fait remarquer l'un des magistrats interrogés par l'équipe d'examen, il est tout à fait plausible qu'une entreprise établie au Luxembourg ait son dirigeant de droit aux îles Bahamas tandis qu'un dirigeant de fait est actif sur le territoire luxembourgeois. De même, la pratique montre qu'une entreprise en faillite continue parfois son activité par le biais de l'intervention d'un homme de paille, dirigeant de fait. De l'avis des magistrats comme des avocats rencontrés lors de la visite sur place, l'exclusion de la possibilité qu'un dirigeant de fait engage la responsabilité pénale de la morale

risque de nuire à l'efficacité de la loi en matière de corruption transnationale et de délinquance économique et financière.

66. Toujours aux termes du projet d'article 34 du Code pénal, pour que la responsabilité pénale de la personne morale puisse être retenue, il faut encore que l'infraction soit caractérisée et prouvée en la personne de l'auteur immédiat. L'auteur immédiat doit avoir commis l'infraction non seulement dans tous ses éléments matériels, mais également intellectuels. En revanche, selon l'exposé des motifs du projet de loi, il n'est pas nécessaire d'établir une faute distincte à la charge de la personne morale, car « aucune culpabilité propre à la personne morale, distincte de celle de ses organes légaux, n'est exigée ».

67. Cependant, l'exposé des motifs présente des incohérences sur la question de savoir si la personne physique auteur immédiat doit être poursuivie et déclarée coupable pour que la responsabilité de la personne morale puisse être engagée. En particulier, le passage suivant pose des difficultés d'interprétation : « S'il n'est pas nécessaire que l'auteur immédiat de l'infraction soit effectivement poursuivi et condamné, sa culpabilité doit cependant être établie par le tribunal qui doit constater que l'infraction reprochée a effectivement été commise dans tous ses éléments matériels et intellectuels par l'organe légal ou par un de ses membres. Il en découle que si l'auteur immédiat de l'infraction est déclaré non coupable par le tribunal, l'infraction ne pourra plus être mise à charge de la personne morale ». On voit mal comment il serait possible que la culpabilité de l'auteur immédiat soit établie par un tribunal en l'absence de poursuites.

68. Enfin, le projet de loi ne tranche pas la question de savoir si l'identité spécifique de la personne physique (personne exerçant une fonction d'administration, de direction, de représentation ou encore de contrôle de la personne morale) – voire son identité personnelle – doit être déterminée pour que la responsabilité de la personne morale puisse être engagée. Selon l'avis de l'Association des banques et des banquiers luxembourgeois, la personne physique ayant commis l'infraction devrait être identifiée pour que la personne morale puisse être pénalement responsable. Si cette position était retenue en droit positif, il deviendrait impossible pour les magistrats de poursuivre la personne morale dans les cas où ils ne parviendraient pas à identifier la personne physique responsable.

Commentaire

Les examinateurs principaux regrettent que la question de la responsabilité des personnes morales soit encore au stade de projet. Ils s'inquiètent de l'absence de calendrier relatif au vote définitif de la loi. Par ailleurs, ils considèrent que le projet d'article 34 du Code pénal ne satisfait pas les exigences de la Convention, dans la mesure où seules les infractions commises par les organes légaux permettent l'engagement de la responsabilité de la personne morale. Cette solution apparaît trop restrictive car, en pratique, il est extrêmement rare que ces organes prennent la décision de verser un pot-de-vin. Le projet de texte ne permet en outre pas d'engager la responsabilité de la personne morale lorsque la décision de corrompre est prise par un organe opérationnel ou un dirigeant de fait. Enfin, les conditions de la mise en cause de la responsabilité de la personne morale paraissent ambiguës au regard de l'exposé des motifs du projet de loi qui semble poser comme condition que la personne physique soit déclarée coupable pour que l'imputation puisse avoir lieu à l'égard de la personne morale. Les examinateurs principaux rappellent aux autorités luxembourgeoises l'impérieuse nécessité d'adopter dans les plus brefs délais un régime de responsabilité claire, efficace et dissuasive.

b) La condition d'une infraction commise « au nom et dans l'intérêt » de la personne morale

69. L'infraction doit avoir été commise « au nom et dans l'intérêt » de la personne morale. Pour que la responsabilité pénale d'une personne morale soit retenue, il doit exister un lien réel entre l'infraction et

la personne morale, la réalisation de son objet, la poursuite de ses intérêts. Selon les auteurs du projet de loi, peuvent être considérées comme infractions réalisées « dans l'intérêt » de la personne morale toutes les infractions « sciemment commises par le(s) dirigeants d'une personne morale en vue d'obtenir un gain ou un profit financier pour la personne morale ou encore en vue de réaliser des économies en sa faveur ou de lui éviter des pertes ».

70. Il en résulte que sont exclues du champ d'application de la responsabilité les infractions commises par l'organe légal ou ses membres agissant dans leur intérêt personnel, même dans l'exercice de leurs fonctions ; les infractions commises dans l'intérêt d'une simple minorité de membres d'un organe légal de la personne morale, lorsque ce groupe minoritaire de personnes a agi dans son intérêt personnel ; les infractions commises à l'encontre des intérêts de la personne morale, laquelle se trouvera la plupart du temps elle-même dans la situation de victime de l'infraction. En revanche, la question de savoir si la personne morale peut être pénalement engagée dans l'hypothèse où il n'a résulté pour elle aucun profit du versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger reste ouverte.

c) L'exonération de la responsabilité

71. Si l'auteur immédiat n'est pas coupable ou si sa responsabilité pénale est écartée en raison d'une cause (objective ou subjective) d'irresponsabilité prévue par le Code pénal (art. 70-72 Code pénal), l'infraction ne peut pas être mise à la charge de la personne morale. Dans ce contexte, le fait pour l'auteur immédiat d'avoir été « contraint » par un agent public étranger de verser un pot-de-vin pour l'obtention ou le maintien d'un marché pourrait être envisagé comme une cause d'irresponsabilité de la personne morale. Lors de la visite sur place, les représentants des avocats n'ont pas démenti qu'ils pourraient avoir recours à ce type d'argumentation pour défendre leurs clients. Cependant, les représentants des magistrats ont affirmé qu'en principe l'excuse de la contrainte ne pourrait pas être retenue dans pareille circonstance.

d) Le cumul de la responsabilité pénale des personnes morales et des personnes physiques

72. Le projet d'article 34 du code pénal, en prévoyant que « la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions » a pour effet que la responsabilité pénale des personnes morales ne se substitue pas à la responsabilité pénale des personnes physiques qui sont membres de l'organe légal. Comme indiqué dans le projet de loi, le principe du cumul permet d'éviter que des personnes physiques se servent du couvert d'une personne morale pour masquer leur responsabilité personnelle.

3) Les sanctions applicables

73. Aux termes du projet de loi, les sociétés et autres personnes morales convaincues de corruption d'agents publics étrangers seront passibles d'une amende pouvant atteindre un montant de 375 000 € ; en cas de récidive, le taux maximum de l'amende serait de 750 000 €. Les sanctions ne se limitent pas à l'amende : la dissolution et des peines complémentaires sont également prévues.

a) Les peines principales

74. La première sanction pénale principale est l'amende. En principe, cette peine est obligatoire pour la corruption d'agents publics étrangers. En effet, l'article 38 du projet de loi permettant, lorsque la personne morale encourt une sanction autre que l'amende, que cette sanction puisse être prononcée seule à titre de sanction principale, ne s'applique qu'aux délits – or la corruption est un crime en droit luxembourgeois. Toutefois, dans le contexte de la correctionnalisation judiciaire de l'infraction de corruption, qui s'opère de façon systématique en pratique, l'application de l'article 38 pourrait remettre en question le caractère obligatoire de l'amende.

75. Au terme du projet de loi, le minimum de l'amende est de 500 €, soit le double du taux minimum prévu à l'égard des personnes physiques. Le maximum est également le double de celui prévu à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction²⁵. En ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers, incriminée par l'article 247 du Code pénal, le maximum de la peine d'amende pour les personnes morales serait donc, si le projet de loi était adopté, de 375 000 € (soit 2 fois 187 500 €).

76. Les examinateurs principaux se sont interrogés sur l'effet dissuasif du montant de l'amende pouvant être prononcé à l'encontre d'entreprises condamnées pour corruption étrangère. Lors de la visite sur place, les services du Ministère de la justice ayant préparé le projet de loi ont expliqué que le choix du *double* du taux de la sanction prévue pour les personnes physiques s'expliquait par la crainte que le Conseil d'État sanctionne le projet de loi pour rupture de l'égalité vis-à-vis des personnes physiques si le taux choisi était plus élevé. Les discussions avec les autres personnes rencontrées n'ont pas permis de confirmer ces craintes. Au contraire, d'autres intervenants – avocats et représentants du secteur privé – ont considéré la peine de 375 000 € comme dérisoire. Ils ont rappelé à titre d'exemple qu'en matière de trafic de stupéfiants et d'association de malfaiteurs, la peine pouvait atteindre des sommes largement supérieures pour les seules personnes physiques.

77. L'autre sanction principale est la dissolution, applicable, aux termes du projet d'article 37 du Code pénal, lorsque la personne morale a été intentionnellement créée pour commettre les faits incriminés ou bien lorsque l'objet de la personne morale a été intentionnellement détourné afin d'exercer systématiquement les faits incriminés²⁶.

b) Les peines complémentaires

78. Le projet d'article 35 du Code pénal énumère d'autres peines applicables aux personnes morales : la confiscation, l'exclusion des marchés publics et l'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publique. L'exposé des motifs précise qu'elles sont des peines « accessoires ». Les discussions lors de la visite sur la place ont permis d'établir qu'il s'agit de peines qui ne suivent pas nécessairement les peines principales, au sens où elles ne sont pas prononcées obligatoirement en accompagnement de ces dernières. Il relève au contraire de la décision du juge de les prononcer, au cas par cas, en complément des peines principales.

c) Le prononcé des peines

79. Conformément aux dispositions générales du droit pénal luxembourgeois, les peines seront fixées par les juridictions de fond en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de leurs auteurs. Le projet de loi luxembourgeois rend intégralement applicables aux personnes morales les règles en matière de circonstances atténuantes contenues dans le Code pénal pour la détermination de la peine. A la question de savoir si la présence de programmes de conformité internes et d'autres mesures préventives internes pourrait valoir circonstances atténuantes lors de la condamnation d'une personne morale coupable de corruption d'agents publics étrangers, le juge du fond entendu par l'équipe d'examen n'a pas complètement exclu la prise en considération de tels mesures lors de la détermination de la sanction applicable à la personne morale. A cet égard, la personne morale peut également obtenir, comme une

²⁵ Le projet de loi prévoit qu'en cas de récidive, le taux maximum de l'amende applicable est égal au quadruple de celui prévu à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime ce crime (soit le double de la peine prévu pour les personnes morales puisque cette peine est déjà le double de la peine prévue pour les personnes physiques).

²⁶ Il convient de noter que la sanction de la dissolution n'est pas applicable aux personnes morales de droit public.

personne physique, la suspension de la condamnation, le prononcé de la peine avec sursis ou encore la réhabilitation.

d) Les autres sanctions : sanctions civiles et administratives

80. Le projet de loi ne prévoit pas de sanctions civiles ou administratives complémentaires. Au contraire, il adapte les articles 203 et 203-1 de la loi du 10 août 1915 prévoyant la dissolution ou la fermeture des sociétés, dont il exclut l'application pour les cas d'activités contraires à la loi pénale (désormais couverts par la nouvelle responsabilité pénale des personnes morales), afin d'éviter le cumul des peines pour la même infraction. Les sanctions de dissolution et de fermeture des articles 203 et 203-1 de la loi du 10 août 1915 pourront continuer à être appliquées « pour autant que le fait visé n'a pas fait l'objet de poursuites pénales ».

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que le montant maximum de la peine d'amende tel que prévu dans le projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales déposé devant le Parlement luxembourgeois le 20 avril 2007 ne confère pas à cette dernière un caractère dissuasif tel que le prescrit la Convention. Ils observent avec satisfaction la possibilité de prononcer des peines complémentaires, mais doutent de la capacité de ces dernières à compenser le faible taux de l'amende, d'autant plus que l'application ou non de peines complémentaires relève, au terme du projet de texte, du pouvoir d'appréciation du juge du fond. Ils s'inquiètent par ailleurs du fait que l'amende perde son caractère obligatoire en cas de correctionnalisation judiciaire de l'infraction.

D. RECOMMANDATIONS

81. Le rapport de la Phase 2^{bis} sur le Luxembourg évalue les mesures prises par le Luxembourg pour satisfaire les recommandations de Phase 2 dont la mise en œuvre avait été jugée insuffisante par le Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE lors du suivi écrit de la Phase 2. Le Groupe s'inquiète vivement du fait que le Luxembourg n'a toujours pas répondu de manière satisfaisante à certaines recommandations essentielles de Phases 1 et 2. Si le Groupe de travail constate de récentes initiatives au Luxembourg en vue de mettre en œuvre la Convention, il se déclare très préoccupé par le fait qu'il n'ait pas réagi à certaines recommandations importantes qui lui sont adressées depuis 2001.

82. Sur la base des observations du Groupe de travail concernant l'application par le Luxembourg des recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 et 14 de Phase 2, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion générale que les recommandations 2, 4 et 8 ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante. Le Groupe de travail observe cependant que cinq autres recommandations formulées pendant l'examen au titre de la Phase 2 n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre (les recommandations 1, 3, 5, 6, et 9). Le Groupe de travail note enfin que le Luxembourg n'a toujours pas mis en œuvre les recommandations de Phases 1 et 2 concernant l'établissement de la responsabilité des personnes morales en matière de corruption transnationale (recommandation 14 de Phase 2).

83. Le Groupe de travail s'inquiète tout particulièrement de l'absence persistante de responsabilité des personnes morales en matière de corruption transnationale. Bien que prenant note du dépôt devant le

Parlement d'un projet de loi relatif à la responsabilité pénale des personnes morales, le rapport met en relief les lacunes de ce projet qui, s'il était adopté en l'état, ne pourrait satisfaire aux exigences de la Convention. Étant donné le sérieux de la situation, le Groupe de travail a décidé que le Luxembourg fournira d'ici un an un rapport écrit sur les actions prises pour satisfaire les recommandations du Groupe et se réserve le droit, en cas de manquement persistant à la mise en œuvre de la Convention, de prendre toute autre mesure nécessaire.

84. Sur la base des observations concernant l'application par le Luxembourg des recommandations 1, 3, 5, 6, 9 et 14 de Phase 2, le Groupe de travail formule, au titre de la Phase 2bis, les recommandations suivantes à l'intention du Luxembourg :

Recommandations en vue d'assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption d'agents publics étrangers

85. En ce qui concerne la sensibilisation à la corruption transnationale des milieux économiques et organisations professionnelles concernées (Recommandation 1 de Phase 2), le Groupe de travail recommande au Luxembourg :

- a) de conduire, en coopération avec les milieux économiques concernés, des activités de sensibilisation aux dispositions anti-corruption de la loi luxembourgeoise auprès des petites et moyennes entreprises susceptibles d'être actives sur les marchés étrangers et de procéder à un suivi des actions de sensibilisation conduites par les établissements financiers et bancaires (Recommandation révisée de 1997, Section I et V.C(i)) ;

86. En ce qui concerne la détection et le signalement de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et des infractions connexes (Recommandations 3, 5 et 6 de Phase 2), le Groupe de travail recommande au Luxembourg :

- a) en vue d'assurer le maintien mais aussi l'accroissement de l'attention des agents de l'État à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, de poursuivre, par voie de brochures, circulaires, dans le cadre de formations ou par tout autre moyen, les mesures déjà prises pour sensibiliser à l'infraction les personnels de l'administration publique susceptible de détecter l'infraction ou en contact avec les entreprises luxembourgeoises investissant ou exportant à l'étranger (Recommandation révisée de 1997, section I) ;
- b) en vue d'accroître les moyens du fisc luxembourgeois pour la détection d'irrégularités liées au versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers, l'adoption, en l'état, et dans les meilleurs délais, du projet de loi sur la coopération interadministrative et judiciaire déposé devant le parlement luxembourgeois en été 2007 (Recommandation révisée de 1997, section I) ;
- c) en vue d'encourager les salariés du secteur privé à déclarer des faits de corruption transnationale sans crainte de représailles de licenciement, d'adopter dans les plus brefs délais des mesures de protection pour les donneurs d'alerte (Recommandation Révisée de 1997, Section V. C) iv)).

Recommandations en vue d'assurer des enquêtes, des poursuites et des sanctions efficaces en cas d'infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes

87. En ce qui concerne la coopération entre instances administratives, financières et judiciaires (Recommandation 9 de Phase 2), le Groupe de travail recommande au Luxembourg :

- a) l'adoption dans les meilleurs délais de la disposition contenue dans le projet de loi sur la coopération interadministrative et judiciaire visant à permettre à l'administration fiscale

luxembourgeoise, par dérogation au secret fiscal, la transmission aux autorités judiciaires des informations utiles à la poursuite et à la condamnation de l'infraction de corruption étrangère et d'infractions connexes (Recommandation révisée de 1997, section I) ;

- b) de prendre toute mesure susceptible de faciliter le travail des autorités judiciaires lors de la recherche d'information auprès des établissements bancaires et financiers luxembourgeois, y compris en l'absence de saisine d'un juge d'instruction (Recommandation révisée de 1997, section I).

88. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales (Recommandation 14 de Phase 2), le Groupe de travail recommande au Luxembourg:

- a) constatant l'absence récurrente de législation conforme aux prescriptions des articles 2 et 3 de la Convention, d'établir dans les plus brefs délais un régime clair et opérationnel de responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'agents publics étrangers et de l'assortir de sanctions proportionnées, dissuasives et efficaces (Convention, articles 2 et 3) ;
- b) d'élargir le champ d'application de l'article 5 du Code d'instruction criminelle, relatif à la compétence du territoire du Grand-duché pour les infractions commises en dehors du territoire du Grand-Duché, au cas des personnes morales grand-ducales (Convention, articles 2 et 4).

ANNEXE 1

COMPOSITION DE L'ÉQUIPE D'EXAMEN

Belgique

Mme Michelle MONS DELLE ROCHE

Procureur du roi
Parquet de Marche-en-Famenne

Monsieur Jean-Marie LEQUESNE

Commissaire divisionnaire
Police judiciaire fédérale
Direction Criminalité ECOFIN

M. Pierre TIMMERMANS

Inspecteur
Administration des Affaires fiscales
Service Public Fédéral Finances

France

M. Guillaume VANDERHEYDEN

Adjoint au Chef du Bureau Système financier international
et Préparation des Sommets (Multifin4)
Direction générale du Trésor et de la politique économique
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi

M. Armand RIBEROLLES

Conseiller juridique à la mission permanente
de la France auprès de l'ONU à Genève
Ministère des Affaires Étrangères

Secrétariat OCDE

M. Frédéric WEHRLE

Coordinateur évaluation du Luxembourg
Division de la lutte contre la corruption
Direction des affaires financières et des entreprises

Mme Juliette LELIEUR-FISCHER

Senior research fellow
Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE

ANNEXE 2

LISTE DES INSTITUTIONS RENCONTRÉES LORS DE LA VISITE SUR PLACE DU 16 AU 18 OCTOBRE 2007

Institutions publiques et à mission de service public

Ministères

Ministère de la justice

Comité de Prévention de la Corruption

Ministère de la fonction publique

Ministère des classes moyennes

Ministère de l'économie

Ministère des affaires étrangères

Ministère des finances

Administration de l'enregistrement et des domaines

Administration des contributions directes

Autres organismes publics ou parapublics

Commissariat aux assurances

Commission de surveillance du secteur financier

Inspection du travail et des mines

Office du Ducroire

Lux Développement

Autres

Police judiciaire

Parquet Général

Tribunal d'arrondissement de Diekirch

Parquet

Tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Cabinet d'instruction

Juridiction de fond

Parquet

Commission Nationale pour la Protection des Données

Secteur privé et représentation du secteur privé

Organisations professionnelles

Institut des réviseurs d'entreprise

Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Ordre des experts comptables

Syndicats et organisations représentatives du secteur privé

Association des banques et banquiers du Luxembourg

Chambre de commerce du Grand-duché de Luxembourg

Chambre des métiers

Chambre des employés privés

Fédération des Industriels du Luxembourg (FEDIL)

Entreprises

Plusieurs entreprises de transport international, un groupe sidérurgique

Autre

Commission juridique de la Chambre des députés