Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg

RAPPORT DE PHASE 4

OCDE

Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg

RAPPORT DE PHASE 4

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2024), *Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg : Rapport de Phase 4*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/3df3cde6-fr.

ISBN 978-92-64-92850-3 (PDF)

Crédits photo : Couverture © Epitavi/iStock/Getty Images Plus.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2024

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

RÉSUMÉ

Ce rapport de Phase 4 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (Groupe de travail) évalue et formule des recommandations sur la mise en œuvre par le Luxembourg de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) et des documents connexes. Le rapport détaille les réalisations et les défis particuliers du Luxembourg à cet égard, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (CAPE), ainsi que les progrès réalisés par le Luxembourg depuis son évaluation de Phase 3 en 2011.

Le Luxembourg a introduit des changements législatifs et institutionnels importants depuis le Rapport de Phase 3. Une nouvelle loi ambitieuse instaure un régime général de protection des lanceurs d'alerte largement inspirée par les standards internationaux et qui permet d'intégrer en droit luxembourgeois un certain nombre de bonnes pratiques en la matière. Le Groupe prend note également de l'importante et ambitieuse réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1er juillet 2023 visant à renforcer et moderniser le statut des magistrats. L'adoption d'un « plaider-coupable » sous forme de jugement sur accord est également bienvenue par le Groupe de travail. Ce mécanisme, bien encadré, devrait permettre de faciliter la résolution d'affaires financières complexes qui saturent aujourd'hui les services d'enquêtes et de poursuites. Il conviendra d'en suivre la mise en œuvre dans les affaires de corruption transnationale. Le Groupe félicite le Luxembourg pour les efforts et moyens déployés ainsi que le renforcement du cadre législatif récent en matière d'entraide judiciaire. Il estime que le Luxembourg est un partenaire efficace et attentif à l'exécution des demandes d'entraide originaires des pays signataires de la Convention. Le Groupe de travail note par ailleurs plusieurs modifications législatives visant à étendre le régime de la confiscation et rendre sa mise en œuvre plus efficace. Enfin, le Groupe de travail se félicite de l'introduction d'une disposition permettant d'engager la responsabilité des personnes morales lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle a permis la commission d'une infraction.

Le Luxembourg doit désormais consolider les acquis récents qui sont fragilisés par des problèmes structurels de ressources affectant l'ensemble de la chaîne pénale. À cet égard, le Groupe de travail appelle le Luxembourg à trouver des solutions pérennes et structurelles, à l'appui d'une véritable volonté politique. Il semble également essentiel que le Luxembourg s'engage à mieux cerner les risques de corruption transnationale auxquels ses entreprises sont exposées. La mise en œuvre très timide de l'infraction de corruption transnationale depuis l'entrée en vigueur de la Convention dans le Grand-Duché est un autre sujet de préoccupation, y compris par le nombre limité d'enquêtes ainsi que le manque de poursuites de personnes morales du chef de CAPE. Le Groupe de travail s'inquiète également du niveau des peines d'amendes encourues par les personnes physiques et morales, insuffisamment dissuasif, notamment au regard de la gravité de l'infraction de corruption transnationale. L'application de circonstances atténuantes, notamment au titre de la « correctionnalisation » des sanctions est préoccupante. Si le Groupe se félicite par ailleurs du renforcement du cadre législatif et institutionnel luxembourgeois de lutte contre le blanchiment de capitaux, il regrette que l'attention accordée à la détection de faits de CAPE et de blanchiment de cette infraction demeure insuffisante. L'examen des autres sources reconnues de détection de la corruption transnationale révèle qu'un nombre très marginal d'entre elles est mobilisé au Luxembourg. Enfin, malgré des efforts et résultats tangibles en matière d'octroi de l'entraide judiciaire, le Luxembourg ne fait pas encore un usage suffisamment pertinent et approprié de

l'éventail des instruments de coopération internationale mis à sa disposition, notamment en ce qui concerne sa participation à la résolution d'affaires multi-juridictionnelles pour des faits de CAPE.

Le rapport et ses recommandations reflètent les conclusions des examinateurs principaux de l'Italie et de la Suisse et ont été adoptés par le Groupe de travail le 7 mars 2024. Le rapport se fonde sur la législation, les données et autres documents fournis par le Luxembourg et les recherches effectuées par l'équipe d'évaluation. Le rapport s'appuie également sur les informations obtenues par l'équipe d'évaluation lors de sa visite sur place en mai 2023, au cours de laquelle l'équipe d'évaluation a rencontré des représentants du secteur public, du secteur privé, des médias, de la société civile ainsi que des parlementaires et des universitaires. Dans deux ans (mars 2026), le Luxembourg présentera un rapport écrit au Groupe de travail sur la mise en œuvre de toutes les recommandations et sur ses efforts de mise en œuvre de la Convention.

Table des matières

RÉSUMÉ 3

INTRODUCTION 7

Évaluations précédentes du Luxembourg 7
Processus de Phase 4 et visite sur place 7
Les risques de corruption d'agents publics étrangers au regard de la situation économique et du profil commercial du Luxembourg 8
Contexte et état des lieux des enquêtes et poursuites de la corruption transnationale 11

A. LA DÉTECTION ET LE SIGNALEMENT DE L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE 14

Introduction 14
A1. Le potentiel d'un nouveau cadre ambitieux de protection des lanceurs d'alerte 15
A2. Un exemple de divulgation spontanée par le secteur privé 22
A3. Le potentiel de détection par les mesures préventives anti-blanchiment 23
A4. Les autres sources de détection à privilégier 26

B. ACTIONS RÉPRESSIVES ENGAGÉES EN CAS D'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE 41

B1. Infraction de corruption transnationale 41
B2. Cadre institutionnel des enquêtes et poursuites 49
B3. Conduite des enquêtes et poursuites 60
B4. La coopération internationale 68
B5. Conclusion des affaires de corruption transnationale 75
B6. Sanctions contre les personnes physiques 79

C. LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES 86

C1. Champ de la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale 86
C2. Sanctions disponibles pour les personnes morales en cas de corruption d'agent public étranger 91
C5. Mobilisation du secteur privé 97

CONCLUSION 99

ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DES AFFAIRES MENTIONNÉES DANS LE RAPPORT 108

ANNEXE 2 : RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 AU LUXEMBOURG ET EVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL EN AOUT 2013 114

ANNEXE 3 : LISTE DES ABBREVIATIONS, TERMES ET ACRONYMES 118

ANNEXE 4 : EXTRAITS LÉGISLATIFS 120

ANNEXE 5 : LISTE DES PARTICIPANTS À LA VISITE 126

INTRODUCTION

Évaluations précédentes du Luxembourg

1. En mars 2024, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a finalisé la quatrième évaluation de la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg (Luxembourg) de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention), la Recommandation de 2021 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2021) et les instruments y afférents.

2. Le suivi de la mise en œuvre, et de l'application de la Convention et des instruments connexes par les membres du Groupe de travail se fait par étapes successives au moyen d'un système rigoureux d'examen par les pairs. Le processus de suivi est soumis à des principes spécifiques convenus. Le processus est obligatoire pour toutes les Parties et prévoit des visites sur place (à partir de la Phase 2), y compris des réunions avec des acteurs non gouvernementaux.

Évaluations précédentes du Luxembourg par le Groupe de Travail

- 2001: Rapport de Phase 1
- 2004: Rapport de Phase 2
- 2006: Rapport de suivi de Phase 2
- 2008: Rapport de Phase 2bis
- 2009: Rapport de suivi de Phase 2bis
- 2011: Rapport de Phase 3
- 2013: Rapport de suivi de Phase 3

3. Le pays évalué n'a pas le droit d'opposer son veto au rapport final ni aux recommandations. Tous les rapports d'évaluation et les recommandations du Groupe de travail sont systématiquement publiés sur le site Internet de l'OCDE. La dernière évaluation complète du Luxembourg - Phase 3 - remonte à juin 2011. Le Groupe de travail a évalué la mise en œuvre des recommandations de Phase 3 en 2013. Lors de cette évaluation, le Groupe de travail a conclu que 7 recommandations avaient été mises en œuvre, 9 partiellement mises en œuvre et 8 non mises en œuvre (Graphique 1).

Graphique 1. Mise en œuvre des Recommandations de Phase 3 par le Luxembourg (au moment du rapport de suivi écrit en 2013)

Mises en œuvres	Partiellement mises en œuvre	Non mises en œuvre
7	9	8

Processus de Phase 4 et visite sur place

4. Les évaluations de Phase 4 mettent l'accent sur trois questions transversales essentielles : l'action répressive, la détection et la responsabilité des personnes morales. Elles traitent également des progrès

accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens des phases précédentes, ainsi que des questions soulevées par les changements apportés à la législation nationale ou au cadre institutionnel. L'objectif de la Phase 4 est la mise en œuvre d'une approche individualisée, qui tienne compte du contexte et des enjeux propres à chaque pays ainsi que des évolutions positives et bonnes pratiques. Pour cette raison, les questions qui n'ont pas été jugées problématiques lors des phases d'évaluation précédentes ou qui ne sont pas apparues comme telles dans le cadre de cette évaluation sont susceptibles de ne pas avoir été pleinement réévaluées durant la visite et ne sont donc pas reflétées dans ce rapport.

5. L'équipe d'évaluation de Phase 4 du Luxembourg était composée d'examinateurs de l'Italie et de la Suisse, ainsi que de membres de la Division anticorruption de l'OCDE.[1] Conformément aux procédures d'évaluation de Phase 4 du Groupe de travail, l'équipe d'évaluation a effectué une visite sur place du 1er au 5 mai 2023 à la suite des réponses remises par les autorités luxembourgeoises aux Questionnaires de Phase 4 (comprenant les questions supplémentaires). L'équipe d'évaluation a rencontré les autorités publiques compétentes, y compris celles en charge de l'application des lois, des parlementaires ainsi que des représentants des médias, de la société civile et du secteur privé (cf. Annexe 5). L'équipe d'évaluation note que les représentants du gouvernement luxembourgeois ont décidé, comme cela est permis dans le cadre des procédures de Phase 4 adoptées par le Groupe de travail, de s'abstenir de participer aux panels organisés avec les représentants non-gouvernementaux. Elle tient à remercier les autorités luxembourgeoises pour leur niveau d'engagement lors de la visite et tout au long de l'évaluation, y compris pour le partage d'informations supplémentaires à la suite de la visite et jusqu'à l'adoption du présent rapport. Elle salue enfin la contribution à ce rapport des experts du GAFI et d'autres Directions de l'OCDE.

Les risques de corruption d'agents publics étrangers au regard de la situation économique et du profil commercial du Luxembourg

Une économie très ouverte à l'international sur le plan du commerce et de l'investissement

6. En 2021, le Luxembourg se classait au 36ème rang des 44 membres du Groupe de travail en termes de produit intérieur avec un PIB de 68.966 milliards USD. Toutefois, le Grand-Duché détient le PIB par habitant le plus élevé au monde[2]. Le Luxembourg investit activement à l'étranger, se situant au 10ème rang en termes du stock d'IDE sortant en 2021 parmi les autres membres du Groupe de travail. En 2020, l'Europe a été la destination principale des investissements luxembourgeois représentant 76.1% de son stock d'IDE sortant. Ainsi les cinq destinations principales sont le Royaume-Uni (17.1%), les Pays-Bas (13.7%), les États-Unis (13.3), l'Irlande (8.4%) et l'Allemagne (5.4%). Le Luxembourg attire également un volume considérable d'investissements étrangers. Ainsi, en termes de stock d'IDE entrant, le Luxembourg occupe le 8ème rang parmi les pays membres du Groupe de travail. Le stock d'IDE entrant représentait

[1] L'Italie était représenté par Mme. Daniela ARCARESE, Cellule de renseignement financier, M. Lorenzo SALAZAR, Substitut du Procureur général près la Cour d'appel de Naples, Point de contact du Réseau judiciaire européen et correspondant national pour Eurojust, M. Pierfrancesco SANZI, Colonel, Guardia di Finanza. La Suisse était représentée par M. Olivier BOVET, Économiste, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, Mme Maria SCHNEBLI, Procureure de la Confédération pour les affaires de criminalité économique, Ministère public de la Confédération et Mme Anastasia ZACHARATOS, Avocate, Office fédéral de la Justice. L'OCDE était représentée par Mme Catherine MARTY, Coordinatrice de l'évaluation de Phase 4 du Luxembourg et Analyste juridique, Mmes Amel CHEIKHI-DERRADJ et Lucia ONDOLI et M. Noël MERILLET, Analystes anticorruption, de la Division anticorruption, Direction des affaires financières et des entreprises.

[2] Les données chiffrées contenues dans ce paragraphe ont été générées sur la base de différentes bases de données : OCDE, ECO ADB database, IMF, World Outlook Economic database, UNCTAD, Gross Domestic Product constant (2015) prices, OCDE Données, Échanges de biens et services ; UNCTAD, stocks d'IDE sortant.

1193% de son PIB en 2021. Le poids du secteur financier est considérable dans l'économie luxembourgeoise, représentant 26% de son PIB[3].

7. Quant aux exportations, le Luxembourg se plaçait au 42ème rang des membres du Groupe de travail en 2021, avec une valeur de 16.8 milliards USD en produits exportés[4]. Du fait de la faible superficie du pays et de la taille réduite du marché intérieur, le commerce international et l'investissement à l'étranger revêtent une importance vitale pour les entreprises luxembourgeoises, ce qui contribue à leur exposition au risque de corruption transnationale. Environ 65 % des biens et services produits au Luxembourg sont exportés. L'exportation de services est particulièrement significative, notamment du fait des exportations de services financiers[5]. Les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg sont les pays de l'Union européenne (UE), auxquels étaient destinées environs 80 % des exportations de produits en 2021, et en particulier les trois pays voisins (Allemagne, Belgique et France). Cependant, le Luxembourg, à l'instar d'autres pays du GT, élargit progressivement ses relations commerciales au niveau international. Ces destinations d'exportation incluent des pays associés à des risques plus accrus de corruption transnationale tels que la Chine continentale (1.6%), certains pays du Moyen Orient et d'Asie centrale (1.4%) ainsi que la Fédération de Russie (1%)[6].

8. Le Luxembourg demeure une destination privilégiée pour la constitution de *holdings* et autres sociétés à des fins de stratégies d'investissement et de structuration des groupes internationaux : près de 90% des sociétés enregistrées dans le pays sont contrôlées par des personnes ne disposant pas de la nationalité luxembourgeoise et environ 40% des sociétés luxembourgeoises ont été créées uniquement pour détenir des actifs[7]. Ce secteur présente des risques avérés de corruption et de blanchiment de cette dernière, comme révélé dans le détail par *l'enquête OpenLux*.[8] En 2023, six sociétés ayant leur siège social au Luxembourg figuraient dans la liste *Forbes Global 2000* des plus grandes sociétés au monde. Leurs opérations incluent notamment des secteurs à risque de corruption transnationale tels que les services pétroliers, la sidérurgie et l'immobilier[9]. D'autres grandes entreprises ayant leur siège social au Luxembourg opèrent dans des secteurs sensibles (tels que les télécommunications et le transport) et ont fait l'objet d'allégations de corruption transnationale (cf. Annexe 1). Les petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent 99.5% des entreprises au Luxembourg[10], sont également exposées aux risques de corruption transnationale. En 2021, près de 3 000 entreprises luxembourgeoises ont été exportatrices et, parmi celles-ci, au moins 77% (soit 2 270) étaient des PME[11]. Pour répondre à ces risques, les autorités luxembourgeoises soulignent les efforts déployés, notamment en matière de transparence des sociétés (cf. Section B.3.2).

---

[3] OECD (2023), Country statistical profiles: Key tables from OECD.

[4] WTO Stats, Merchandise exports by product group – annual, 2021 (consulté en juillet 2023).

[5] Portail du Grand-Duché du Luxembourg, Commerce extérieur : une économie ouverte et internationalisée (consulté en juillet 2023).

[6] IMF, Direction of Trade Statistics, Exports and Imports by Areas and Countries - Exports, FOB to Partner Countries (consulté en juillet 2023).

[7] OCCRP (8 février 2021), Shedding light on big secrets in tiny Luxembourg. Dans cette enquête, le Luxembourg est défini comme un « *offshore hub au cœur de l'Europe* ».

[8] OpenLux : enquête sur le Luxembourg, coffre-fort de l'Europe (lemonde.fr). Des journalistes d'investigation ont constitué une base de données inédite, regroupant les propriétaires réels des 140 000 sociétés immatriculées au Luxembourg et le détail de leurs actifs financiers. L'enquête révèle que près de la moitié des entreprises commerciales enregistrées dans le pays sont de pures holdings financières, des sociétés offshore totalisaient pas moins de EUR 6 500 milliards d'actifs au moment de l'enquête. Derrière ces montages, le journal *Le Monde* a pu identifier de grandes entreprises européennes, de grandes fortunes mais également plusieurs dizaines de personnes impliquées dans des affaires de corruption, de fraude fiscale et de blanchiment, ainsi que des individus liés à la criminalité organisée ou ayant fait l'objet de sanctions internationales.

[9] Forbes (2023), The Global 2000.

[10] European Commission (2023), SME Performance Review 2022/2023 - Luxembourg country sheet.

[11] Eurostat, Trade by partner country and enterprise size class, optional table (consulté en juillet 2023).

Une importante place financière présentant un risque élevé de blanchiment, y compris des produits issus de la corruption

9. Le secteur financier est le premier pilier de l'économie luxembourgeoise : en 2018, il représentait 26,5% de la valeur ajoutée de l'économie nationale et 10,9 % de l'emploi total[12]. Le Luxembourg se positionne comme un centre financier international d'envergure et occupait, en 2022, le 21ème rang du classement *Global Financial Centres Index*[13] (GFCI) parmi les centres financiers à travers le monde. En particulier, le secteur bancaire, essentiellement composé de banques internationales ayant des activités transfrontalières[14] (y compris au sein du marché unique européen), joue un rôle prépondérant dans le dynamisme économique du Luxembourg abritant près de 118 banques en 2023[15] et demeure un important pourvoyeur d'emploi dans le pays (26 290 personnes en 2023). En outre, le Luxembourg est le premier centre en Europe en termes de fonds d'investissement (avec 4 719 milliards EUR d'actifs nets sous gestion dans des fonds luxembourgeois en décembre 2019)[16]. Les activités de fonds d'investissement occupent ainsi une place centrale dans l'économie nationale, le Luxembourg comptant 298 établissements de gestion de fonds d'investissement autorisés employant près de 7 716 personnes en 2023[17]. Le pays est, par conséquent, exposé à d'importants flux financiers entrants et sortants, à destination ou en provenance de différentes zones géographiques et détient une part très importante des services financiers internationaux.

10. L'ampleur et la diversité de ces flux financiers transitant par le Luxembourg exposent *de facto* le pays à un risque accru de blanchiment des produits d'activités criminelles perpétrées à l'étranger y compris le blanchiment de capitaux issus de la corruption transnationale. L'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme (ENR) conduite par le Luxembourg en 2020, rappelle, en ce sens, que la corruption (dans une acception large) en tant qu'infraction primaire représente une menace externe très élevée pour le Luxembourg en matière de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme[18]. L'exposition au blanchiment dit domestique, provenant du produit d'infractions primaires commises au Luxembourg, est, quant à lui, nettement plus faible.

11. Certains secteurs d'activités et professions sont particulièrement exposés à ces risques de blanchiment de capitaux y compris le blanchiment des produits de la corruption transnationale, au premier rang desquels les activités de banque privée (ou *private banking)* et les services aux sociétés et fiducies (cf. infra), qui induisent la présence d'une clientèle internationale et fortunée et de certains produits financiers très complexes. Outre les institutions et professions financières, les professions non-financières désignées occupent également une place de premier plan dans l'économie luxembourgeoise et concentrent d'importants risques de blanchiment de capitaux[19]. En particulier, certaines professions non financières, à l'instar des avocats, experts-comptables, professionnels de l'audit, comptables et conseillers fiscaux sont exposés à des risques accrus de blanchiment de capitaux (ou peuvent être à l'origine de tels schémas), notamment de par leur accès aux services financiers et leur rôle majeur en tant qu'intermédiaires. Les activités de prestataires de services aux sociétés et fiducies (PSSF) exposent davantage ces professionnels aux risques de blanchiment de capitaux, ceux-ci étant élevés dans ce secteur d'activité au Luxembourg, comme souligné dans l'ENR. Un autre secteur à haut risque de blanchiment de capitaux au Luxembourg est celui des activités liées à l'immobilier et à la construction qui

[12] Rapport Économie du Luxembourg, Chambre de Commerce du Luxembourg, août 2019

[13] The Global Financial Centres Index 32

[14] Luxembourg, OECD Economic Survey, Juillet 2019.

[15] Les principaux chiffres actualisés concernant la place financière, CSSF, Janvier 2024.

[16] Évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, septembre 2020.

[17] Les principaux chiffres actualisés concernant la place financière, CSSF, Janvier 2024.

[18] Évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, septembre 2020.

[19] Résumé de l'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, 2020.

représentaient, en 2019, une valeur totale de la production de plus de 14 milliards EUR[20], ce secteur offrant un certain niveau d'anonymat aux criminels favorisant ainsi la dissimulation des bénéficiaires effectifs de telles transactions.[21]

Contexte et état des lieux des enquêtes et poursuites de la corruption transnationale

12. La situation des enquêtes et poursuites de la corruption d'agents publics étrangers (CAPE ou corruption transnationale) présente des développements positifs depuis la Phase 3 même si l'action répressive du Luxembourg demeure incontestablement marginale eu égard aux risques de corruption transnationale auxquels les sociétés luxembourgeoises sont exposées (cf. supra)[22]. Cette action était inexistante en Phase 2 alors que le Luxembourg faisait rapport de trois affaires de CAPE au moment du rapport de suivi écrit de Phase 3, en 2013 (l'une au stade de l'enquête, une deuxième en instruction et une troisième en cours d'audience)[23].

13. Depuis la Phase 3, une seule affaire de corruption transnationale a été jugée définitivement (*Affaire Faux Certificats*), donnant lieu aux premières condamnations du chef de CAPE depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Luxembourg. Une autre affaire a été initialement poursuivie du chef de CAPE mais s'est conclue par une condamnation pour trafic d'influence (*Affaire Fonctionnaire Européen I*). En l'occurrence, il n'est pas certain que les faits incriminés tombaient dans le champ d'application de l'Article 1 de la Convention (cf. Annexe 1). Les deux affaires jugées définitivement depuis la Phase 3 peuvent être qualifiées d'atypiques car elles présentent des faits qui s'éloignent des schémas de corruption transnationale que le Groupe de travail a coutume d'analyser dans son travail de revue de la mise en œuvre de l'Article 1 de la Convention. Une seule affaire de CAPE, au stade des poursuites, était recensée au moment de la rédaction de ce rapport (*Affaire I*). Seulement deux autres enquêtes pour CAPE ont été ouvertes par les autorités luxembourgeoises, il y a dix et douze ans respectivement. Dans l'une de ces affaires, une décision de non-lieu a été prononcée en raison de l'absence de compétence territoriale. L'autre affaire a été classée pour faute de preuves suffisantes.

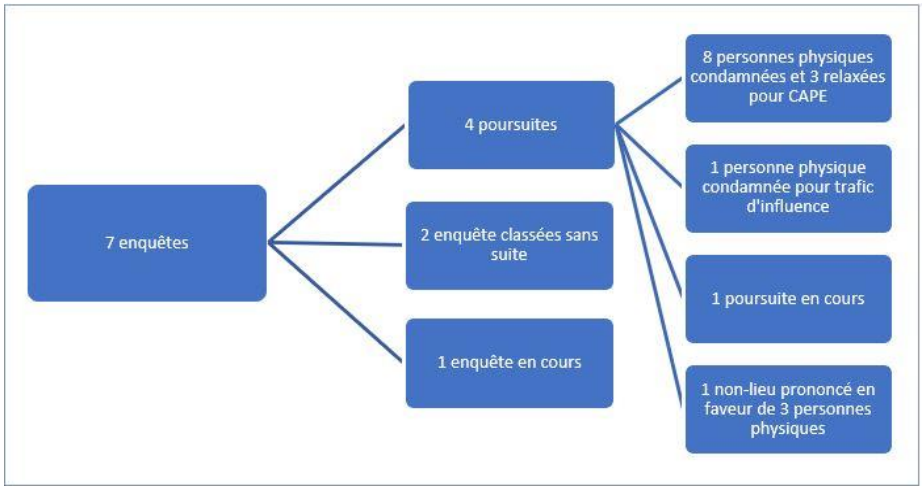
[20] Résumé de l'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, 2020.

[21] Sur la base de ce constat des risques auxquels le Luxembourg est exposé, les autorités souhaitent indiquer que, dans le cadre de l'évaluation mutuelle du GAFI publiée le 27 septembre 2023, la qualité du dispositif luxembourgeois en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (LBC/FT) a été reconnue.

[22] L'Annexe 1 porte inventaire des affaires de CAPE et autres affaires pertinentes mentionnées dans ce rapport.

[23] Rapport de suivi de Phase 3 du Groupe de travail sur le Luxembourg (2013), para.1.

Graphique 2. Affaires de corruption transnationale au Luxembourg 1999-2023



14. En dehors de ces affaires, au moins dix allégations de corruption transnationale impliquant potentiellement des sociétés luxembourgeoises ont fait surface au cours des dix dernières années, sur la base d'informations collectées par le Groupe de travail. Les autorités luxembourgeoises n'ont toutefois pas ouvert d'enquêtes formelles sur ces affaires alors que plusieurs d'entre elles ont fait l'objet à l'étranger d'enquêtes – et certaines de sanctions - pour CAPE ou infractions connexes (cf. Annexe 1), sur la base notamment d'informations communiquées par le Luxembourg dans le cadre de l'octroi de l'entraide judiciaire. Les autorités ne semblent pas avoir étudié leur compétence dans ce cadre, y compris dans la perspective d'ouvrir éventuellement un volet luxembourgeois à ces affaires. Les représentants du parquet soulignent néanmoins que la politique de détection et de poursuite en vigueur au sein du parquet économique et financier a évolué et est à présent plus proactive, notamment depuis 2019.

15. Plus généralement, l'unique affaire de CAPE au stade des poursuites a été ouverte il y a plusieurs années (*Affaire I*) et aucune nouvelle enquête pour CAPE n'a été ouverte depuis. Dans d'autres affaires de corruption transnationale, des sociétés luxembourgeoises sont soupçonnées d'être impliquées dans des infractions connexes à la CAPE, notamment le blanchiment de pots-de-vin ou de profits de la corruption active. Les autorités luxembourgeoises ont ouvert au moins deux enquêtes pour des infractions connexes au cours des trois dernières années (dont l'une, *Affaire II*, pourrait également relever de la complicité de corruption transnationale au sens de la Convention). L'une de ces enquêtes, concernant la réception de fonds soupçonnés d'être des pots-de-vin, a été classée sans suite, faute d'éléments suffisants pour caractériser une infraction. Dans ce cas, le Luxembourg a exécuté une décision d'enquête européenne émise pour des faits de corruption transnationale poursuivies à l'étranger.

Commentaire

Les examinateurs regrettent une mise en œuvre très timide de l'infraction de corruption transnationale depuis l'entrée en vigueur de la Convention dans le Grand-Duché. Depuis 2011, date de la Phase 3, une seule affaire de corruption transnationale – par ailleurs atypique et pour des faits très anciens - a été jugée définitivement, donnant lieu à la condamnation de huit personnes physiques. Plusieurs entreprises luxembourgeoises, soupçonnées de CAPE ou même condamnées pour cette infraction à l'étranger, n'ont pas fait l'objet d'enquêtes au Luxembourg. Les autorités font état de poursuites dans une affaire de CAPE mais au titre d'autres chefs d'accusation. Elles ont par ailleurs classé sans suite deux enquêtes de CAPE depuis la Phase 3.

Les examinateurs sont particulièrement préoccupés par le nombre limité d'enquêtes ainsi que le manque de de poursuites de personnes morales du chef de CAPE depuis l'entrée en vigueur de la responsabilité pénale des entreprises au Luxembourg en 2010 et malgré les risques auxquels ces dernières sont exposées.

Les examinateurs sont d'avis que plusieurs raisons concourent à cet état de fait. Comme présenté plus avant dans ce rapport, ils encouragent par conséquent le Luxembourg à développer une approche stratégique de lutte contre la corruption transnationale notamment axée sur (i) une compréhension des risques spécifiques de CAPE auxquels le Grand-Duché fait face ; (ii) l'élaboration d'un plan ambitieux de sensibilisation à la CAPE, transversal et transsectoriel ; (iii) une dotation des services d'enquête et de poursuites en adéquation avec la gravité et les risques de cette infraction; (iv) un usage optimisé des informations disponibles dans le cadre de l'entraide judiciaire et (v) un soutien positif au secteur privé associant des incitations à la mise en place de programmes de conformité. Les examinateurs sont d'avis que le COPRECO, doté de moyens adaptés, pourrait guider l'élaboration d'une approche ambitieuse et plus stratégique de la détection de la CAPE en se reposant sur les recommandations issues de ce rapport.

Les examinateurs recommandent donc que le Luxembourg adopte une approche proactive de l'enquête et des poursuites pour corruption d'agents publics étrangers, tant en ce qui concerne les personnes physiques que les personnes morales.

A. LA DÉTECTION ET LE SIGNALEMENT DE L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE

Introduction

16. L'examen des sources reconnues de détection de la corruption transnationale révèle qu'au Luxembourg un nombre très marginal d'entre elles est mobilisé en comparaison aux autres États Parties à la Convention, au premier chef desquelles l'entraide judiciaire internationale et les signalements à la Cellule de renseignement financier (CRF). Les trois affaires de CAPE ayant conduit à l'ouverture d'enquêtes pour corruption transnationale ont trouvé leur source dans deux dénonciations par l'agent public destinataire des pots-de-vin (un agent public luxembourgeois et un fonctionnaire européen) et une auto-dénonciation par une entreprise. Dans l'*Affaire des Fournitures d'Armes*, une enquête désormais clôturée pour, entre autres, faux et blanchiment, avait été ouverte à la suite d'une déclaration (au moment de la Phase 3) de la banque par laquelle les fonds litigieux avaient circulé.

17. L'absence de détection efficace et avérée de la corruption transnationale pose avec beaucoup d'acuité la question de la sensibilisation des acteurs publics et privés concernés. Les examinateurs sont d'avis que le Luxembourg devrait mobiliser des moyens plus importants afin de créer des conditions davantage favorables à la découverte d'indices de CAPE en s'appuyant notamment sur le Comité de prévention de la corruption (COPRECO). Cette enceinte interministérielle, instituée en 2007, a pour mandat de rechercher et de proposer au gouvernement des mesures appropriées et nécessaires à une lutte contre le phénomène de la corruption et de coordonner au sein de l'administration publique l'application des mesures adoptées. Les examinateurs sont d'avis que, doté de moyens adaptés, le COPRECO pourrait guider l'élaboration d'une approche ambitieuse et plus stratégique de la détection de la CAPE en se reposant sur les recommandations issues de ce rapport.

Commentaire

Les examinateurs recommandent au Luxembourg de développer une approche stratégique de lutte contre la corruption transnationale, en impliquant le COPRECO et axée sur (i) une compréhension des risques spécifiques de CAPE auxquels le Grand-Duché fait face et (ii) l'élaboration d'un plan ambitieux de sensibilisation à la CAPE, transversal et transsectoriel.

A1. Le potentiel d'un nouveau cadre ambitieux de protection des lanceurs d'alerte

18. La Recommandation de 2021 acte le rôle essentiel que les auteurs de signalements peuvent jouer en tant que source de détection d'affaires de corruption transnationale. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait félicité le Luxembourg pour la mise en place de mesures de protection des lanceurs d'alerte aussi bien dans le secteur privé que public (consécutivement à l'adoption de la loi du 13 février 2011[24]) mais avait recommandé des mesures additionnelles de sensibilisation (recommandation 5(a)[25], du fait notamment d'une perception négative du signalement au Luxembourg. Le 16 mai 2023 a été adoptée la loi portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE[26], soit au moment de la visite sur place et avec un an et demi quasiment de retard par rapport au délai imparti par l'UE. La nouvelle loi instaure un régime de droit commun de protection des lanceurs d'alerte aussi bien dans les secteurs public que privé et ce, pour toutes violations au droit national[27]. Il est prévu que la loi fasse l'objet d'une évaluation qualitative dans les deux ans suivant son adoption. Les autorités luxembourgeoises indiquent souhaiter publier les résultats de cette évaluation.

19. Il convient de souligner que le Luxembourg a fait le choix de faire coexister les mesures de la nouvelle loi avec les régimes spéciaux préexistants (en matière de lutte contre le blanchiment[28] et relatif au secteur financier[29]). Ainsi, la nouvelle loi prévoit le maintien de ces régimes sauf dans les cas où ses dispositions offriraient une meilleure protection au lanceur d'alerte. Les représentants des secteurs concernés ont indiqué n'anticiper que peu de changements du fait de l'adoption du nouveau cadre législatif. Les représentants des professions juridiques ont néanmoins insisté sur le besoin de clarification quant à l'articulation entre ces régimes et la nouvelle loi. En effet, la multiplication de régimes de protection des lanceurs d'alerte pourrait nuire à la lisibilité du cadre luxembourgeois en place. Ce point méritera un accompagnement particulier par les autorités compétentes (cf. infra).

20. Si l'adoption de la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte a été accueillie favorablement par nombre d'acteurs luxembourgeois rencontrés lors de la visite sur place, sa mise en œuvre s'inscrit dans un contexte de méfiance quasi-unanime vis-à-vis des lanceurs d'alerte au Grand-Duché. Les représentants de la société civile rencontrés lors de la visite sur place ont fait valoir leurs inquiétudes quant au risque que la loi reste lettre morte si des mesures concrètes de sensibilisation ne sont pas déployées par les autorités luxembourgeoises en faveur de la mise en œuvre des nouvelles obligations légales en la matière. Les autorités luxembourgeoises indiquent avoir initié de telles mesures depuis la visite sur place, notamment auprès du grand public, d'entreprises et des autorités compétentes. Les évaluateurs encouragent les autorités à multiplier et pérenniser leurs efforts en la matière.

---

[24] La loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption.

[25] Au moment du suivi écrit de Phase 3, le Groupe de travail a considéré que le Luxembourg avait mis en œuvre cette recommandation en raison d'efforts significatifs de sensibilisation auprès des acteurs privés et publics.

[26] Loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. La loi est d'application directe. À titre de mesure transitoire, l'établissement des canaux de signalement interne devient obligatoire pour les entités du secteur privé comptant entre 50 et 249 travailleurs à partir du 17 décembre 2023.

[27] À noter que la loi ne s'applique pas aux auteurs de signalement dont les relations sont couvertes par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel auquel un notaire est tenu, le secret professionnel auquel un huissier de justice est tenu, le secret des délibérations judiciaires, ainsi que par les règles en matière de procédures pénales.

[28] La loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, article 8-3.

[29] La loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, article 58-1.

1. Du défi d'ancrer dans les mœurs la pratique des signalements

21. Dans le rapport de Phase 3, le Groupe de travail avait encouragé le Luxembourg à prendre les dispositions nécessaires afin d'encourager les lanceurs d'alerte à signaler les faits de corruption sans crainte de représailles. Le rapport faisait le constat de « *dénonciations mal perçues historiquement au Luxembourg* ». Les examinateurs remarquent que la perception négative du signalement perdure au Luxembourg et s'accompagne d'un phénomène singulier de judiciarisation de certains de ces signalements. L'affaire dite des « *Luxleaks*[30] » est à ce titre emblématique. Elle a donné lieu à de nombreux épisodes judiciaires (en deux ans seulement, un procès en correctionnelle, deux procès en appel et un pourvoi devant la Cour de cassation). Au printemps 2016, le procès dit « *LuxLeaks »* a abouti à la condamnation des deux salariés auteurs de fuites de documents confidentiels. En mars 2017, le procès en appel a confirmé leur condamnation mais leur statut de lanceur d'alerte a par la suite été reconnu, l'un par la Cour de cassation du Luxembourg en 2018 et l'autre par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en 2023[31].

22. Les perspectives recueillies lors de la visite sur place auprès des autorités mais également de certains parlementaires et certaines professions du secteur privé font état d'une méfiance persistante vis-à-vis des lanceurs d'alerte au Luxembourg. L'équipe d'évaluation a collecté des opinions tranchées sur le sujet (le terme *délation* étant utilisé par plusieurs interlocuteurs) qui dénotent des résistances culturelles très ancrées. La culture du secret – dans un pays de petite taille caractérisé par l'étroitesse des relations sociales – demeure très forte et semble constituer un frein au signalement tout autant que le devoir de loyauté et de fidélité attendu de la part des employés vis-à-vis de leurs employeurs (comme souligné par les représentants de la société civile rencontrés lors de la visite sur place). La majorité des panélistes a par ailleurs indiqué que le nombre de signalements par des lanceurs d'alerte, toutes infractions confondues, reste très faible, sans que celui-ci ait été quantifié. Aucune enquête pour des faits de corruption, y compris de corruption transnationale n'a d'ailleurs été ouverte par les autorités luxembourgeoises sur la base de signalements. Les juges d'instructions et les procureurs rencontrés lors de la visite sur place ont par ailleurs émis des réserves quant à l'ouverture d'une enquête judiciaire fondée uniquement sur des informations *volées*, en référence à l'affaire « *Luxleaks* ». Les magistrats ont précisé, au moment de la finalisation de ce rapport, que leur propos devrait être remis dans le contexte du cadre légal de protection des lanceurs d'alerte précédant la loi du 16 mai 2023.

23. Les développements jurisprudentiels mentionnés plus haut ont contribué à faire de la protection des lanceurs d'alerte une priorité de l'agenda législatif, la décision de la CEDH (qui a débouté le Luxembourg) ayant nourri la rédaction de la loi du 16 mai 2023 mais aussi œuvré à la vulgarisation de ce thème au Luxembourg. Outre la mise en œuvre du nouveau cadre législatif, le défi majeur auquel se confronteront les autorités consistera à inscrire plus positivement dans les mœurs la notion de

[30] Entre 2012 et 2014, plusieurs centaines de rescrits fiscaux et de déclarations fiscales établis par PricewaterhouseCoopers (PwC) furent publiés dans différents médias. Ces publications mettaient en lumière une pratique d'accords fiscaux très avantageux passés entre PwC pour le compte de sociétés multinationales et l'administration fiscale luxembourgeoise, sur une période allant de 2002 à 2012. Une première enquête interne permit d'établir qu'un auditeur avait copié, le 13 octobre 2010, la veille de son départ consécutif à sa démission, plusieurs dizaines de milliers de documents confidentiels qu'il avait remis à un journaliste. Une deuxième enquête interne permit d'identifier le requérant qui, lui-même employé de PwC, contacta le même journaliste pour lui proposer la remise d'autres documents que ceux révélés dans la presse. Les 5 et 6 novembre 2014, les seize documents furent par ailleurs mis en ligne par l'association de journalistes « International Consortium of Investigative Journalists », publication qualifiée par ses auteurs de « *Luxleaks* ».

[31] CEDH (2023), Halet c. Luxembourg (Grande Chambre). La Cour a conclu dans cette affaire à la violation par le Luxembourg de l'article 10 de la Convention. Après avoir pesé les différents intérêts en jeu (l'intérêt public que présentait l'information divulguée et les effets dommageables de la divulgation) et pris en compte la nature, la gravité et l'effet dissuasif de la condamnation pénale infligée au requérant, la Cour a jugé que l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression de ce dernier, en particulier de son droit de communiquer des informations, n'avait pas été « nécessaire dans une société démocratique ». En conséquence, la Cour a condamné le Luxembourg à lui verser des dommages et intérêts.

signalement. Cela nécessitera des efforts importants de sensibilisation, de l'avis même des représentants du ministère de la Justice rencontrés à Luxembourg (cf. infra).

2. Une nouvelle loi confortant la mise en œuvre de la Recommandation de 2021

24. La nouvelle loi introduit des dispositions ambitieuses quant à la protection des lanceurs d'alerte pouvant être qualifiées de bonnes pratiques, en ceci qu'elles reprennent notamment à leur compte plusieurs des dispositions et de la Recommandation de 2021 et de la directive (UE) 2019/1937). La loi (art. 2) prévoit tout d'abord un champ d'application dit « personnel » très large (« toute personne travaillant dans le secteur privé ou public qui a obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel »). Comme prévu par la Recommandation de 2021, la protection s'applique également aux situations où la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore commencé (phase de recrutement ou autres négociations précontractuelles). En outre, la protection s'applique aux personnes tierces liées à l'auteur de signalements et qui pourraient faire l'objet de représailles (collègues ou proches, représentants de syndicats ou d'associations, journalistes en cas de divulgation publique, facilitateurs ou encore les personnes morales appartenant au lanceur d'alerte ou pour lesquelles il/elle travaille). La loi garantit l'anonymat du lanceur d'alerte, également dans le cas où son identité pourrait être directement ou indirectement déduite (art. 22). L'identité de l'auteur d'un signalement ne doit en effet pouvoir être divulguée que si cela constitue une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national et le droit de l'UE dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense des personnes concernées. Les lanceurs d'alerte peuvent effectuer un signalement de manière anonyme.

25. En ce qui concerne le dispositif de signalement, il peut être effectué par le biais de trois canaux de signalement, interne, externe (auprès d'une autorité compétente) ou, sous certaines conditions[32], par le biais d'une divulgation publique. Au titre de la loi, les lanceurs d'alerte sont encouragés à privilégier les canaux de signalement internes, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles (art. 5). Dans le secteur privé, les personnes morales comptant plus de 50 salariés ont l'obligation de mettre en place des canaux de signalement internes, et ce avant le 17 décembre 2023 (art. 6 et 28). En ce qui concerne les signalements externes, la loi désigne 22 autorités compétentes pour recueillir lesdits signalements (art. 18). La loi prévoit que les autorités compétentes réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les autorités compétentes prévoient de tenir compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et d'adapter leurs procédures en conséquence (art. 21).Au moment de la finalisation de ce rapport, les autorités luxembourgeoises étudiaient la possibilité de rendre publics les résultats de ces réexamens. Les auteurs de signalements devraient pouvoir choisir le canal le plus approprié en fonction des circonstances particulières de l'affaire, comme cela est prévu dans la loi luxembourgeoise. Dans ce cadre, la protection des divulgations publiques est particulièrement essentielle. Il faudra attendre que la pratique du signalement et l'interprétation éventuelle par le juge luxembourgeois se développent pour mesurer l'efficience et l'effectivité des mécanismes de signalement découlant de la nouvelle loi.

26. Lors des consultations menées en amont de l'adoption de la loi, certains acteurs, dont la Chambre de Commerce, ont encouragé la mise en place d'un guichet unique pour une application uniforme du

[32] L'Article 24 envisage que le lanceur d'alerte puisse avoir recours à une divulgation publique et bénéficier de la protection contre d'éventuelles représailles dans deux hypothèses : (i) lorsqu'aucune mesure appropriée n'a été prise suite à un signalement par le biais des canaux internes ou externes ; ou (ii) s'il/elle a des motifs raisonnables de croire que la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ; ou en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire (dissimulation ou destructions de preuves peuvent être dissimulées ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation).

nouveau régime au lieu de la désignation de ces 22 autorités[33]. Des avocats, des universitaires et des représentants de la société civile rencontrés lors de la visite sur place ont souligné que ce cadre institutionnel pourrait nuire à la lisibilité du nouveau régime de protection des lanceurs d'alerte et compliquer sa mise en place en pratique. Les représentants du ministère de la Justice ont précisé que les disfonctionnements éventuels pourront ainsi être corrigés suite aux évaluations de suivi mentionnées ci-dessus mais aussi lors de l'évaluation qualitative sur la mise en œuvre de la loi en 2025. Il se pourrait que certaines autorités compétentes visées par la loi ne soient pas en mesure de de se conformer à leurs obligations, en l'absence d'orientations et de sensibilisation en faveur de la mise en œuvre de ladite loi.

27. Au moment de la finalisation de ce rapport, les autorités luxembourgeoises ont souligné les efforts de sensibilisation menés depuis la visite sur place, y compris par l'Office des signalements. Ce dernier, placé sous l'autorité du Ministre de la Justice (art. 8), est opérationnel depuis le 1 septembre 2023. Il a notamment pour mission d'informer et d'aider dans ses démarches toute personne souhaitant effectuer un signalement interne, de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte et d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la loi (art. 9). Les autorités soulignent également son rôle de conseil quant à la mise en place des canaux de signalement par les autorités compétentes.

28. Au titre de l'article 26 de la loi, la charge de la preuve est transférée à la personne qui a pris la mesure préjudiciable et c'est elle qui est alors tenue de démontrer que la mesure n'était en rien liée au signalement ou à la divulgation publique.

3. Des dispositions de la nouvelle loi nécessitant des clarifications

29. La Recommandation de 2021 s'applique aux auteurs de signalements et déclenche leur protection quand ceux-ci font *légitimement* (« *on reasonable grounds* ») état de soupçons (tout comme la Directive (UE) 2019/1937), se distinguant de la Recommandation de 2009 qui exigeait en sus que la condition de *bonne foi* soit remplie. La Recommandation prévoit ainsi que les lanceurs d'alerte qui ont divulgué des informations erronées alors qu'ils avaient des motifs raisonnables de croire en leur véracité au moment où ils l'ont fait devraient cependant être protégés contre d'éventuelles représailles. La motivation ou les motifs du lanceur d'alerte au moment où il divulgue des informations ne devrait pas être pris en considération pour déterminer s'il a droit à une protection[34]. La protection peut par ailleurs être accordée au lanceur d'alerte dont la motivation primaire serait par exemple la rancune contre son employeur[35].

30. Au titre de la loi luxembourgeoise (et en application stricte de la Directive précitée), les auteurs de signalement bénéficient de protection pourvu qu'ils « *aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement* » et qu'ils « *aient effectué un signalement soit interne, soit externe ou aient fait une divulgation publique conformément à la loi* » (art. 4). Si la lettre de la loi en ce qui concerne le critère de conviction raisonnable est *a priori* conforme à la Recommandation de 2021, son interprétation par le législateur et plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place questionne. Dans son rapport sur la loi, la Commission de la Justice souligne que « *cette exigence* [de motifs raisonnables de croire] *est une garantie essentielle contre des signalements malveillants, fantaisistes ou abusifs, dès lors qu'elle empêche que les personnes qui signalent délibérément et sciemment des informations qu'elles savent erronées ou trompeuses ne se voient accorder une protection ».* Elle ajoute néanmoins *« en même temps, cette exigence garantit que*

[33] Chambre des Députés, Avis de la Chambre de Commerce du 17 juin 2022.

[34] Au titre d'ailleurs de la Directive (UE) 2019/1937 « *les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection* » (considérant 32).

[35] Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur le Portugal (2022), para.41 ; Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur l'Italie (2022), para. 30 ; Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur la France (2012), para. 169 ; Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur les Pays-Bas (2020), paras. 51-53 ; Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur le Royaume-Uni (2017), para. 29.

l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations qui se sont révélées être inexactes par la suite ».[36] Dans ce même rapport, référence est également faite à la notion de bonne foi comme condition du renversement de la charge de la preuve en faveur du lanceur d'alerte (art. 26(4))[37]. L'interprétation faite par le législateur de la loi semble induire que l'examen des motivations initiales du lanceur d'alerte est envisageable voire nécessaire en application de ladite loi, y compris au titre de la bonne foi. Les parlementaires rencontrés à Luxembourg ont conforté ce constat, en mentionnant la jurisprudence de la CEDH comme point de rattachement et source d'inspiration de la loi luxembourgeoise. Il convient de noter à ce titre que, dans sa décision du 14 février 2023 (et dans la continuité d'une jurisprudence bien établie), la Cour européenne envisage le critère de la bonne foi du lanceur d'alerte comme l'une des conditions préalables à l'octroi de sa protection. Lors de la visite sur place, les mêmes parlementaires ont également noté la nécessité de protéger le régime des lanceurs d'alerte contre les risques de délation (de type signalement rancunier), ce qui induit la recherche des motivations du lanceur d'alerte pour déclencher sa protection. Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg s'est par ailleurs inquiété de l'incertitude juridique qui entoure la notion de « *motifs raisonnables* » et sur la manière dont les tribunaux luxembourgeois seront amenés à l'interpréter. Aussi, si la lettre de la loi luxembourgeoise semble conforme à la Recommandation de 2021, son interprétation (quant à l'exigence de fait de la bonne foi du lanceur d'alerte pour le déclenchement de sa protection) fait débat et mériterait clarification.

31. La Recommandation de 2021 propose une définition large de la notion de représailles à l'encontre des auteurs de signalements, ne se limitant pas aux actions de représailles sur le lieu de travail et pouvant également inclure un préjudice de réputation, professionnel, financier, social, psychologique ou physique. En droit luxembourgeois, la notion de « représailles » (art. 3.11) fait référence à « *tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement* ». L'article 25 de la loi propose une liste non-exhaustive d'exemples de préjudices dans un contexte professionnel, dont la suspension d'un contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, etc. mais également la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou l'ostracisme et la discrimination. Sont également visées les atteintes à la réputation et les pertes financières, ainsi que l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical. Même si la loi couvre les menaces de représailles, qui peuvent causer des dommages psychologiques ou financiers et qui peuvent porter atteinte à la réputation du lanceur d'alerte, ces dispositions ne couvrent que les représailles dans un contexte professionnel. Les actions d'une personne pour contraindre, intimider ou harceler un lanceur d'alerte qui ne constituent pas des représailles sur le lieu de travail échappent au champ d'application de la loi.

32. La Recommandation de 2021 requiert des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des auteurs de représailles visant les lanceurs d'alerte. La loi luxembourgeoise prévoit une amende allant de 1 250 à 25 000 EUR à l'encontre des personnes qui exercent des mesures de représailles ou qui intentent des procédures abusives contre les lanceurs d'alerte (art. 27(5))[38].Par contraste, les personnes ayant sciemment signalé de fausses informations pourraient se voir infliger une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de 1 500 à 50 000 EUR. En outre, la responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagée (art. 27(6)). S'il est important de prévenir les signalements malveillants en sanctionnant les personnes qui signalent ou divulguent publiquement des informations erronées sur des violations lorsqu'il est établi qu'elles l'ont fait sciemment,

[36] Chambre des Députés, Rapport de la Commission de la Justice du 26 avril 2023, Commentaires des articles, article 4, p.24.

[37] Ibid. article 26, p.40.

[38] Selon les autorités luxembourgeoises, une personne morale « qui exerce des mesures de représailles » peut être poursuivie pour avoir commis ces actes (article 27(5) de la loi), dès lors que les conditions prévues notamment à l'article 34 du Code pénal, régissant la responsabilité pénale des personnes morales, sont remplies (i.e. délit commis au nom et dans l'intérêt de la personne morale).

il n'en reste pas moins que la proportionnalité de ces sanctions devrait garantir qu'elles n'ont pas d'effet dissuasif sur les lanceurs d'alerte potentiels. Cette recherche de l'équilibre n'est pas en faveur du lanceur d'alerte au Luxembourg, ce qui est regrettable.

33. La possibilité de se voir infliger une telle sanction pourrait inciter le lanceur d'alerte à collecter un niveau élevé et important de preuves, par le biais de documents notamment, afin de pouvoir justifier *a posteriori* le bienfondé et la légitimité de son signalement. Or, la loi luxembourgeoise ne prévoit d'octroyer l'irresponsabilité du lanceur d'alerte que sous certaines conditions qui, si elles faisaient l'objet d'une interprétation restrictive, pourraient faire indûment obstacle aux signalements et à la protection des auteurs de signalements. En premier lieu, la loi octroie le droit au lanceur d'alerte d'invoquer son signalement ou sa divulgation publique pour demander l'abandon de procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires à condition qu'il/elle ait eue « *des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la loi* » (art. 27.4). Il est en effet bien établi que les actions engagées contre les auteurs de signalement en dehors du contexte professionnel, par exemple au travers d'une action en diffamation, ou pour violation de secrets d'affaires, etc. peuvent sérieusement dissuader le recours aux signalements. En l'espèce, le lanceur d'alerte devra prouver qu'il/elle avait eu des motifs raisonnables de croire qu'un tel signalement était nécessaire. D'autre part, se pose la question des conditions d'accès du lanceur d'alerte aux informations divulguées. À ce titre, la loi luxembourgeoise envisage l'irresponsabilité du lanceur d'alerte sous peine que l'obtention ou l'accès à l'information révélée ne constitue pas une « *infraction pénale autonome »* (art. 27.2). L'un des questionnements dans l'affaire « *LuxLeaks* » portait justement sur l'existence et la nature des infractions pénales commises par les deux personnes à l'origine des divulgations. Dans ce cadre, la décision de principe de la Cour de cassation du 11 janvier 2018 dispose que « *la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte, neutralise l'illicéité de toutes les violations de la loi, nécessairement commises en divulguant, de bonne foi, une information d'intérêt général, comme par exemple la violation du secret professionnel, le vol de document ou encore le maintien frauduleux dans un système informatique* ». La CEDH reconnaît quant à elle que la divulgation litigieuse s'est faite au prix d'un vol de données et de la violation du secret professionnel mais estime que l'intérêt public attaché à la divulgation de ces informations l'emporte sur l'ensemble des effets dommageables. Les représentants des parquets rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué être disposés à engager des poursuites contre un lanceur d'alerte qui, dans le cadre de son signalement, commettrait des infractions (de type de celles commises dans l'affaire « *LuxLeaks* »). Les magistrats ont précisé, après la visite sur place, que leur propos devrait être remis dans le contexte du cadre légal de protection des lanceurs d'alerte précédant la loi du 16 mai 2023. En effet, le procureur général d'État, dans une circulaire d'octobre 2023, a souligné que les lanceurs d'alerte qui effectuent des signalements en vertu de la loi du 16 mai 2023 doivent se voir appliquer les garanties d'ordre procédural et les causes d'irresponsabilité pénale prévues par ladite loi afin de les protéger contre des représailles. De plus, les magistrats ont tenu à préciser qu'une plainte avec constitution de partie civile visant un lanceur d'alerte déclencherait la mise en mouvement de l'action publique, le parquet n'étant plus dans cette hypothèse maître de l'opportunité de poursuites. Dans de tels cas, il incombera par ailleurs aux juridictions luxembourgeoises d'évaluer la responsabilité des auteurs de signalement à la lumière de toutes les informations factuelles pertinentes et en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire, y compris le caractère nécessaire et proportionnel de l'acte ou de l'omission par rapport au signalement ou à la divulgation publique. Il s'agit là d'un sujet dont le Groupe de travail devrait suivre les développements, notamment jurisprudentiels, compte tenu de la défiance qu'inspirent les lanceurs d'alerte au Luxembourg.

34. Concernant les mesures de réparations à la disposition des lanceurs d'alerte en cas de représailles, ces derniers peuvent invoquer la nullité de la mesure, demander sa cessation et la réparation du préjudice subi devant une juridiction compétente dans les 15 jours suivant la notification de la mesure (art. 26). Cependant, la loi ne prévoit pas de mesures provisoires dans l'attente du règlement des

procédures judiciaires, notamment les mesures provisoires d'indemnisation, d'aide juridictionnelle ou relatives à la protection physique du lanceur d'alerte.

4. De la nécessité d'informer et de sensibiliser

35. Malgré le rejet d'une motion parlementaire visant le déploiement d'une campagne d'information sur le nouveau régime de protection des lanceurs d'alerte[39], les autorités luxembourgeoises ont lancé une campagne de sensibilisation à grande échelle à partir de juin 2023, axée notamment sur la mise en œuvre de l'obligation d'établir des canaux de signalement interne et l'établissement de l'Office de signalement et de ses missions. Les autorités indiquent que depuis l'adoption de la nouvelle loi, de nombreuses entreprises et autorités compétentes ont organisé des réunions en partenariat avec l'Office des signalements et le ministère de la Justice afin de sensibiliser les entreprises luxembourgeoises aux dispositions de la nouvelle loi. Par ailleurs, une campagne de sensibilisation a été lancée sur les réseaux sociaux et sur le site du gouvernement du Luxembourg par le ministère de la Justice[40].

36. L'article 20 de la loi prévoit que les autorités compétentes publient, dans une section distincte sur leur site internet, aisément identifiable et accessible, des informations sur les conditions pour bénéficier d'une protection au titre de la loi, les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe mis en place par elles, les procédures applicables au signalement de violations, etc. La mise en œuvre de ces mesures sera très certainement de nature à sensibiliser les citoyens luxembourgeois à la question du signalement. Les interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place ont été unanimes sur le fait que la loi introduit des changements majeurs du cadre juridique du Luxembourg en matière de protection des lanceurs d'alerte et qu'il sera essentiel que les autorités entreprennent des efforts considérables de sensibilisation et pérennisent les activités déjà engagées dans ce contexte afin d'assurer la bonne application de la loi.

Commentaire

Les examinateurs félicitent le Luxembourg pour une loi ambitieuse qui instaure un régime général de protection des lanceurs d'alerte largement inspiré par les standards internationaux, permettant d'intégrer en droit luxembourgeois un certain nombre de bonnes pratiques en la matière. Les examinateurs souhaitent que ce nouveau cadre juridique et le dispositif institutionnel qu'il met en place contribueront à créer au Luxembourg un contexte plus favorable au signalement de faits de corruption transnationale.

Les examinateurs sont également d'avis que certains éléments de la loi nécessitent d'être clarifiés et revus. Ils recommandent au Luxembourg, notamment (i) de clarifier que la motivation personnelle du lanceur d'alerte (y compris sa bonne foi) n'entre pas en ligne de compte aux fins de la protection des lanceurs d'alerte en vertu de la loi, en particulier lors du renversement de la charge de la preuve en sa faveur en cas de représailles ; (ii) de prévoir que les sanctions à l'encontre des auteurs de représailles visant les lanceurs d'alerte soient efficaces, proportionnées et dissuasives ; (iii) d'assurer que les auteurs de signalements n'encourent pas de sanctions disciplinaires ou autre mise en cause de leur responsabilité, y compris pénale, sur la seule base d'un signalement éligible à une protection ; (iv) d'élargir le champ d'application de la loi aux cas de représailles ne se limitant pas à celles intentées sur le lieu de travail et (v) d'assurer que les règles et lois qui interdisent la transmission d'informations économiques ou commerciales ne fassent pas indûment obstacle aux signalements et à la protection des auteurs de signalements dans les conditions prévues par la loi. Les examinateurs recommandent également au Luxembourg

[39] Chambre des Députés, Motion 4141.

[40] Gouvernement du Luxembourg, Lanceurs d'alertes.

de veiller à ce que des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires soient disponibles pour les auteurs de signalement en tant que mesures de réparation.

Les examinateurs recommandent au Luxembourg (i) de veiller à ce que l'Office de signalement et l'ensemble des autres autorités compétentes responsables de la mise en œuvre du cadre juridique de la protection des lanceurs d'alerte disposent de ressources suffisantes et soient adéquatement formés afin de pouvoir remplir les missions prévues par la loi ; (ii) de poursuivre et amplifier ses efforts de sensibilisation afin d'assurer la bonne application de la loi, notamment par la formulation de recommandations, lignes directrices et guides pratiques sur la mise en place et le fonctionnement des canaux de signalement, et sur les dispositifs de protection des lanceurs d'alerte tant dans le secteur public que privé ; et (iii) d'envisager la possibilité d'adopter des mesures incitant à effectuer des signalements éligibles à une protection.

Les examinateurs recommandent enfin que le Groupe de travail assure le suivi (i) de la mise en œuvre des signalements, y compris auprès des 22 autorités compétentes, compte tenu de l'architecture relativement complexe instituée par la nouvelle loi ; (ii) de l'articulation en pratique des régimes de protection en place, à savoir ceux issus de la nouvelle loi et ceux découlant des régimes spéciaux préexistants ; et (iii) de tout développement jurisprudentiel portant sur l'application des conditions d'irresponsabilité du lanceur d'alerte au titre de l'article 27 de la nouvelle loi.

A2. Un exemple de divulgation spontanée par le secteur privé

37. Selon les autorités, l'une des affaires de CAPE a été détectée par auto-dénonciation de la société impliquée. L'étendue de la coopération de cette dernière n'est toutefois pas connue. Ce cas est particulièrement intéressant car il n'existe pas au Luxembourg de mesures visant spécifiquement à encourager la divulgation spontanée (ou auto-dénonciation) par les entreprises. Les autorités luxembourgeoises et les avocats rencontrés lors de la visite sur place ont néanmoins souligné que la coopération spontanée de l'auteur d'une infraction peut être prise en compte par les tribunaux dans l'individualisation de la peine, ainsi que dans le cadre d'un jugement sur accord (cf. Section B5). Dans leurs réponses aux Questionnaires de Phase 4, les autorités luxembourgeoises ont également mentionné: (i) les obligations de signalement par certaines entreprises/professionnels par le biais de déclarations d'opérations suspectes ; et (ii) l'existence d'un délit obligeant quiconque a connaissance d'un crime à le dénoncer aux autorités judiciaires, lorsqu'il est encore possible de le prévenir ou d'en limiter les effets, ou lorsque les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes (art. 140 CP). Cependant, ces obligations ne sont pas de nature à encourager l'autodénonciation par les entreprises qui auraient participé d'une quelque façon à la commission d'une infraction de CAPE, telle qu'envisagée par la Recommandation de 2021.

Commentaire

La divulgation spontanée est une source importante de détection des affaires de corruption transnationale. Les examinateurs recommandent au Luxembourg d'envisager des mesures encourageant la divulgation volontaire et le signalement par les personnes qui ont participé ou ont été associées à la commission de cette infraction à fournir des informations utiles aux autorités répressives compétentes, et de veiller à ce que des mécanismes appropriés soient en place pour l'application de ces mesures dans les enquêtes et les poursuites pour corruption transnationale.

Les examinateurs notent également que les sanctions pécuniaires actuellement prévues à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale ne sont pas conformes à l'Article 3 de la Convention (cf. Section C2). Le Luxembourg devrait donc veiller à ce qu'un cadre régissant

la divulgation spontanée conduise néanmoins au prononcé de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

A3. Le potentiel de détection par les mesures préventives anti-blanchiment

38. Comme indiqué précédemment, le Luxembourg présente des caractéristiques propres qui l'exposent de manière singulière à des risques de corruption transnationale, ainsi que de blanchiment de fonds générés par la commission de cette infraction. Cette section du rapport analyse ainsi les différents aspects du régime luxembourgeois de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et les mesures préventives existantes en la matière à même de contribuer à la détection de la corruption transnationale. Cette analyse s'appuie en partie sur les principales conclusions de l'évaluation du GAFI adopté en septembre 2023[41]. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait demandé au Luxembourg de sensibiliser davantage à l'infraction sous-jacente de corruption d'agent public étranger les professionnels soumis à l'obligation de déclaration de soupçon de blanchiment de capitaux (recommandation 5(c)[42]. Le Groupe de travail s'était par ailleurs félicité du renforcement du cadre législatif et institutionnel de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de l'augmentation des déclarations d'opérations suspectes[43].

1. La corruption transnationale et le risque de blanchiment inhérent absents de la stratégie anti-blanchiment du Luxembourg

39. Le Luxembourg dispose d'un cadre légal et réglementaire de lutte contre le blanchiment de capitaux solide et continuellement renforcé au cours de ces dernières années[44]. C'est ce qui ressort du dernier rapport d'évaluation en date du GAFI publié en septembre 2023. Ce régime s'accompagne, en outre, d'un dispositif institutionnel robuste impliquant un large éventail d'autorités compétentes mobilisé pour prévenir et détecter l'infraction de blanchiment de capitaux et assurer la supervision des entités déclarantes. Toutefois, malgré ce constat globalement positif, toutes les conditions ne sont pas réunies au Luxembourg pour prévenir et détecter efficacement le blanchiment de la CAPE. Le fait que l'ENR identifie la corruption en tant qu'infraction primaire comme une menace externe très élevée pour le Luxembourg en matière de blanchiment de capitaux (indépendamment du fait que l'auteur suspecté soit au Luxembourg ou à l'étranger) n'a notamment pas contribué à soutenir les efforts de détection de la CAPE via les mécanismes de lutte contre le blanchiment.

40. Il ressort en effet de la visite sur place et des rencontres avec la CRF, les autorités de supervision (autorités de surveillance et organismes d'autorégulation), les procureurs mais aussi les professions assujetties, que le blanchiment de la CAPE est essentiellement appréhendé par les autorités luxembourgeoises et le secteur privé comme le blanchiment au Luxembourg de la corruption passive commise notamment par des personnes politiquement exposées (PPE) étrangères, et non le blanchiment des avantages tirés de la corruption active, comme les bénéfices tirés d'un contrat obtenu au moyen du paiement d'un pot-de-vin versé à l'étranger par une personne (physique ou morale) luxembourgeoise. Cette appréhension restrictive de la CAPE et des risques de blanchiment inhérents est de nature à porter

[41] Luxembourg (fatf-gafi.org).

[42] Cette recommandation a été jugée mise en œuvre lors du suivi écrit de Phase 3.

[43] Il a néanmoins décidé d'effectuer un suivi des efforts du Luxembourg à des fins de détection du blanchiment lié à la corruption transnationale.

[44] Loi du 13 février 2018 transposant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et loi du 25 mars 2020 portant notamment modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

considérablement préjudice à la prévention et à la détection de la corruption transnationale, y compris par les acteurs institutionnels très actifs à cet égard, dont la CRF au premier chef. Sans compréhension du schéma criminel et des risques qu'il pose[45], il ne peut y avoir de vision stratégique, de sensibilisation et donc de détection. La visite sur place a pu mettre en exergue un grand nombre d'actions de sensibilisation par les autorités compétentes au bénéfice des professions assujetties en matière de risques de corruption (sous forme d'analyses stratégiques, de typologies, lignes directrices, séminaires, formations initiales et continues, codes de conduite et portails internet dédiés, etc.) sans que les risques de corruption transnationale et de blanchiment de cette infraction ne soient véritablement abordés dans ce cadre. Dans une seule affaire de CAPE n'ayant pas conduit à l'ouverture d'une enquête pour corruption transnationale (*Affaire des Fournitures d'Armes*), la détection (au moment de la Phase 3) avait fait suite à une déclaration d'opérations suspectes par une institution bancaire, ce qui illustre la capacité du dispositif anti-blanchiment à détecter des faits relevant de la CAPE.

2. *La CRF : un acteur institutionnel majeur à mettre au service de la détection de la corruption transnationale et à doter de ressources adéquates*

41. La CRF occupe une fonction centrale dans l'ensemble du dispositif légal anti-blanchiment luxembourgeois et joue un rôle prioritaire dans le cadre de la détection des faits de blanchiment de capitaux et la recherche d'infractions sous-jacentes. Depuis la Phase 3, le Luxembourg a introduit un nouveau cadre légal de la CRF lui conférant une pleine autonomie et indépendance opérationnelle dans l'exercice de ses missions : en application de la loi du 10 août 2018 portant organisation de la CRF. Celle-ci n'est plus rattachée au parquet économique et financier du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, mais constitue une autorité autonome sous la surveillance administrative du procureur général d'État[46]. Ses compétences et pouvoirs (notamment le traitement des déclarations d'opérations suspectes (DOS) via la plateforme informatique « go AML ») sont restés inchangés et la CRF demeure la principale source de détection de faits de corruption traités par les autorités luxembourgeoises. La CRF dispose d'un droit de suite lui permettant d'obtenir de la part du déclarant les informations nécessaires afin de conduire l'analyse de l'opération suspecte[47] et assure un retour d'information aux déclarants. Les autorités luxembourgeoises et le secteur privé rencontrés lors de la visite sur place (et relayés par le GAFI) ont été unanimes sur le rôle pivot joué par la CRF, constatant que le nombre total de DOS est en constante hausse depuis la Phase 3. Pour les autorités luxembourgeoises, cet état de fait serait le résultat d'importantes actions de sensibilisation jumelées au renforcement des obligations de vigilance des professionnels assujettis[48]. Si cette hausse des déclarations en lien avec le blanchiment et ses infractions primaires est à saluer, aucun statistique n'a permis aux examinateurs de déterminer le nombre de DOS portant spécifiquement sur la CAPE et/ou le blanchiment de cette infraction. La CRF est très proactive dans l'élaboration et la diffusion d'analyses stratégiques et de renseignements financiers auprès des autorités de supervision, autorités de poursuites et professionnels assujettis comme l'a souligné le GAFI. Il serait dès lors essentiel que ces efforts intègrent le risque de CAPE et de blanchiment de cette infraction, tenant compte du potentiel de détection qu'ils représentent.

---

[45] Si le blanchiment de la corruption passive est effectivement largement couvert par l'Évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (2020), les risques relatifs à la corruption transnationale et au blanchiment des produits de cette infraction n'y sont pas spécifiquement abordés ni analysés.

[46] Loi du 10 août 2018 portant organisation de la Cellule de Renseignement Financier (CRF).

[47] La CRF bénéficie désormais d'un accès direct au système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires (CRBA) identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg. En outre, la CRF dispose d'un droit d'accès à deux nouveaux registres : le registre des bénéficiaires effectifs et le registre des fiducies et des trusts.

[48] Cf. notamment la Loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, la Loi du 13 février 2018 transposant la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et la loi du 25 mars 2020 portant notamment modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

42. Les examinateurs s'inquiètent du niveau de dotation en personnel de la CRF au regard notamment du nombre en constante augmentation de DOS et des nombreuses missions incombant à la CRF. Ce constat est également partagé par le GAFI, qui déplore les ressources limitées de la CRF. Au moment de la rédaction de ce rapport, la CRF était composée de 23 analystes (contre 8 en 2018), 6 magistrats (contre 4 en 2018), 6 assistants administratifs et 3 techniciens en informatique. La question des ressources en personnel reste un sujet récurrent au Luxembourg, depuis la détection jusqu'au prononcé des jugements (cf. Section B2). Lors de la visite sur la place, la CRF a indiqué qu'elle allait se voir affecter des ressources supplémentaires notamment au moyen de référendaires de justice (cf. Section B2). Il semble important que le Luxembourg accélère son plan de recrutement en cours et s'assure que le personnel nouvellement recruté dispose de l'expertise nécessaire.

3. Autorités de surveillance anti-blanchiment : une détection des faits de corruption transnationale et de blanchiment inhérent en deçà des attentes

43. En matière de blanchiment de capitaux, les autorités de contrôle luxembourgeoises assurent le suivi du respect par les professionnels de leurs obligations professionnelles et sont à cet effet investis de pouvoirs de surveillance nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. La Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et le Commissariat aux assurances (CAA) sont désignés comme autorités de contrôle et superviseurs anti-blanchiment pour le secteur financier et des assurances. D'autres prestataires de services professionnels sont autorégulés par des organismes d'auto-régulation (OAR) et sont soumis aux mêmes obligations fondamentales en matière lutte anti-blanchiment que les professions soumises à la surveillance prudentielle de la CSSF et du CAA. C'est le cas notamment des réviseurs d'entreprises, des experts comptables, des notaires et des avocats.

44. Depuis la Phase 3, aucune affaire de CAPE, telle que définie par la Convention, n'a été détectée par les autorités de contrôle ou autres OAR au titre de leurs obligations de dénonciation d'opérations suspectes auprès de la CRF et du parquet. Malgré la hausse de ces déclarations, une minorité d'entre elles concerne a priori des faits de corruption (4 pour la CSSF en 2022). Ce chiffre reste très faible au regard notamment des risques de CAPE et du blanchiment de ses produits dans le secteur financier et non-financier luxembourgeois. Les autorités de surveillance ont pourtant pris un certain nombre de mesures destinées à mieux prévenir, détecter et identifier le blanchiment des produits de la corruption notamment dans le cadre des contrôles offsite et onsite effectués auprès des entités qu'elles supervisent. Des contrôles et analyses sont également effectués par les autorités de surveillance à l'égard des transactions vers et depuis des pays à haut risque de blanchiment. Lors de la visite sur place, la CSSF et le CAA ont indiqué accorder une attention particulière à la corruption et au blanchiment de ses produits lors de leurs contrôles. Ces contrôles thématiques, menés par la CSSF en 2022 et 2023 n'ont pourtant pas permis de détecter des soupçons de CAPE ni de blanchiment de ses produits. Le risque de blanchiment de la CAPE est un volet qui semble être insuffisamment intégré aux contrôles prudentiels. Les discussions menées lors de la visite sur place ont en effet mis en avant une appréhension trop restrictive de la CAPE, celle-ci étant essentiellement comprise par ces autorités de contrôle comme le blanchiment du pot-de-vin, notamment par des PPE étrangères (d'où l'existence de mesures de vigilance robustes vis-à-vis des PPE que le GAFI salue dans son dernier rapport). Les autorités de contrôles ont par ailleurs démontré l'existence depuis la Phase 3 de nombreuses initiatives visant à sensibiliser les professions assujetties aux risques de blanchiment de capitaux, ce qui est à saluer. Toutefois, aucune de ces initiatives ne semble aborder les risques associés au blanchiment du produit de la CAPE. Les représentants des autorités de contrôle présents lors de la visite sur place ont reconnu ne pas couvrir systématiquement ni spécifiquement la CAPE dans leurs actions de sensibilisation.

Commentaires

Comme en Phase 3, les examinateurs principaux se félicitent du renforcement du cadre législatif et institutionnel luxembourgeois de lutte contre le blanchiment de capitaux. Pourtant, l'attention accordée à la détection de faits de CAPE et de blanchiment de capitaux issus de cette infraction

demeure insuffisante, empêchant le dispositif anti-blanchiment luxembourgeois d'être un acteur efficace et proactif de cette détection. La compréhension des schémas de blanchiment de la corruption et de ce qui les distingue de ceux relevant de la corruption transnationale ne semble pas acquise. En effet, si les risques auxquels la place financière fait face en matière de blanchiment de la corruption (passive) commise par l'agent public étranger destinataire de pots-de-vin semblent bien appréhendés, les risques de corruption (active) par les acteurs économiques luxembourgeois dans leurs transactions commerciales à l'étranger sont probablement sous-estimés. Les examinateurs saluent toutefois le rôle pivot de la CRF mais recommandent au Luxembourg de pourvoir cette dernière de capacités et ressources suffisantes lui permettant notamment de gérer le nombre croissant de déclarations d'opérations entrantes.

Les examinateurs notent avec satisfaction le grand nombre d'initiatives déployées par le Luxembourg visant à sensibiliser les autorités et le secteur privé à la prévention du blanchiment. Ils regrettent cependant que ces actions ne contribuent pas à la détection par les différents acteurs luxembourgeois de la CAPE et du blanchiment associé à la commission de cette infraction. Les examinateurs recommandent en conséquence au Luxembourg de poursuivre et d'intensifier à l'attention de la CRF, des autorités de contrôles et des professions assujetties ses actions de sensibilisation (via notamment des formations, des exercices typologiques, des indicateurs et autres lignes directrices) aux risques de CAPE et de blanchiment de cette infraction.

A4. Les autres sources de détection à privilégier

45. La priorité stratégique, par ailleurs légitime, donnée à la lutte contre le blanchiment de capitaux contribue à négliger la corruption transnationale dans les efforts déployés par les administrations comme par le secteur privé à des fins de détection et de signalement.

1. L'absence regrettable d'ouverture d'enquête miroir sur la base d'information reçue d'autorités étrangères malgré un changement favorable de politique en la matière

46. Au moment de la Phase 3, la sous-exploitation des demandes d'entraide entrantes comme source de détection de CAPE et de déclenchement éventuel d'enquêtes et poursuites (notamment à l'encontre des banques ayant servi comme moyens de transfert et de dissimulation de pots-de-vin), était la critique principale du Groupe de travail (recommandation 8) en matière d'entraide judiciaire. Au moment du suivi de Phase 3, le Groupe de travail avait considéré que la recommandation était mise en œuvre, le COPRECO ayant en effet réexaminé la question, tout en décidant de ne pas modifier l'approche du Luxembourg en la matière. Jusqu'en Phase 3, les autorités ont considéré que l'existence de procédures judiciaires engagées à l'étranger devait inciter le parquet à ne pas poursuivre, en se prévalant des risques de se voir opposer l'application du principe de *non bis in idem*. Le Groupe de travail avait regretté que le Grand-Duché limite ainsi, par principe, son rôle dans la lutte contre la corruption au simple octroi de l'entraide judiciaire aux autres Parties à la Convention, au détriment notamment de l'Article 4(3) de la Convention. Il considérait qu'une approche proactive plutôt que réactive pourrait, tout en respectant le principe *non bis in idem*, contribuer à révéler un spectre plus large de faits et de personnes participant aux opérations souvent complexes de corruption transnationale.

47. La note de service du procureur d'État du 30 octobre 2019 sur la politique de poursuite en matière de blanchiment et une circulaire d'octobre 2023 marquent une rupture qui pourrait bénéficier à l'ouverture d'enquête miroir de CAPE au Luxembourg. Les procureurs sont désormais encouragés à analyser les demandes d'entraide entrantes afin de déceler des indices non seulement de blanchiment commis sur le territoire luxembourgeois mais également de corruption qui pourraient servir à déclencher des enquêtes nationales, le cas échéant. Les procureurs sont encouragés à rechercher l'implication éventuelle d'entités luxembourgeoises. Dans la note de service, il est demandé aux parquets d'évaluer le risque que de telles enquêtes pourraient faire peser sur la demande d'entraide. Le procureur doit prendre contact avec les

autorités étrangères pour obtenir confirmation de leur accord sur l'utilisation dans l'affaire nationale des informations fournies par elles dans le cadre de la demande d'entraide et de la réutilisation des éléments recueillis au Luxembourg au titre de l'exécution de celle-ci. Si les chances d'obtenir une condamnation devant le tribunal étranger sont plus élevées, le procureur peut envisager de dénoncer les faits aux autorités de poursuite d'un autre État. Les représentants des parquets et les juges d'instructions rencontrés lors de la visite sur place ont confirmé ce changement de politique, soulignant que les demandes d'entraides entrantes constituent désormais une source non négligeable de détection d'infractions de type corruption transnationale et que la pratique a considérablement évolué en la matière.

48. Les autorités luxembourgeoises n'ont fourni qu'un seul exemple d'enquête visant possiblement des faits de complicité de CAPE et ouverte suite à la réception d'une demande d'entraide étrangère (*Affaire II). A contrario*, deux autres affaires de corruption d'agent public étranger impliquant une entreprise luxembourgeoise (laquelle a fait l'objet de poursuites et dont une procédure a abouti au paiement d'amendes dans un autre pays de la Convention), n'ont pas fait l'objet de poursuites au Luxembourg (*Affaires Groupe Sidérurgique I* et *III*, cf. Annexe 1). Une autre entreprise luxembourgeoise (*Affaire Groupe de télécommunications)* a divulgué spontanément des soupçons de CAPE aux autorités répressives de deux États Parties à la Convention qui ont par la suite classé leurs enquêtes sans suite. Aucune enquête n'a été ouverte ou Luxembourg. Dans ces trois affaires, le Luxembourg avait activement répondu à des demandes d'entraide d'États Parties à la Convention. Les représentants des parquets rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué que les affaires antérieures à 2019 ne bénéficiaient pas du revirement de la politique actuelle.

49. Les examinateurs sont encouragés par les mesures prises depuis la Phase 3 qui visent à inciter les parquets à ouvrir, sur la base des informations transmises dans le cadre de demandes d'entraide, des enquêtes de blanchiment sur les faits susceptibles de relever de la compétence des juridictions luxembourgeoises. Ils estiment néanmoins que ces nouvelles orientations de la politique pénale devront bénéficier à la détection et à des efforts accrus de poursuite de la corruption transnationale, dans un contexte tendu de ressources des autorités de poursuites.

Commentaires

Les examinateurs prennent note avec satisfaction de la prise de conscience récente des autorités luxembourgeoises de la nécessité d'une approche plus proactive quant à l'exploitation des demandes d'entraide étrangères comme source de détection de la corruption et du blanchiment au Luxembourg, désormais reflétée dans la politique pénale promue par le parquet. Néanmoins, ils recommandent au Groupe de travail de suivre les effets en pratique de cette nouvelle politique sur la détection de la corruption transnationale.

2. Le rôle des autorités nationales à parfaire dans un cadre législatif élargi

50. Au moment de la Phase 3, le Groupe de travail avait accueilli favorablement l'adoption de la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption en ceci qu'elle étendait aux agents publics qui ne relèvent pas du statut des fonctionnaires, comme les agents de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement (cf. Section A4), l'obligation de signaler les infractions pénales au parquet, selon l'article 23(2) CPP. Les rapports de Phase 2 et de Phase 3 avaient démontré un niveau généralement faible de signalement de soupçons aux autorités répressives par les agents publics. Parmi les raisons évoquées figurait le manque de protection effective des lanceurs d'alerte. En outre, en Phase 3, le Groupe de travail avait demandé au Luxembourg de prendre des mesures de sensibilisation à l'égard des employés du secteur public quant à l'importance de signaler les soupçons de corruption d'agent public étranger (recommandation 5(a))[49].

[49] Au moment du suivi écrit de Phase 3, le Groupe de travail a considéré que le Luxembourg avait mis en œuvre cette recommandation en raison des efforts significatifs de sensibilisation portés par la loi de 2011.

51. Tous les officiers publics, fonctionnaires et agents chargés d'une mission de service public, qu'ils soient engagés ou mandatés en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, ont l'obligation de signaler les faits susceptibles de constituer un crime ou un délit auprès du parquet, dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et ce au titre de l'article 23(2) CPP. Dans les réponses aux questionnaires de Phase 4, les autorités indiquent que la mise en œuvre des obligations qui incombent aux fonctionnaires luxembourgeois (dont leur devoir de bonne conduite, leur obligation d'avoir un comportement digne de leurs fonctions, etc.), y compris celle en application de l'article 23(2) CPP revient au Commissariat du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID) en tant qu'autorité indépendante[50]. Dans ces mêmes réponses, les autorités précisent que depuis la Phase 3, le CGID a imposé des sanctions disciplinaires dans 4 cas, en relation, entre autres, avec le non-respect de l'obligation de l'article 23(2) CPP en matière de corruption (mais non de CAPE).

52. Les échanges lors de la visite, notamment avec les représentants des autorités fiscales, ont porté sur la question du seuil attendu (simple soupçon ou soupçon raisonnable) pour formuler un signalement au parquet selon l'article 23(2) CPP. Les avis ont divergé, de l'inexistence d'un seuil pour certains, au besoin d'établir avec suffisamment de vraisemblance et de précision l'existence d'un ou de plusieurs faits susceptibles de recevoir une qualification pénale pour d'autres. Selon un représentant de l'Administration des contributions directes (ACD) le signalement à la CRF serait privilégié à celui dû au parquet en cas de simples soupçons. La pratique du double signalement (parquet et CRF) a été évoquée, l'ACD dénonçant systématiquement au parquet tous les faits susceptibles de revêtir une qualification pénale.

53. Au moment de la Phase 3, le Groupe de travail n'avait pas été en mesure d'évaluer si le nombre de signalements de faits de corruption transnationale au titre de l'article 23(2) CPP avait augmenté, ni de savoir si des mesures étaient effectivement prises pour enquêter sur ces signalements. Il a été précisé lors de la visite sur place que les autorités publiques sont tenues d'enquêter sur les violations signalées en application de l'article 23(2) CPP. Un seul signalement, en application de l'article 23(2) CPP, relatif à des soupçons de corruption transnationale a été adressé au parquet depuis la Phase 3 (*Affaire Faux Certificats*).

54. En pratique, et d'après les autorités, les signalements formulés dans le cadre de l'article 23(2) sont d'abord adressés aux supérieurs hiérarchiques, qui apprécient par la suite l'opportunité de saisir le parquet. Cela pourrait évoluer avec l'adoption de la loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte (cf. Section A1) qui donne aux fonctionnaires l'accès à des canaux de signalement interne (au titre de la loi, les entités juridiques du secteur public doivent établir des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi). Les examinateurs sont d'avis que ces nouveaux dispositifs de signalement, qui relèvent d'une faculté et non d'une obligation comme au titre de l'article 23(2) CPP, pourraient permettre au Luxembourg de s'aligner sur l'approche d'autres Parties à la Convention qui ont renforcé leurs dispositifs de signalement de faits de CAPE par les lanceurs d'alerte, y compris dans le secteur public. Pourtant, l'articulation de ces canaux internes avec ceux disponibles dans les différentes administrations pour les signalements de l'article 23(2) CPP, qui se superposent, voire se confondent, mériterait d'être clarifiée. Le défaut de lisibilité du dispositif actuel de même que la multiplication des canaux de signalement (cf. Section A1), posent des questions pratiques concernant tant leur mise en œuvre que le niveau de protection accordé à l'auteur du signalement.

55. Il ressort de la visite sur place que les agents publics luxembourgeois sont insuffisamment sensibilisés à l'infraction de CAPE. Les représentants des autorités publiques que les examinateurs ont rencontrés considèrent la CAPE surtout à travers le prisme de la lutte contre le blanchiment, n'intégrant pas (ni spécifiquement, ni systématiquement) dans leur approche préventive et de détection les risques de corruption d'agents publics à l'étranger par les acteurs économiques luxembourgeois. Durant la visite,

[50] Le Commissariat du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, Historique. Le CGID est dirigé par un commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire qui exerce ses pouvoirs d'instruction à charge et à décharge de l'agent poursuivi.

les autorités luxembourgeoises ont indiqué que l'Institut National d'Administration Publique (INAP) propose aux fonctionnaires des formations obligatoires et optionnelles portant sur les règles générales d'éthique et de lutte contre la corruption, au moment du recrutement ou en formation continue. Alors qu'il a été précisé que ces formations traitent explicitement de l'obligation de signalement prévue par l'article 23(2) CPP, elles ne visent pas spécifiquement l'infraction de CAPE et sa détection. La CSSF et le CAA mènent par ailleurs des activités de sensibilisation à l'obligation de signalement par les agents publics, y compris via leurs sites internet, le code de conduite de la CSSF et du CAA ou des formations initiales et continues et des conférences. Cependant, les représentants du CSSF et du CAA rencontrés lors de la visite, ont indiqué que ces formations ne visent pas spécifiquement l'infraction de CAPE.

Commentaire

Les examinateurs notent l'adoption d'un régime de protection des lanceurs d'alerte dont les agents publics luxembourgeois pourraient bénéficier au titre de la détection de la CAPE. Ils s'inquiètent néanmoins de l'interprétation différenciée du seuil des soupçons susceptibles de déclencher un signalement au parquet en application de l'article 23(2) CPP et de la coexistence de différents canaux de signalement à disposition des fonctionnaires, rendant le dispositif peu lisible. Les examinateurs recommandent au Luxembourg de : (i) s'assurer que le seuil de signalement des allégations crédibles de CAPE au parquet soit compris de manière uniforme et harmonisée par toutes les administrations visées et (ii) clarifier l'articulation entre l'obligation de signalement incombant aux agents publics au titre de l'article 23(2) CPP et la possibilité de signalement qui leur est ouverte au titre de la loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte, en ce qui concerne notamment les canaux de signalement, les critères applicables pour recourir à l'un ou l'autre de ces dispositifs ainsi que les protections qui s'y rapportent.

Constatant qu'une seule affaire de CAPE a été détectée par le biais de l'article 23(2) CPP depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Grand-Duché, les examinateurs sont d'avis que le Luxembourg ne mobilise pas suffisamment les agents publics à des fins de détection de cette infraction. Aussi, recommandent-ils au Luxembourg de renforcer ses efforts de sensibilisation auprès des agents publics luxembourgeois sur l'obligation qui leur incombe eu effet à la détection de l'infraction de CAPE, y compris via des campagnes de formation et des guides pratiques.

En outre, les examinateurs recommandent au Groupe de travail de suivre le déploiement des canaux internes de signalement au sein des autorités publiques en tant qu'outils de détection de la CAPE.

3. Les autorités fiscales : un acteur sous-estimé de détection de la CAPE

56. Au Luxembourg, la législation fiscale est exécutée par trois administrations fiscales : l'Administration des contributions directes (ACD) (en charge de la fixation et du recouvrement de l'impôt direct) ; l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) (recouvrement des impôts indirects); et l'Administration des douanes et accises. En Phase 3, le Groupe de travail a recommandé que le Luxembourg renforce la sensibilisation de son administration fiscale à la nécessité d'utiliser pleinement les nouvelles mesures que la loi de 2008 sur la coopération inter-administrative et judiciaire met à sa disposition pour détecter des opérations illicites liées à la corruption d'agents publics étrangers et encourager leur dénonciation (recommandation 7(c)). Il a été également recommandé au Luxembourg de prendre les mesures appropriées pour renforcer l'intensité et la fréquence des contrôles sur place par l'administration fiscale (recommandation 7(a)). Les deux recommandations ont été évaluées comme partiellement mises en œuvre dans le rapport de suivi. Tel que mentionné dans la section B.3, les autorités luxembourgeoises ont par ailleurs indiqué que l'échange d'informations en matière fiscale entre l'administration fiscale et la CRF ou le parquet a fait l'objet d'une pratique plus soutenue au cours des dernières années.

57. Concernant les contrôles sur place en tant que sources possibles de détection, les données statistiques communiquées par les autorités révèlent une diminution des contrôles approfondis sur place de l'ACD depuis 2018, ce qui contraste avec l'augmentation du nombre de contrôles sur place du Service Anti-fraude de l'AED. En ce qui concerne les dotations en personnel, l'ACD indique une augmentation de 55% entre 2013 et 2022 et de 120% au Service de révision. D'autres chiffres semblent nuancer le volume de ces augmentations, notamment dans les domaines de contrôles susceptibles de servir à la détection de la CAPE (par exemple, 116 agents étaient en charge de traiter les dossiers d'imposition des sociétés en 2018 ; ils étaient 118 en 2022). Le nombre moyen de dossiers de ces agents est passé de 923 à 996 dans la même période, la charge de travail restant donc considérable. Des données comparables n'ont pas été communiquées par l'AED. Pour les autorités, les informations apportées démontrent que les autorités fiscales sont investies à maintenir le rythme des contrôles à un haut niveau.

58. Lors de la visite sur place, les autorités ont indiqué proposer des formations générales de base et continues aux agents du fisc (via l'INAP notamment), sans qu'il soit possible de déterminer si la CAPE est abordée dans ce cadre-là, ni quels fonctionnaires de l'administration fiscale sont concernés (même si le nombre d'agents de l'ACD ayant participé à des formations dédiées à la corruption est passé de 35 en 2018 à 144 en 2022). Lors de la visite sur place, les représentants de l'ACD se sont référés à une note de service de 2005 traitant de la non-déductibilité des pots-de-vin, ainsi qu'à un manuel de contrôle pour les fonctionnaires, sans toutefois mentionner le Manuel OCDE de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention des vérificateurs fiscaux[51]. Celui-ci servirait de référence lors de la formation continue obligatoire des fonctionnaires, selon une information communiquée par l'ACD au moment de la finalisation de ce rapport. En tous les cas, les évaluateurs notent, malgré ce travail de sensibilisation spécifique des vérificateurs, qu'aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par les autorités fiscales et ce depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Grand-Duché. Des efforts supplémentaires de sensibilisation paraissent indispensables, qui mettraient en avant le rôle du fisc en matière de lutte contre la corruption, laquelle devrait être ciblée en tant que telle et non plus comme une infraction subsidiaire à la fraude fiscale. Ce rôle a été clairement reconnu et acté par le Groupe de travail[52]. Il semble essentiel également que l'administration fiscale reconsidère ses pratiques de sorte à mener de manière davantage proactive des contrôles approfondis dans des secteurs/vis-à-vis d'assujettis pour lesquels le versement de commissions à des fonctionnaires étrangers serait un risque[53]. En conclusion, le Luxembourg n'a pas pleinement mis en œuvre les recommandations 7(a) et 7(c).

Commentaire

Les examinateurs sont encouragés par les échanges d'information plus soutenus entre les administrations fiscales et le parquet mais regrettent qu'aucune affaire de corruption transnationale n'ait été détectée par l'administration fiscale depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Grand-Duché et ce malgré le nombre de sociétés enregistrées au Luxembourg et les risques de CAPE qui leur sont associés. Les examinateurs considèrent que les efforts de sensibilisation recommandés en Phase 3 restent à mettre pleinement en œuvre et que la pratique des contrôles nécessite d'être revue à des fins de détection de la CAPE. La question des ressources de l'administration fiscale dans les services susceptibles de contribuer à la détection de la CAPE se pose également. Les examinateurs recommandent donc au Luxembourg : (i) d'intensifier les mesures de sensibilisation des agents de l'administration fiscale à la détection d'opérations illicites liées à la CAPE, y compris via des instructions claires et dédiées ; (ii)

[51] OCDE (2013), Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention de vérificateurs fiscaux, Éditions OCDE.

[52] Se référer à l'étude du Groupe de travail sur la détection de la corruption transnationale (cf. Chapitre 5 sur le rôle des administrations fiscales dans ce cadre : The-Detection-of-Foreign-Bribery-FR.pdf (oecd.org)).

[53] Les évaluateurs accueillent favorablement l'introduction, dès 2023, dans les bureaux d'imposition d'un logiciel leur permettant d'analyser de manière plus efficiente une comptabilité sous format digital.

d'adapter la pratique des contrôles fiscaux, pour une politique davantage proactive contribuant à détecter des opérations illicites liées à la CAPE et (iii) de s'assurer que les autorités fiscales disposent de moyens humains et matériels à la hauteur des enjeux du contrôle et de la détection de faits susceptible de relever de la CAPE, en application des recommandations 7(a) et 7(c) de Phase 3.

4. Le ministère des Affaires étrangères et européennes et les missions consulaires et diplomatiques : un besoin d'information

59. Le corps diplomatique du Grand-Duché dispose de 17 conseillers du commerce extérieur[54] afin de mieux promouvoir ses activités commerciales à l'étranger. Les employés du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) sont tenus aux mêmes obligations de signalement prévues à l'article 23(2) CPP (Cf. Section A4) et peuvent bénéficier des protections réservées aux lanceurs d'alerte (Cf. Section A1). Au moment de la Phase 3, le Groupe de travail n'avait formulé aucune recommandation ni aucun sujet de suivi relatif à la capacité du MAEE et des missions diplomatiques à détecter et signaler des faits de corruption d'agents publics étrangers. Aucune affaire de CAPE n'a été détectée par les postes diplomatiques et consulaires luxembourgeois.

60. Les représentants du MAEE rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué n'avoir pas connaissance de signalements formulés par des agents du MAEE pour des faits de CAPE depuis la Phase 3. Les signalements des agents du MAEE peuvent être adressés au secrétaire général du ministère ou à la directrice des ressources humaines, qui pourront, le cas échéant, orienter ces signalements vers les autorités compétentes, dont le parquet. Ces mécanismes ne garantissent pas la confidentialité et l'anonymat de l'auteur du signalement. La mise en œuvre de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (cf. Section A1) et l'obligation faite aux administrations de mettre en place des canaux internes de signalement fera très certainement évoluer les pratiques de signalement au sein du MAEE. Il ressort par ailleurs des discussions tenues lors de la visite sur place que le MAEE participe à la rédaction de fiches sur les risques pays. Par contre, le ministère n'assure pas de suivi spécifique des allégations de CAPE dans la presse locale ou internationale.

61. En ce qui concerne le rôle du MAEE dans son accompagnement des sociétés luxembourgeoises en cas de sollicitation de pot-de-vin et leur sensibilisation aux risques de CAPE, les représentants du MAEE rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué que les missions diplomatiques à l'étranger ont un bureau « Trade and Investment » dont l'une des missions consiste à soutenir et accompagner l'établissement des sociétés dans des marchés étrangers. Ils ont indiqué que ces bureaux n'offrent pas de sensibilisation aux sociétés implantées à l'étranger et qu'ils n'ont par ailleurs jamais eu connaissance d'une situation où une entreprise aurait demandé conseil auprès des agents du MAEE suite à une sollicitation illicite. Ils ont souligné qu'en l'occurrence, les entreprises font le choix de saisir la Chambre de Commerce et d'autres organisations professionnelles plutôt que de se référer aux autorités.

62. Les représentants du MAEE rencontrés lors de la visite ont indiqué qu'il n'existe pas d'exigences ni de procédures de recrutement spécifiques pour la sélection (ni la rotation) des personnes appelées à occuper certaines catégories de postes considérés comme particulièrement vulnérables à la corruption. Les agents du MAEE peuvent, comme l'ensemble des agents publics, bénéficier de formations dispensées par l'INAP. Cependant, comme mentionné ci-dessus (Cf. section A1), ces formations ne visent pas explicitement l'infraction de CAPE et le MAEE n'offre pas de formation dédiée visant à sensibiliser ses agents, en particulier ceux travaillant à l'étranger, aux risques de CAPE, ni sur leur rôle de détection de la corruption transnationale et de sensibilisation auprès des sociétés luxembourgeoises implantées à l'étranger. Après la visite sur place, les autorités luxembourgeoises ont indiqué la mise en place en 2024

[54] Ministère des Affaires étrangères et européennes, rapport d'activité 2022, p.14.

au MAEE d'une formation obligatoire pour les agents susceptibles d'être affectés à l'étranger, portant sur la prévention de la CAPE.

Commentaire

Aucune affaire de CAPE n'a été détectée à ce jour par les postes diplomatiques et consulaires luxembourgeois. En conséquence, les examinateurs recommandent au Luxembourg (i) d'adopter des mesures ciblées de formation et de sensibilisation des agents du MAEE à leur rôle de détection de l'infraction de CAPE et de sensibilisation auprès des entreprises luxembourgeoises implantées à l'étranger ; (ii) de mettre en place pour les personnels du MAEE des canaux internes de signalement lisibles et facilement accessibles en vue de promouvoir les signalements confidentiels et lorsque cela s'avère approprié, les signalements anonymes de soupçons de CAPE et (iii) d'encourager la détection proactive par les agents du réseau diplomatique et consulaire à l'étranger, telles qu'une veille des médias et des alertes parues dans les médias concernant des faits de CAPE.

5. Les agences d'aide au développement : cibler la CAPE reste nécessaire

63. Depuis la Phase 3, le cadre institutionnel de l'APD au Luxembourg est resté inchangé. Les activités du Luxembourg en matière de coopération pour le développement relèvent du MAEE, de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, la société privée Lux-Development S.A. ou Lux-Dev et du ministère des Finances. Lux-Dev assure l'exécution d'un tiers environ de l'APD. En 2022, les apports d'APD du Luxembourg se sont élevés à 531 millions USD, représentant 1% de son revenu national brut (RNB), ce qui le positionne proportionnellement comme le membre le plus généreux du Comité d'aide au développement de l'OCDE[55]. En 2020, l'APD bilatérale luxembourgeoise a été principalement orientée vers l'Afrique (47.6% de l'APD bilatérale brute) et l'Asie (16.3 %).

64. Deux recommandations de Phase 3 (recommandations 9(a) et 9(b)), évaluées comme partiellement mises en œuvre sont revues dans le cadre de ce rapport (cf. Section C2 également). Depuis le suivi écrit de Phase 3, Lux-Dev a procédé à une refonte de son code de conduite ainsi que de ses procédures et politiques en matière de signalement et de prévention de pratiques illicites. Si, lors de la visite sur place, les agents de Lux-Dev ont indiqué que le code de conduite contenait une référence expresse aux actes de corruption et à l'obligation de signalement par ses collaborateurs de tout agissement illégal ou irrégulier, l'équipe d'évaluation regrette qu'aucune référence explicite à la CAPE et aux obligations découlant de l'Article 23(2) CPP n'ait été relevée. Il est à rappeler qu'aucune affaire de CAPE n'a été détectée à ce jour par les acteurs de l'APD luxembourgeois.

65. Depuis la Phase 3, le mécanisme de signalement interne existant pour les agents de Lux-Dev et les tiers a été renforcé avec la création notamment d'un portail internet dédié permettant au personnel de Lux-Dev, à ses fournisseurs, ses partenaires ainsi qu'à tout autre bénéficiaire des activités de l'agence, de formuler des signalements d'agissement frauduleux ou d'alerte d'intégrité y compris d'actes de corruption (pots-de-vin). Comme en Phase 3, les collaborateurs et tiers de Lux-Dev peuvent également signaler des allégations de pratiques prohibées au sein de Lux-Dev via une adresse courriel interne à l'agence. Lors de la visite sur place, les représentants de Lux-Dev ont cependant mentionné que ces canaux ne sont que très peu utilisés et qu'aucun des rares signalements reçus n'a à ce jour nécessité une transmission au parquet. Les interlocuteurs rencontrés lors des panels ont également confirmé qu'aucun signalement de CAPE via ces canaux internes n'est à signaler depuis la Phase 3. La recommandation 9(a) n'a donc pas été mise en œuvre. L'adoption de la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte (cf. Section A1) et l'obligation faite aux administrations (et autorités assimilées) de mettre en place des canaux internes de signalement fera vraisemblablement évoluer l'organisation et le nombre des signalements au sein de Lux-Dev., L'articulation entre les différents canaux internes de signalement propres à Lux-Dev et

[55] APD-2022-donnees-preliminaires.pdf (oecd.org).

l'obligation de signalement au parquet découlant de l'article 23(2) CPP demandera à être davantage clarifiée.

66. Depuis la Phase 3, Lux-Dev a renforcé ses mécanismes de contrôle et de vérification des projets, ce qui est un développement positif. En particulier, les représentants de Lux-Dev ont évoqué l'existence d'un contrôle *ex-ante* exercé pendant la phase d'instruction puis d'un contrôle ex-*post* durant l'exécution et la finalisation des projets. Le cas échéant, Lux-Dev peut mandater l'auditeur interne externalisé ou un auditeur externe pour mener des investigations plus approfondies ou des enquêtes sur des fraudes présumées.. Les échanges lors de la visite sur place ont également mis en lumière un mécanisme de contrôle et de vérification plus strict dans le cadre de projets auprès de pays particulièrement à risque où est destinée la majorité de l'APD luxembourgeoise. Toutefois, l'équipe d'évaluation regrette qu'aucune mesure préventive spécifique visant à lutter contre la corruption y compris la CAPE n'ait été signalée lors de la visite sur place.

67. Des mesures de contrôle sont également déployées par Lux-Dev en amont des attributions de marchés (cf. Section C.2). Celles-ci concernent notamment les soumissionnaires et les partenaires opérationnels. En ce qui concerne l'intégrité des soumissionnaires, les agents de Lux-Dev accèdent à la liste des personnes ou entités exclues de l'accès aux fonds de l'Union Européenne ou faisant l'objet d'une sanction financière figurant sur la base de données de la Commission Européenne EDES (« *Early Detection and Exclusion System »*) ainsi qu'à la carte des sanctions de l'Union européenne, afin d'identifier les personnes, groupes et entités soumis à des restrictions ou sanctions internationales[56]. Lors de la visite sur place, les interlocuteurs rencontrés ont toutefois indiqué ne pas se référer à la liste d'exclusion de la Banque Mondiale ni à celle des Nations Unies, ce qui est regrettable. La recommandation 9(b) n'a pas été mise en œuvre (cf. Section C2).

68. Au Luxembourg, les réglementations générales constituent la base règlementaire applicable à la passation des marchés pour lesquels Lux-Dev agit en tant que pouvoir adjudicateur[57]. Conformément à ces réglementations, les personnes soumissionnant aux marchés financés par l'APD, et pour lesquels Lux-Dev agit en tant que pouvoir adjudicateur, sont tenues de signer une déclaration sur l'honneur certifiant qu'elles ne se trouvent pas dans une situation d'exclusion des marchés. Chaque soumissionnaire certifie entre autres qu'il « *n'a pas fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement ayant autorité de chose jugée pour tout délit affectant sa moralité professionnelle* ». Ceci inclut notamment des condamnations pour faits de CAPE. Lux-dev n'exige toutefois pas que les soumissionnaires présentent une déclaration sur l'honneur d'intégrité stipulant l'absence d'inscription sur les listes d'exclusion des banques multilatérales de développement, ce qui est regrettable.

69. Lux-Dev procède à la vérification de l'exactitude des informations communiquées par les soumissionnaires dans ces déclarations en consultant le système européen de détection rapide et d'exclusion (EDES). Toutefois, lors de la visite sur place, les représentants de Lux-Dev ont mentionné qu'en l'absence de moyens de contrôle robustes, cette obligation de déclaration sur l'honneur demeurait essentiellement d'ordre déclaratif. Les interlocuteurs rencontrés ont également indiqué que, dans le cadre de la passation des marchés, sont prises en compte uniquement les condamnations définitives prononcées par un jugement ayant autorité de chose jugée. Par conséquent, les résolutions hors procès à l'étranger pour des faits de CAPE ne sont ni couvertes ni considérées dans le cadre des déclarations sur l'honneur d'intégrité (cf. Section C4). Il a toutefois été mentionné par les agents de Lux-Dev, que les jugements sur accord, tel qu'introduits en droit luxembourgeois, sont reconnus comme des condamnations définitives, sans qu'aucun exemple n'ait été communiqué (cf. Section B5).

[56] Système de détection rapide et d'exclusion (EDES).

[57] Réglementation générale « relative à la passation de marchés d'acquisition de biens, services et travaux financés sur les contributions du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ou d'autres bailleurs de fonds et pour lesquels l'Agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement (Lux-Development) agit en tant que pouvoir adjudicateur »

70. Lors de la visite sur place, les représentants de Lux-Dev ont évoqué l'introduction de nouvelles mesures préventives contractuelles anti-corruption. En particulier, l'ensemble des dossiers d'appels d'offres et contrats relatif à la réalisation de prestations de services, de travaux ou l'obtention de biens, doivent inclure une clause de résiliation prévoyant que (i) toute offre sera rejetée ou (ii) 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[58]. Il est toutefois à noter que la CAPE n'est pas mentionnée explicitement dans ces mesures préventives contractuelles anti-corruption, ce que déplorent les examinateurs. Ces dernières ne sont en outre pas d'application aux partenaires de Lux-Dev et leurs sous-contractants. En cas de non-respect des engagements contractuels et des dispositions contenues dans les Réglementations Générales, Lux-Dev peut faire usage d'un éventail de sanctions. Lors de la visite sur place, les représentants de Lux-Dev ont cependant indiqué que depuis la Phase 3 aucune de ces mesures n'a été appliquée à la suite de découverte de pratiques susceptibles de caractériser des faits de CAPE.

71. Les échanges lors de de la visite sur place, notamment avec les agents de Lux-Dev ont mis en lumière un nombre limité d'actions de sensibilisation à l'égard du personnel de l'APD, parmi lesquelles un dispositif de formation relatif à la prévention des fraudes pour les nouveaux collaborateurs ainsi que des formations continues dédiées à l'ensemble du personnel portant sur des procédures à risque telle que la passation des marchés publics. Il est toutefois à noter qu'aucun dispositif de formation détaillé portant spécifiquement sur la corruption y compris la CAPE, n'a été porté à l'attention des examinateurs par Lux-Dev.

Commentaires

Les examinateurs accueillent favorablement les efforts anti-corruption entrepris par Lux-Dev depuis la Phase 3 mais regrettent que les mesures mises en place pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics soient encore insuffisantes, en ceci notamment qu'elles ne ciblent pas les risques de corruption transnationale. Ils considèrent en particulier que la recommandation 9(b) n'a pas été mise en œuvre. Ils recommandent à nouveau au Luxembourg de prendre les dispositions nécessaires auprès des autorités responsables des marchés publics, y compris dans le cadre de l'APD, pour assurer une mise en œuvre plus vigoureuse des dispositions existantes visant à renforcer l'intégrité dans les marchés publics et en particulier celles relatives à l'exclusion, de manière appropriée, des offres émanant d'opérateurs économiques (i) reconnus coupables de corruption d'agents publics étrangers, en tenant compte de circonstances atténuantes (telle que la mise en œuvre ou l'amélioration de mesures de déontologie et de conformité efficaces) ou (ii) figurant sur les listes d'exclusion de toutes les banques multilatérales de développement pour des faits de CAPE, notant que la consultation par les autorités luxembourgeoises du système d'exclusion européen EDES en amont des attributions de marchés est une bonne pratique mais insuffisante pour mettre en œuvre la recommandation de Phase 3.

Enfin, les examinateurs regrettent qu'aucune affaire de CAPE n'ait été détectée à ce jour par les acteurs de l'APD luxembourgeoise, et ce malgré le renforcement des mécanismes internes de signalement. Les examinateurs recommandent ainsi au Luxembourg d'adopter des mesures ciblées de sensibilisation des personnel et partenaires de Lux-Dev, en particulier ceux en poste à l'étranger, à leur rôle de détection et de signalement de l'infraction de CAPE, en incluant notamment dans le code d'intégrité de Lux-Dev une référence expresse à la CAPE. En outre, les examinateurs estiment que la recommandation 9(a) de Phase 3 n'a pas été mise en œuvre. Ils recommandent au Luxembourg de prendre toutes mesures appropriées afin de s'assurer que les canaux de signalement mis en place au titre de la loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte et de l'obligation de signalement incombant aux agents publics au titre de l'article 23(2) CPP, de par leur articulation claire et transparente, contribuent à la détection et au signalement de la CAPE tout en assurant une protection adéquate des lanceurs d'alerte dans le

[58] Clauses déontologiques de la Réglementation générale « relative à la passation de marchés d'acquisition de biens, services et travaux financés sur les contributions du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ou d'autres bailleurs de fonds et pour lesquels l'Agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement (Lux-Development) agit en tant que pouvoir adjudicateur »

cadre de l'APD.

6. L'agence de crédits à l'exportation : l'accès à l'information pertinente demeure un défi

72. Comme en Phase 3, l'autorité en charge du soutien à l'exportation et à la promotion des exportations luxembourgeoises est l'Office du Ducroire (ODL). En Phase 3, aucun signalement n'avait été effectué par l'Office au parquet, l'ODL ayant précisé n'avoir jamais détecté de soupçons de CAPE. La situation demeure inchangée. Les recommandations 9(a) et 9(b), décrites dans la Section précédente et dans la Section C3, s'appliquaient à l'ODL et restaient partiellement mises en œuvre au moment du suivi écrit de Phase 3.

73. Comme évoqué à la Section A2, les agents de l'ODL ont l'obligation de signaler au parquet les faits susceptibles de constituer un crime ou un délit dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions selon l'article 23(2) CPP. Dans le questionnaire de Phase 4, l'ODL indique avoir mis à jour des mécanismes internes en adoptant une nouvelle procédure d'analyse des critères « Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance » (ESG) en 2022 référençant expressément l'obligation découlant de l'article 23(2) CPP ainsi que les mesures de protections accordées aux lanceurs d'alerte[59]. Il n'existe pas de canal de signalement interne mais la procédure ESG prévoit qu'en cas de suspicion de corruption, les employés de l'ODL sont tenus d'informer la Direction qui, le cas échéant, peut en référer au procureur. L'employé peut également se référer directement au procureur ou communiquer le cas à la CRF. L'adoption de la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte (cf. Section A1) et l'obligation faite aux administrations (et autorités assimilées) de mettre en place des canaux internes de signalement fera très certainement évoluer l'organisation des signalements au sein de l'ODL.

74. Les représentants de l'ODL rencontrés par l'équipe d'évaluation ont indiqué que la nouvelle procédure ESG s'appliquait à tous les demandeurs d'assurance et d'aide financière, permettant à l'ODL d'examiner les données relatives aux informations et aux projets des demandeurs en analysant les critères de bonne gouvernance, en ce compris les risques de corruption. Cette analyse incorpore la procédure « KYC » et s'effectue en début de transaction, au stade de la demande de couverture de l'ODL, et en cas de sinistre, lorsque l'ODL reçoit une demande d'indemnisation. Ainsi, lors d'une demande d'assurance, l'ODL vérifie que le demandeur ne figure pas sur les listes de sanctions de l'Union Européenne, d'exclusion de la Banque Mondiale ou de celle de Banque européenne pour la reconstruction et le développement. La procédure ESG envisage également un suivi des contrats assurés par l'ODL en cas de suspicion de faits de corruption relayés dans la presse ou par le biais d'un signalement d'un lanceur d'alerte. L'existence de mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité au sein de l'entreprise demanderesse est uniquement examinée dans le cadre d'une vérification approfondie en cas de soupçons de faits de corruption[60].

75. Selon les autorités, les formulaires de demande d'assurance et de soutien financier à l'exportation informent l'assuré de la législation en vigueur et requièrent de déclarer sur l'honneur de ne pas figurer sur les listes de sanctions et d'exclusions précédemment citées, et de n'avoir pas été poursuivi ni condamné pour des actes de corruption tels que définis par la Convention au cours des cinq dernières années. Toute infraction l'expose à un signalement de l'ODL auprès des autorités compétentes, ainsi qu'à des sanctions pouvant mener à la suspension du contrat ou de l'indemnisation, ou au refus d'accorder un soutien financier voire son remboursement. Cependant, selon les représentants de l'ODL rencontrés par l'équipe d'évaluation, l'ODL ne dispose pas d'un accès direct au casier judiciaire des demandeurs afin de vérifier une telle déclaration.

---

[59] Responsabilité sociétale - Office du Ducroire - Luxembourg Export Credit Agency (odl.lu) ; et Office du Ducroire (2022), Analyse des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), section B.1.6.

[60] Office du Ducroire (2022), Rapport annuel 2021, p.71.

76. En l'absence de détection de toute affaire de CAPE par l'ODL, il semble avéré que le degré de sensibilisation des collaborateurs à l'infraction de CAPE demeure insuffisant. Lors de la visite sur place, les représentants de l'ODL ont indiqué la nécessité de former davantage ses collaborateurs et les entreprises à sa nouvelle procédure ESG. Cependant, les informations fournies ne démontrent pas dans quelle mesure les formations existantes couvrent la CAPE, notamment en ce qui concerne l'appréciation d'indicateurs de corruption lors des procédures d'examen préalable et de vérifications approfondies de l'ODL. Après la visite sur place, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que l'ODL envisage des formations externes en 2024 à l'attention de son personnel, portant sur sa procédure interne de détection et de signalement d'infractions, ainsi que sur le nouveau régime de protection des lanceurs d'alerte.

Commentaires

Les examinateurs notent avec satisfaction la mise à jour des procédures internes de l'Office du Ducroire avec l'adoption de la procédure ESG qui inclut une référence expresse à la CAPE, à l'obligation de signalement prévue par l'article 23(2) CPP et au dispositif prévu pour les lanceurs d'alerte, mettant en œuvre la recommandation 9(a) de Phase 3 en ce qui concerne l'ODL.

Les examinateurs considèrent toutefois que la recommandation 9(b) de Phase 3 n'a pas été mise en œuvre et la formulent à nouveau. En effet, malgré l'examen systématique des listes d'exclusion des banques de développement, l'accès de l'ODL aux informations sur les entreprises sanctionnées pour corruption transnationale au Luxembourg n'est pas satisfaisant. Les examinateurs regrettent que l'ODL n'ait pas saisi l'occasion, lors de la mise à jour de son mécanisme de contrôle interne, de prendre en compte systématiquement l'existence de mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité au sein des entreprises requérant une assurance et réitèrent la Recommandation 9(c) de Phase 3 à ce propos [Recommandation de 2021 XXIV ii et iii].

Les examinateurs regrettent qu'aucune affaire de CAPE n'ait été détectée à ce jour par l'ODL, et ce malgré le renforcement des mécanismes internes de signalement. Les examinateurs recommandent ainsi au Luxembourg d'adopter des mesures ciblées de sensibilisation et de formation du personnel de l'ODL à son rôle de détection et de signalement de l'infraction de CAPE.

Les examinateurs invitent le Groupe de travail à faire un suivi de la mise en œuvre par l'ODL des obligations qui lui incombent au titre de la loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte.

7. Les experts-comptables et réviseurs : un cadre à parfaire

77. Au Luxembourg, ces deux professions sont soumises à la surveillance d'organismes d'autorégulation : l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) et l'Ordre des Experts-Comptables (OEC). Depuis 2009, les réviseurs d'entreprises agréés sont en sus soumis à la supervision de la CSSF.

78. Le Luxembourg a œuvré au renforcement de son cadre normatif d'audit et de comptabilité depuis la Phase 3, dont la mise en place d'un nouveau Plan Comptable Normalisé, entré en vigueur le 12 septembre 2019 et la révision d'un certain nombre de normes internationales d'audit en matière de contrôle légal des comptes (Normes ISA 540, ISA 315 et ISA 220). Lors de la visite sur place, les professionnels rencontrés ont indiqué que ces réformes, dont les normes ISA, sont de nature à contribuer positivement à la détection des infractions comptables en lien avec la corruption transnationale. Toutefois, force est de constater qu'aucune affaire de CAPE n'a eu pour source le signalement d'un cabinet d'audit ou de comptabilité depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Grand-Duché.

79. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail a recommandé au Luxembourg de clarifier les obligations des réviseurs d'entreprises qui découvrent des indices d'actes de CAPE afin qu'ils en informent les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de l'entreprise (recommandation 6(b)). Cette

recommandation demeure non mise en œuvre. Les réviseurs d'entreprises ont une obligation de déclaration à la CRF des soupçons de blanchiment, y compris en lien avec une infraction primaire de corruption et dans ce cadre, sont soumis à l'interdiction de communication ou de « *tipping-off* » au titre de l'article 5 (5) de la loi de 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme [61]. En d'autres termes, lorsque les réviseurs déclarent à la CRF des soupçons de blanchiment lié à l'infraction sous-jacente de corruption, ces derniers ne sont pas autorisés à en informer les dirigeants de l'entreprise. Lors de la visite sur place, les représentants des réviseurs d'entreprises ont indiqué que cette interdiction les empêche d'informer les dirigeants de l'entreprise de la découverte d'indices de CAPE tout en précisant que des déficiences plus générales identifiées par les réviseurs lors d'audits peuvent être communiquées aux organes de gouvernance au titre de la norme internationale d'audit ISA 250[62]. Les autorités luxembourgeoises ont également précisé qu'au titre de cette norme, les réviseurs devraient informer les organes de gouvernance d'indices de corruption uniquement dans la mesure où (i) les membres de ces organes ne sont pas impliqués dans les faits identifiés et (ii) les réviseurs n'ont pas d'obligation de déclaration à la CRF au titre de la disposition anti-blanchiment mentionnée ci-dessus. À la lumière de ces obligations concurrentes et potentiellement contradictoires, il demeure important que le Luxembourg clarifie davantage l'articulation et application pratique de ces obligations pour les réviseurs d'entreprises.

80. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail a recommandé au Luxembourg d'envisager de requérir des réviseurs d'entreprises qu'ils signalent leurs soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités répressives (recommandation 6(c)). Si la loi de 2016 relative à la profession de l'audit prévoit que les réviseurs d'entreprises sont obligés de garder secrets les renseignements confiés à eux dans le cadre de leur activité professionnelle ou dans l'exercice de leur mandat, cette obligation n'existe pas lorsque la révélation d'un renseignement est autorisée ou imposée par ou en vertu d'une disposition législative, même antérieure à ladite loi. Lors de la visite sur place, les représentants des réviseurs d'entreprises ont indiqué à cet égard que cette obligation au secret n'existait pas à l'égard de la CSSF, de l'IRE et de leurs représentants, lorsqu'ils agissent dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi de 2016. Ils ont également précisé que le secret professionnel auquel ils sont soumis n'est pas opposable au parquet : le réviseur est donc autorisé et tenu de signaler au parquet tout soupçon d'acte de blanchiment y compris le blanchiment lié à l'infraction de corruption. Toutefois et comme déjà noté en Phase 3, l'obligation de signalement au parquet ne semble pas faire l'objet d'une mise en œuvre proactive par les réviseurs d'entreprises. La visite sur place a mis en lumière un nombre marginal de déclarations faites par la profession au parquet et le nombre de signalements ayant porté spécifiquement sur des faits de corruption n'est pas connu. Enfin, l'obligation de signalement au parquet qui pèse sur les professionnels ne semble pas faire l'objet d'une mise en œuvre proactive par les autorités.

81. Au titre de la recommandation 6(c) de Phase 3, le Luxembourg devait également s'assurer que les vérificateurs qui procèdent de façon raisonnable et de bonne foi à de tels signalements sont protégés contre tout recours en justice. Depuis la Phase 3, le Luxembourg a considérablement renforcé son cadre de protection des lanceurs d'alerte, ce qui devrait bénéficier à ceux qui signalent des faits de CAPE parmi la profession des réviseurs d'entreprises, sous réserve des recommandations formulées par le Groupe de travail concernant la loi du 16 mai 2023 (cf. Section A1).

82. En l'absence de détection de toute affaire de CAPE par les réviseurs d'entreprises et des experts comptables, il semble avéré que le degré de sensibilisation de ces professionnels à l'infraction de CAPE demeure insuffisant (cf. recommandation 5(b) de Phase 3) malgré les efforts de la CSSF, de l'OEC et de l'IRE[63]. En outre et de façon critique, il est apparu lors de la visite sur place que les réviseurs d'entreprises

[61] La Loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, article 5(5).

[62] La norme ISA 250 porte sur la prise en compte des textes légaux et réglementaires dans un audit d'états financiers.

[63] La CSSF a adopté l'édition 2021 du Code d'éthique de l'International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA) s'appliquant directement à l'ensemble des réviseurs d'entreprises agréés dans le cadre de l'exercice du

et experts-comptables ainsi que leurs institutions représentatives semblent très largement occulter le risque de corruption par les acteurs économiques luxembourgeois dans leurs transactions commerciales à l'étranger et peu sensibilisés à leur rôle en matière de détection de faits de CAPE. La recommandation 5(b) n'a pas été mise en œuvre.

Commentaires

Les examinateurs recommandent au Luxembourg (i) de clarifier, au moyen d'orientations adaptées, les obligations concurrentes et potentiellement contradictoires des réviseurs d'entreprises qui découvrent des indices d'actes de corruption d'agents publics étrangers afin qu'il en informent les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de l'entreprise et (ii) d'envisager de requérir des réviseurs d'entreprises de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités répressives, en application des recommandations 6(b) et 6(c) de Phase 3. Par ailleurs, les examinateurs regrettent l'absence de détection d'allégations de CAPE par les réviseurs d'entreprises et experts comptables luxembourgeois et recommandent au Luxembourg d'adopter des mesures ciblées de sensibilisation des professions comptables et d'audit à leur rôle de détection et de signalement de l'infraction de CAPE en application de la recommandation 5(b) de Phase 3. Les examinateurs recommandent au Groupe de travail de suivre l'application pratique des dispositions de la loi du 16 mai 2023 sur la protection des lanceurs d'alerte à la profession des réviseurs d'entreprises.

8. Journalistes d'investigation : une source de détection négligée et des défis

83. Le journalisme, y compris le journalisme d'investigation, est une source essentielle et déterminante de détection d'affaires de corruption transnationale. Préserver le rôle des médias dans la détection des cas de corruption va de pair avec un cadre juridique adapté, protégeant la liberté, la pluralité et l'indépendance de la presse, y compris de ses sources[64]. Au Luxembourg, aucune affaire de corruption transnationale conclue à ce jour n'a eu pour source (directe) de détection un article de presse. Cependant, la publication d'informations dans la presse (principalement étrangère) est souvent à l'origine de déclarations de soupçons à la CRF par les intermédiaires financiers, ce qui témoigne de l'importance des informations révélées par ce vecteur. Les représentants du parquet rencontrés lors de la visite sur place n'ont pas exclu la possibilité d'ouvrir une enquête sur la base d'un article de presse, mais cette pratique semble marginale, comme souligné par les représentants de la société civile. La circulaire du procureur général d'État d'octobre 2023 encourage les procureurs à faire usage des médias et des informations transmises au Luxembourg par le Groupe de travail dans leur activité de détection de la corruption.

84. Les principes protecteurs de liberté de la presse et de pluralisme des médias sont solidement ancrés dans la constitution et la législation luxembourgeoises[65]. Cependant, les représentants de la société civile et des médias rencontrés lors de la visite sur place ont souligné que la presse nationale serait

---

contrôle légal des comptes. L'OEC indique avoir partagé avec l'ensemble de ses membres un Guide pratique, dont l'édition 2022, s'accompagnait d'une fiche technique portant sur la lutte contre la corruption où la corruption active d'agents publics étrangers y était définie. D'autres actions de sensibilisation menées par l'OEC ont également été rapportées par le Luxembourg (lignes directrices, formations continues, etc.) sans que l'accent sur la CAPE ne soit clairement établi. Enfin, l'IRE a également développé un programme de sensibilisation de ses membres en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de corruption. Depuis 2015, l'Institut a organisé près de cinq séminaires intitulés « *Fight against corruption* ». L'IRE indique que la Convention de l'OCDE ainsi que ses principales dispositions ont été présentées à ces occasions.

[64] Pour une description de l'importance de cette source de détection, cf. le rapport publié par le Groupe de travail en décembre 2017 "Détection de la corruption transnationale; une étude du Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE" (en anglais uniquement).

[65] Commission Européenne, rapport 2023 sur l'état de droit : 2023 Rule of law report - Communication and country chapters (europa.eu).

peu mobilisée dans la divulgation d'affaires portant sur la criminalité économique et financière[66] en raison de son caractère concentré ainsi que d'une certaine proximité *de facto* avec le pouvoir politique et économique[67]. Le plus souvent, la presse étrangère est à l'origine des divulgations de faits de corruption transnationale, comme dans l'*Affaire III,* la presse luxembourgeoise étant peu encline à reprendre à son compte ces informations. Par ailleurs, d'après les représentants des médias rencontrés lors de la visite sur place, les poursuites engagées contre le journaliste étranger ayant facilité la divulgation des documents dans l'affaire « *Luxleaks* »[68] illustrent et soulèvent un certain nombre d'inquiétudes quant à la persistance d'une culture défavorable au journalisme d'investigation en matière de criminalité économique et financière au Luxembourg[69].

85. Par ailleurs, les représentants de la société civile et des médias rencontrés par l'équipe d'évaluation ont été unanimes pour souligner les difficultés d'accès aux documents officiels, en ce compris notamment la longueur des procédures d'accès. Ce constat a également été partagé en 2022 par la Commission européenne qui a demandé au Luxembourg d'introduire une procédure accélérée pour les journalistes[70]. Si la Commission note des progrès en la matière dans son rapport de 2023 (adoption d'une lettre circulaire concernant les « droits et devoirs des agents de l'État dans leurs relations avec la presse » en juin 2022), les difficultés pratiques demeurent, selon les interlocuteurs luxembourgeois rencontrés lors de la visite sur place.

86. Ces derniers ont par ailleurs critiqué la rapidité avec laquelle les autorités luxembourgeoises ont suspendu l'accès du grand public au registre des bénéficiaires effectifs[71], à la suite de la décision de la Cour de Justice de l'UE jugeant non conforme l'accès par le grand public aux informations en la matière[72]. Le registre demeure accessible aux journalistes accrédités par le Conseil de presse luxembourgeois. Par conséquent, à ce jour, certains acteurs comme les journalistes appartenant aux nouveaux médias, qui auraient pourtant un intérêt légitime à disposer de ces informations, restent privés d'accès au registre[73]. Toutefois, il convient de noter que la Recommandation 2021 XX.i exige que ces registres soient accessibles aux autorités répressives, mais n'aborde pas un éventuel accès accordé aux journalistes.

Commentaire

Les examinateurs sont préoccupés par le fait que les sources existantes d'allégations de corruption transnationale provenant des médias – y compris les informations transmises par le Groupe de travail – ne servent pas à engager des enquêtes et poursuites au Luxembourg. Ils recommandent au Luxembourg de s'assurer que davantage d'enquêtes soient ouvertes sur la base

---

[66] À titre illustratif, seulement un journaliste luxembourgeois, travaillant pour un quotidien indépendant, est membre du Consortium international pour le journalisme d'investigation (ICIJ) et coopère avec l'Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP).

[67] Centre for Media Pluralism and Media Freedom, MPM2021, p.6 et p.14; Reporters sans Frontières, Classement 2023, Luxembourg

[68] Arrêts sur image, 3 août 2016, « Luxleaks : le journaliste perrin sera rejugé» ; Le Monde, 15 mars 2017, « Procès « LuxLeaks » : les peines des lanceurs d'alerte allégées en appel».

[69] Dans son rapport d'évaluation de 2018, le GRECO notait d'ailleurs « *l'absence d'une tradition de journalisme d'investigation et d'une législation relative à l'accès aux documents publics [qui] ne facilite pas la mise au jour de tels faits [de corruption* » : Eval 5 (coe.int).

[70] Commission Européenne, rapport 2022 sur l'état de droit La situation de l'état de droit dans l'Union européenne, Luxembourg, p.2.

[71] La loi du 13 janvier 2019 institue un registre des bénéficiaires effectifs.

[72] Le 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé un accès illimité du grand public aux registres de bénéficiaires effectifs, pouvant être accessibles même en cas d'intérêts non légitimes, jugeant que l'accès en cause portait une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et à la protection des données personnelles de ces bénéficiaires. Le jugement constitue de ce fait un sérieux revers aux efforts européens pour promouvoir la transparence financière et accroître l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent. Ce sont notamment ces registres de bénéficiaires effectifs qui ont permis à une coalition de journalistes de publier l'enquête « OpenLux ».

[73] Ministère de la Justice, Communiqué de presse du 21 décembre 2022.

d'allégations crédibles de CAPE, en particulier lorsque ces allégations impliquent de grandes entreprises luxembourgeoises signalées dans les médias nationaux et étrangers. Les examinateurs recommandent en outre que le Luxembourg s'assure que des ressources suffisantes sont allouées aux autorités de poursuites dans leur travail de veille de la presse nationale et internationale. Les examinateurs recommandent enfin au Luxembourg de veiller à ce que les conditions concernant les demandes d'accès aux documents officiels permettent dans la pratique aux médias et à la société civile de détecter et signaler des allégations de corruption transnationale.

B. ACTIONS RÉPRESSIVES ENGAGÉES EN CAS D'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE

B1. Infraction de corruption transnationale

87. L'infraction de corruption transnationale est définie à l'article 252 du Code pénal (CP), qui étend l'application des dispositions de la corruption interne à la corruption d'agents publics étrangers. Trois dispositions couvrent, plus spécifiquement, la corruption *active* d'agents publics (soit les actes du corrupteur, par opposition à ceux du corrompu) : l'article 247(1) CP (corruption), l'article 249(2) CP (corruption postérieure, soit effectuée après l'acte ou l'abstention de l'agent public) et l'article 250(2) CP (corruption de magistrats). Les infractions pénales sont qualifiées de « crimes », de « délits » ou de « contraventions », les crimes entraînant des sanctions plus sévères. Les infractions de CAPE constituent des crimes mais peuvent être requalifiées en délits sous certaines conditions et en application de la pratique dite de « décriminalisation » ou « correctionnalisation » (cf. Section B6). Des modifications aux infractions de CAPE ont été introduites en 2020[74]. La définition de la corruption a été amendée pour répondre à une recommandation de Phase 3 du Groupe de travail (cf. Section B1). Les autres modifications ne sont que de pure forme.

1. Un état des lieux : éléments de l'infraction interrogeant la conformité avec l'Article 1 de la Convention lors de la Phase 3

Éléments de preuve

88. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé au Luxembourg de clarifier par tout moyen approprié qu'aucun élément de preuve en sus de ceux prévus à l'article 1 de la Convention n'est requis pour mettre en œuvre les articles 247 et suivants CP. Le Groupe de travail avait émis des réserves en rapport avec deux éléments de l'infraction de CAPE, traités ci-dessous.

[74] Loi du 12 mars 2020, J.O. N° 153 du 16 mars 2020.

89. La définition de corruption couvrait le fait d'offrir, de promettre ou de donner des avantages *« sans droit* ». Le Groupe de travail avait notamment recommandé au Luxembourg de clarifier cette notion afin qu'elle ne soit pas interprétée de manière plus restrictive que la notion d'« avantage indu » figurant à Convention (recommandation 1(i)). En 2020, l'expression « sans droit » a été supprimée des articles 246-251 CP. Le Luxembourg s'est ainsi conformé à la recommandation du Groupe de travail. De plus, le rapport de Phase 3 faisait également état d'une jurisprudence demandant la preuve de l'existence d'un « *pacte de corruption* » pour prouver l'infraction, nonobstant le fait que cette notion avait été supprimée des articles 246 et 247 CP depuis 2001. Le Groupe de travail avait donc recommandé que la notion de « pacte de corruption » ne constitue pas, en pratique, un élément de preuve supplémentaire devant être recherché par les juges pour prouver l'infraction (recommandation 1(ii). La jurisprudence luxembourgeoise depuis la Phase 3 semble confirmer que la preuve de l'existence d'un « pacte de corruption » n'est pas nécessaire (mettant ainsi en œuvre la recommandation 1(ii)) mais ces arrêts présentent néanmoins des incohérences qui justifient une analyse approfondie par le Groupe de travail.

90. Plus spécifiquement, plusieurs jugements rendus dans l'*Affaire Faux Certificats* contiennent le même passage affirmant que, jusqu'à la modification législative du Code pénal du 13 février 2011[75] (qui n'était pas applicable aux faits de l'affaire), la formulation des infractions de corruption exigeait la preuve d'un pacte de corruption[76] : « *il existait en effet des confusions entre les notions : le fait de solliciter ou agréer impliquait nécessairement un lien direct entre le pot de vin et la contrepartie, et dont la preuve devrait être rapportée par l'existence d'un accord sous-jacent entre les parties. Il s'agissait donc d'introduire des éléments neutres comme le fait de donner ou de recevoir qui sont destinés à faciliter les poursuites en matière de corruption et qui - contrairement aux termes de solliciter ou agréer, n'impliquent plus un accord des parties* ». En revanche, un jugement de la Cour d'appel dans la même affaire insiste sur le fait que la preuve du pacte de corruption n'est plus nécessaire depuis 2001[77] : « […] *il y a lieu de redresser la motivation de la décision de première instance en ce qu'elle a défini la corruption active comme étant une convention, un pacte illicite arrêté et certain entre deux personnes, alors que le pacte de corruption n'est plus une condition nécessaire en droit luxembourgeois depuis la modification législative du 15 janvier 2001* […] ».

91. La Cour d'appel dans l'*Affaire Fonctionnaire européen I* semble indiquer que certains juges cherchent encore la preuve d'un « pacte de corruption » lorsqu'il s'agit de prouver le versement effectif d'un pot-de-vin. Cependant, lorsqu'il n'est pas possible de prouver l'existence d'un tel accord entre le corrupteur et l'agent public corrompu, le corrupteur peut être déclaré coupable d'avoir offert ou promis un pot-de-vin[78] : « *L'infraction est consommée par la seule présentation de l'offre, indépendamment de son acceptation ultérieure et de la fourniture de l'avantage. […] Si le pacte de corruption n'a pas été conclu, l'auteur de la proposition peut néanmoins être déclaré coupable de l'infraction* […] ». Lors de la visite sur place, les représentants du parquet et un juge ont confirmé que la preuve d'un « pacte de corruption » n'est plus nécessaire. Un procureur et un universitaire ont précisé que les juridictions luxembourgeoises pourraient rechercher encore l'existence d'un tel accord aux fins d'établissement de l'élément moral de l'infraction. Il ne serait toutefois pas nécessaire de prouver en détail tous les éléments de l'accord mais plutôt de faire la démonstration de la recherche d'un avantage obtenu en contrepartie du pot-de-vin. En effet, dans des affaires récentes de corruption interne, la cour décrit encore la corruption comme une « *convention illicite* » entre deux personnes ou comme un « *contrat illicite […] conclu en vue de l'acte ou de l'abstention »* de l'agent public[79].

[75] Pour référence, voir le Rapport de Phase 3, paras. 13-15.

[76] Voir, par ex., TALux corr. 7 novembre 2013, n°2909/2013, p. 15 ; TALux corr. 23 avril 2015 n°1204/2015, p. 11.

[77] CSJ corr. 8 juillet 2018, n°304/15 X (jugeant en appel TALux corr. du 29 janvier 2015 n°354/2015), p. 32.

[78] CSJ corr. 3 juillet 2013, n°361/13 X, p. 10.

[79] TALux corr. 24 octobre 2019, n°2539/2019, p. 8. Cf. également TALux corr. 16 mars 2021, n°780/2023, p. 138.

92. Le Groupe de travail s'est inquiété, dans des rapports d'évaluation d'autres pays, que la preuve d'une telle entente soit requise, notamment quant à la difficulté de rechercher l'intention de l'agent public (un élément non prévu par la Convention, en contradiction avec le Commentaire 3), mais également les détails de l'accord de corruption[80]. Compte tenu des contours incertains de cette notion dans la jurisprudence luxembourgeoise, le Groupe de travail devra effectuer un suivi, en fonction de l'évolution de la jurisprudence.

La notion d'agent public étranger

93. L'article 252 CP énumère les catégories d'agents publics étrangers dont la corruption est sanctionnée au Luxembourg. Cette disposition ne mentionne pas explicitement les agents d'entreprises publiques. Lors de la Phase 3, les procureurs luxembourgeois avaient indiqué que les infractions de corruption s'appliqueraient à ces derniers. L'essentiel pour les magistrats serait d'identifier la fonction exercée par l'agent. Si l'agent d'une entreprise publique exerce une « mission de service public », celui-ci pourrait être assimilé à un agent public. Le Groupe de travail avait néanmoins décidé d'effectuer un suivi, en l'absence de jurisprudence sur ce point.

94. Les autorités luxembourgeoises ne mentionnent pas de jugements ayant traité la corruption d'agent d'une entreprise publique depuis la Phase 3. En revanche, un jugement rendu dans l'A*ffaire Faux Certificats* clarifie en partie ce point, confirmant qu'une entreprise privée peut être considérée comme étant chargée d'une mission de service public aux fins de l'article 247 CP[81] : « *la personne « chargée d'une mission de service public » évoque celle qui, sans avoir reçu un pouvoir de décision ou de commandement dérivant de l'exercice de l'autorité publique, est chargée d'accomplir des actes ou d'exercer une fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général. Il peut s'agir de toute personne, morale ou physique, qui assure une telle mission de service public, en ce compris les entreprises privées, du moment qu'elles accomplissent, à titre temporaire ou permanent, volontairement ou sur réquisition des autorités publiques, un service public quelconque* ». *A fortiori*, les entreprises publiques telles que définies au Commentaire 14 de la Convention, pourraient bien être considérées comme étant chargées d'une mission de service public. Il faut néanmoins noter que le Commentaire 15 explique que le responsable d'une entreprise publique est présumé exercer une fonction publique à moins que l'entreprise n'exerce son activité sur une base commerciale normale dans le marché concerné. Cette présomption ne pourrait pas s'appliquer au Luxembourg, où le ministère public a le fardeau de prouver que le responsable en question est chargé d'une « mission de service public ».

95. Dans un cas de corruption transnationale, le ministère public ne semblerait toutefois pas tenu d'apporter la preuve du droit du pays étranger quant à la qualité d'agent public du responsable d'une entreprise locale (ce qui contreviendrait au Commentaire 3 de la Convention). Lors de la visite sur place, des procureurs ont expliqué que la notion de « *personne en charge d'une mission de service public* » est une notion factuelle à prouver par tout élément : bien que les procureurs demandent par commission rogatoire des documents attestant la qualité de la personne corrompue lors des faits, ils peuvent également se référer à des sources ouvertes et les juges vont ultimement s'appuyer sur les notions luxembourgeoises afin de conclure si la personne corrompue est responsable d'une « *mission de service public* ». Cette question devra faire l'objet d'un suivi, en fonction de l'évolution de la jurisprudence.

[80] Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur la France (2012), para. 30 ; Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur l'Italie (2022), paras. 113-116 et recommandation 10(b).

[81] TALux corr. 4 mai 2017 n°1350/2017, p. 21. Dans cette affaire, une personne travaillant pour une entité portugaise de droit privé a été considérée un agent public étranger car un décret-loi du gouvernement portugais avait attribué à cette entité la prérogative exclusive d'émettre des attestations CEE conformément à une directive européenne.

L'exonération de responsabilité en cas de contrainte

96. La contrainte exclut la responsabilité pénale (art. 71-2(1) CP : « n'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister »). S'inquiétant que cette notion puisse inclure 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 le Groupe de travail avait décidé d'effectuer un suivi de cette question, au vu de l'absence de jurisprudence constante dans ce domaine. Il avait également recommandé que le Luxembourg s'assure que la contrainte ne couvre pas les cas de sollicitation ni ne puisse être envisagée comme une cause d'irresponsabilité de la personne morale (recommandation 2(b)(ii)). Cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre lors du rapport de suivi écrit de Phase 3 car le Luxembourg avait fait état d'une jurisprudence ancienne assimilant la « contrainte » à la force majeure.

97. Lors de cette évaluation, les autorités luxembourgeoises ont fourni deux arrêts plus récents confirmant la conception particulièrement stricte de « contrainte morale » en tant que cause d'exclusion de la responsabilité pénale. Un jugement a précisé que, pour que la contrainte puisse être retenue comme cause d'irresponsabilité, un simple amoindrissement de la liberté de décision ne serait pas suffisant[82]: « *il faut que l'agent ait agi sous l'emprise de la crainte d'un mal tel que, dans l'oblitération totale de la conscience, l'anéantissement complet du libre arbitre, la commission du crime ou du délit lui est apparue comme absolument indispensable. Par conséquent, un amoindrissement de la liberté de décision ne constitue pas la contrainte morale* ». Un autre jugement a conclu que des contraintes de nature économique « *ne constituent pas une contrainte irrésistible qui serait de nature à justifier une activité économique illégale* »[83]. Dans cette affaire, le prévenu, accusé d'avoir exercé une activité sans autorisation, invoquait cette défense, arguant du fait que l'arrêt du chantier aurait eu des graves conséquences pour le promoteur et les futurs acquéreurs.

98. Ces décisions ne concernent pas directement des actes de corruption. Elles confirment néanmoins l'interprétation restrictive de cette cause d'exclusion de la responsabilité pénale. Lors de la visite sur place, des procureurs ont confirmé que le fait de céder aux sollicitations d'un agent public étranger et de verser un pot-de-vin en raison de contraintes économiques graves ne devrait pas tomber dans le champ d'application de la « *contrainte morale* » et en ceci exonérer l'auteur du versement de sa responsabilité.

2. De nouvelles questions concernant la conformité avec l'Article 1 de la Convention soulevées en pratique par les affaires de CAPE traitées depuis la Phase 3

99. Comme mentionné dans l'Introduction, les autorités luxembourgeoises ont, depuis la Phase 3, traité deux affaires ayant conduit à des condamnations pour CAPE et pour trafic d'influence d'agents publics étrangers, respectivement. Une autre affaire de CAPE est au stade des poursuites, mais pour des infractions alternatives. Ces affaires soulèvent les questions suivantes, au titre de l'Article 1 de la Convention : (i) l'utilisation de l'infraction alternative de trafic d'influence ; (ii) l'interprétation restrictive de l'acte de la fonction de l'agent public ; (iii) la nécessité d'identifier l'agent public destinataire du pot-de-vin ; et (iv) la possibilité que l'élément intentionnel de l'infraction couvre également le dol éventuel ou l'aveuglement volontaire.

[82] CSJ crim. 13 juillet 2016, n°22/16, p. 69.

[83] CSJ corr. 16 novembre 2016, n°549/16 X, p. 5 (citant également CSJ corr. 11 mars 2013, n°139/13 VI, concluant que la pression commerciale exercée par un vendeur ne constitue pas une contrainte au sens de l'art. 71-2 CP).

Utilisation de l'infraction alternative du trafic d'influence

100. La corruption et le trafic d'influence actifs d'agents publics sont couverts par la même disposition du Code pénal (article 247). Les deux infractions ont en commun la définition du fait d'offrir, promettre, ou donner un pot-de-vin à un agent public et sont assorties des mêmes sanctions pour les personnes physiques. Elles se distinguent quant au but poursuivi par le corrupteur, qui chercherait à obtenir :

i. Soit que l'agent public « accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat » (corruption, article 247, 1° CP).

ii. Soit que l'agent public « abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable » (trafic d'influence, article 247, 2° CP).

101. Les autorités luxembourgeoises semblent avoir souvent recours à l'infraction de trafic d'influence comme infraction alternative à celle de corruption active (dans les affaires examinées, le ministère public présente souvent une formulation alternative du chef d'accusation, poursuivant à titre principal l'infraction de corruption d'agents publics et, subsidiairement, celle de trafic d'influence). Cela semble être dû à l'interprétation restrictive de certains aspects de l'infraction de corruption active, aspects qui sont analysés dans les sections ci-dessous. Cette difficulté à poursuivre l'infraction de corruption par rapport au trafic d'influence pourrait poser des problèmes de conformité avec la Convention.

102. Plus spécifiquement, le trafic d'influence ne couvre pas toutes les possibilités de corruption transnationale au sens de la Convention. Dans le cadre du trafic d'influence, le corrupteur souhaite que l'agent public abuse de son influence « *en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable* ». Cette formulation est plus étroite que celle de l'Article 1 de la Convention, selon laquelle le corrupteur vise à « *obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu* ». La notion de « *toute autre décision favorable* » ne semble pas couvrir, par exemple, une simple accélération de procédure, le fait de révéler des informations confidentielles sur un appel d'offres ou encore une décision défavorable prise à l'encontre d'un compétiteur de l'entreprise ayant donné le pot-de-vin. De plus, l'infraction est limitée au but d'obtenir des avantages d'une autorité ou administration publique. Cela pourrait donc exclure, par exemple, les avantages obtenus d'une entreprise publique. Enfin, le trafic d'influence est assorti de sanctions moins sévères. Le trafic d'influence d'agents publics est puni des mêmes sanctions que la corruption active pour les personnes physiques (art. 247 CP), mais il est possible que le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales soit considérablement inférieur (cf. Section C4). Le trafic d'influence entre particuliers (art. 248 CP, couvrant les pots-de-vin offerts à un particulier pour que ce dernier exerce son influence en vue de faire obtenir des avantages d'une autorité ou d'une administration publique) constitue un délit assorti de peines significativement moins sévères, à la fois pour les personnes physiques et morales. Cette infraction serait notamment utilisée lorsque la corruption par des intermédiaires est difficile à prouver.

103. Le Groupe de travail a examiné l'utilisation d'infractions alternatives à celle de CAPE dans d'autres évaluations[84]. Il reconnaît les mérites d'une approche pragmatique de la part des autorités répressives, qui ont recours à ces infractions afin de surmonter des obstacles pratiques à l'application de l'infraction de CAPE et d'assurer ainsi l'efficacité de la lutte contre la corruption transnationale. L'utilisation de chefs d'accusation moins exigeants en termes d'établissement de preuves permet souvent une meilleure utilisation des ressources des autorités répressives et peut également réduire les délais des procédures. Néanmoins, aux fins de la mise en œuvre de la Convention, l'application de ces infractions alternatives devrait satisfaire au principe d'équivalence fonctionnelle. Ce principe ne semble pas en l'occurrence

[84] Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur l'Allemagne (2011), paras. 45-47; Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur la France (2021), paras. 119-121.

satisfait, ni quant au champ d'application de l'infraction de trafic d'influence, plus étroit que celui de l'Article 1 de la Convention, ni par rapport aux sanctions applicables, qui ne sont pas tout à fait conformes aux conditions de l'Article 3 de la Convention.

Interprétation restrictive de l'acte de la fonction de l'agent public

104. L'Article 1(4)(c) de la Convention précise qu'« *agir ou s'abstenir d'agir dans l'exécution de fonctions officielles* » désigne toute utilisation de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent. Les affaires examinées adoptent une interprétation plus restrictive du concept d'acte de la fonction (ou facilité par la fonction). Dans l'*Affaire Faux Certificats*, l'infraction de corruption a été retenue car des actes précis accomplis par les agents publics au bénéfice des accusés avaient pu être identifiés. En revanche, lorsqu'il n'est pas possible d'identifier de tels actes spécifiques, les juridictions luxembourgeoises semblent avoir plutôt tendance à retenir l'infraction de trafic d'influence.

105. Dans l'*Affaire Fonctionnaire européen I*, le prévenu était accusé d'avoir offert un pot-de-vin au fonctionnaire « afin qu'il abuse de sa position d'agent chargé d'instruire les dossiers de demande de crédit […] en vue de contribuer à ce qu'il soit fait droit à ces demandes et de contribuer à aplanir les difficultés susceptibles de survenir dans le cadre de la procédure d'octroi de ces crédits ». Le prévenu a été acquitté en première instance car le Tribunal a conclu que le fonctionnaire en question n'avait pas de pouvoir de décision dans l'octroi des crédits que le prévenu souhaitait influencer. Le but de la corruption n'avait donc pas été prouvé. La Cour d'appel a renversé la décision mais a condamné le prévenu du chef de trafic d'influence plutôt que de corruption, ayant conclu que le fonctionnaire « sans avoir un pouvoir décisionnel, avait pourtant une position propice à influencer le processus décisionnel au sein de la banque »[85]. Les passages suivants du jugement confirment que la Cour a recours à l'infraction de trafic d'influence lorsqu'il n'est pas possible d'identifier un acte précis de l'agent public qui apporterait immédiatement satisfaction au corrupteur en lui apportant l'avantage recherché[86] : « *dans le cadre de l'application de l'article 247,2°, la corruption ne porte pas sur un acte entrant dans la fonction du corrompu, mais sur l'influence que le corrompu est disposé à exercer pour l'accomplissement de cet acte par un tiers. […] Dans le trafic d'influence, le particulier s'adresse à un agent public qui n'est pas en mesure de lui apporter immédiatement satisfaction […]* ».

106. Le concept d'acte de la fonction tel qu'il est interprété par les juridictions luxembourgeoises semble être bien plus étroit que celui de la Convention. Dans cette affaire, l'agent était chargé d'instruire des dossiers de crédit. On peut bien considérer qu'un traitement préférentiel de ces dossiers constitue un agissement dans l'exécution de fonctions officielles au sens de la Convention. En revanche, le jugement semble considérer que seule la décision finale d'octroi du crédit pourrait constituer un acte de la fonction au sens de l'infraction de corruption (l'article 247, 1° CP).

107. Lors de la visite sur place, des juges et procureurs ont confirmé que l'infraction de corruption active ne peut être retenue que si la preuve est apportée que l'agent public corrompu a exercé une influence réelle dans l'attribution d'un avantage au corrupteur, contrairement au trafic d'influence pour lequel il suffit de prouver une influence supposée. Un juge a également souligné qu'il sera fait recours à l'infraction de corruption lorsque l'agent public dispose d'une possibilité directe d'intervenir dans l'attribution d'un avantage. En cas d'intervention d'un intermédiaire par exemple, l'infraction de trafic d'influence sera privilégiée. Cela contredit le Commentaire 19 de la Convention, selon lequel la corruption transnationale couvre le cas d'un haut fonctionnaire qui utiliserait sa fonction (même en outrepassant sa compétence) pour qu'un autre agent public attribue un marché à une entreprise. Plus généralement, l'interprétation restrictive du concept d'*acte de la fonction* va à l'encontre d'un principe bien établi par le Groupe de travail

[85] CSJ corr. 3 juillet 2013, n°361/13 X, p. 10.

[86] CSJ corr. 3 juillet 2013, n°361/13 X, p. 9-10.

selon lequel « *pour les besoins de la corruption transnationale, peu importe qu'un agent public étranger soit de fait en mesure d'influer sur l'objet du versement du pot-de-vin* » [87]. Dans les affaires de CAPE, la poursuite devrait se concentrer sur l'intention de l'auteur de l'infraction. La volonté ou la capacité de l'agent public d'accepter ou de céder à l'offre d'un pot-de-vin ne devrait pas entrer en ligne de compte.

Identification de l'agent public destinataire du pot-de-vin et corruption par des intermédiaires

108. D'après les informations obtenues lors de la visite sur place, il semblait qu'aux fins de prouver l'infraction de CAPE, le ministère public luxembourgeois doive identifier l'agent public étranger *particulier* qui serait destinataire du pot-de-vin. Cette interprétation de l'infraction de CAPE constituerait un obstacle à la poursuite d'actes de corruption commis par des intermédiaires. Dans d'autres rapports d'évaluation, le Groupe de travail a déjà souligné que l'infraction de corruption ne devait pas exiger la preuve de l'intention de corrompre un agent public étranger particulier, autrement dit, que le corrupteur connaisse l'identité du bénéficiaire du pot-de-vin[88]. Au moment de la finalisation de ce rapport, les représentants du parquet luxembourgeois ont précisé qu'il faudrait distinguer l'élément matériel de l'élément moral de l'infraction. Aux fins de prouver l'élément matériel, le parquet doit seulement prouver que l'avantage était destiné à une autorité publique. Dans des cas de corruption par des intermédiaires, il faut néanmoins qu'il soit possible de faire un lien entre l'intermédiaire et l'autorité publique en question. En revanche, aux fins de prouver l'élément moral, il n'est pas nécessaire de démontrer que le corrupteur connaissait l'identité du destinataire du pot-de-vin. L'application de ces principes devra faire l'objet d'un suivi par le Groupe de travail en fonction de l'évolution de la pratique et de la jurisprudence.

Dol éventuel et corruption par des intermédiaires

109. Le Groupe de travail a affirmé à plusieurs reprises que l'élément intentionnel de l'infraction de CAPE devrait inclure également le dol éventuel ou l'aveuglement volontaire. Ces notions désignent des circonstances dans lesquelles une personne accepte un risque ou omet délibérément de se renseigner en ne se souciant pas de savoir si des sommes payées constitueraient des pots-de-vin. La possibilité de sanctionner ces formes d'intention criminelle est particulièrement cruciale pour la capacité des autorités de poursuivre des faits de corruption commis par des intermédiaires[89]. Lors de la Phase 1, les autorités luxembourgeoises avaient signalé que le dol éventuel, « *dans le sens d'une infraction d'imprudence, de négligence, ou de mise en danger* », n'est pas applicable à l'infraction de corruption[90]. Toutefois, le rapport ne traitait pas la question de savoir si on pourrait appliquer à l'infraction de corruption l'élément intentionnel du dol éventuel, non pas dans le sens de simple négligence ou imprudence, mais plutôt dans le sens d'insouciance ou d'aveuglement volontaire. Dans l'*Affaire Faux Certificats*, la corruption de l'agent public étranger a été commise à la fois directement et par des intermédiaires. Deux prévenus, qui avaient pourtant remis des sommes importantes à un intermédiaire (1 000 et 4 000 EUR, respectivement), ont été acquittés du chef de CAPE car il y avait « *un doute en ce qui concerne le degré de connaissance […] sur le déroulement exact de l'obtention* » du certificat ou de l'autorisation d'établissement. La Cour a conclu que le ministère public n'avait pas présenté la preuve positive du fait que chaque prévenu « *savait que l'argent qu'il payait était destiné à corrompre une fonctionnaire ou toute autre personne chargée d'un*

---

[87] Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur la Finlande (2017), para. 86 et recommandation 3(iii)https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/Finlande-Rapport-Phase-4-FR.pdf.

[88] Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur l'Australie (2012), para. 16 et recommandation 2(b) ; Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur le Portugal (2012), para. 33 et recommandation 1(a)(ii).

[89] Voir, par exemple, Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur la Lettonie (2019), para. 31 et recommandation 1(a) ; Rapport de Phase 2 du Groupe de travail sur le Costa Rica (2020), paras. 197-201 et recommandation 12(a) ; Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur l'Italie (2022), paras. 117-121 et question de suivi 20(a).

[90] Rapport de Phase 1 du Groupe de travail sur le Luxembourg (2001), p. 3.

service public »[91]. Il n'est toutefois pas établi que le ministère public avait avancé (ou d'au moins aurait pu avancer) un argument fondé sur le dol éventuel ou l'aveuglement volontaire.

110. Les procureurs luxembourgeois ont indiqué une affaire dans laquelle l'accusé a été condamné pour recel et blanchiment sur la base du dol éventuel[92]. D'après cette décision, « *le dol éventuel, c'est-à-dire le fait d'avoir de sérieux éléments pour douter de la provenance licite, est suffisant pour caractériser le comportement dolosif* » aux fins du recel. De façon similaire, pour le blanchiment, la Cour a conclu que les circonstances de l'affaire « *auraient dû éveiller les soupçons de toute personne normalement vigilante* » quant à la provenance illégale des fonds. Lors de la visite sur place, un juge et des procureurs ont indiqué que l'élément moral général de l'infraction de corruption devrait couvrir le dol éventuel. Cependant, ils n'avaient connaissance d'aucune condamnation pour corruption sur cette base.

Commentaire

Les examinateurs saluent le fait que le Luxembourg ait éliminé la notion d'offrir, promettre, ou donner des avantages « sans droit » dans la définition de corruption du Code pénal, en se conformant ainsi à la recommandation 1(i) de Phase 3. Ils notent également que la jurisprudence depuis la Phase 3 a confirmé l'interprétation restrictive de la défense de « contrainte morale » en droit luxembourgeois.

Les examinateurs félicitent les autorités luxembourgeoises d'avoir obtenu, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Convention, des condamnations pour corruption d'agents publics étrangers. Ils notent toutefois que les affaires traitées depuis la Phase 3 soulèvent de nouvelles questions de conformité avec l'Article 1 de la Convention. Plus spécifiquement, les examinateurs recommandent au Luxembourg de clarifier par tout moyen approprié que, aux fins de la corruption transnationale il n'est pas nécessaire de prouver qu'un agent public étranger est de fait en mesure d'influer sur l'objet du versement du pot-de-vin.

Les examinateurs notent, par ailleurs, l'usage que les autorités luxembourgeoises semblent faire de l'infraction de trafic d'influence comme infraction alternative à celle de corruption active. Bien que cette approche pragmatique puisse être la bienvenue lorsqu'elle permet de surmonter des obstacles pratiques à l'application de l'infraction de CAPE et d'assurer ainsi l'efficacité de la lutte contre la corruption transnationale, elle pose des problèmes de conformité avec la Convention, à la fois quant aux faits de corruption transnationale qui devraient être couverts et quant aux sanctions applicables. Les examinateurs recommandent donc que le Luxembourg examine les causes potentielles de cette tendance à recourir à des infractions alternatives à la CAPE et, sur la base de cette analyse, envisage soit d'incriminer la CAPE de manière suffisamment large, soit d'étendre l'infraction de trafic d'influence pour que les éléments de l'infraction et les sanctions applicables soient conformes à la Convention.

Les examinateurs suggèrent également que le Groupe de travail effectue un suivi, en fonction de l'évolution de la pratique, des éléments suivants, compte tenu de l'absence de jurisprudence consolidée sur ces points: (i) si les juridictions exigent encore la preuve d'un pacte de corruption ; (ii) si l'infraction de CAPE couvre tout agent d'entreprises publiques étrangères et si la définition de « personne en charge d'une « mission de service public » est autonome (ne demandant pas la preuve du droit étranger) ; (iii) dans quelle mesure il est nécessaire d'identifier l'agent public destinataire du pot-de-vin, notamment dans un cas de corruption par des intermédiaires ; et (iv) si l'infraction de CAPE peut être établie en présence de l'élément intentionnel du dol éventuel.

[91] TALux corr. 7 novembre 2013, n°2909/2013, p. 26 et 33.

[92] CSJ corr. 14 mai 2019, n° 173/19 V, p. 4 et 12.

B2. Cadre institutionnel des enquêtes et poursuites

111. L'organisation des enquêtes et poursuites au Luxembourg est fondée sur une distribution tripartite du pouvoir, entre le procureur d'État (ci-après procureur), le juge d'instruction et la police judiciaire. Les officiers et agents de police judiciaire procèdent à des enquêtes préliminaires soit sur les instructions du procureur, soit d'office, conformément à l'article 46 CPP. Le juge d'instruction ne peut informer et procéder à une instruction préparatoire qu'après avoir été saisi par un réquisitoire du procureur ou par une plainte avec constitution de partie civile (art. 28 CPP). Sauf dispositions spéciales, l'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime (et donc de CAPE) ; elle est facultative en matière de délit (art 49 CPP).

1. Une organisation tripartite des services d'enquête, de poursuites et d'instruction

Police judiciaire

112. Le Service de police judiciaire (SPJ) ou police judiciaire fait partie de la Police grand-ducale. Le SPJ mène les recherches et enquêtes en relation avec des infractions plus graves ou d'une complexité particulière. Il est organisé en 5 départements dont celui de la Criminalité économique et financière dans laquelle plusieurs sections[93] ont la charge de la lutte contre la criminalité financière et sont susceptibles d'enquêter sur des allégations de CAPE.

113. La police judiciaire n'a pas contribué à la révélation d'allégations de CAPE depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Luxembourg, notamment au cours d'enquêtes préliminaires portant sur des infractions connexes (type blanchiment) qui pourraient révéler des faits de CAPE. Lors de la visite sur place, les représentants de la police judiciaire ont identifié comme sources susceptibles de déclencher des enquêtes financières, les commissions rogatoires internationales, les médias et les échanges d'informations entre autorités compétentes (et en provenance notamment de la CSSF et de l'administration fiscale). Ces sources de détection n'ont néanmoins pas servi à déclencher des enquêtes de CAPE, comme spécifié à la Section A en dépit du fait que certains articles de la presse internationale aient mentionné l'existence de poursuites ou d'enquêtes de CAPE visant des entreprises luxembourgeoises. Il n'est pas non plus établi que les sections spécialisées de la SPJ disposent de mécanismes de veille de la presse nationale et internationale à des fins de détection. Après la visite sur place, les autorités ont précisé que le SPJ s'en remet largement aux informations partagées par Europol, sans préciser dans quelle mesure celles-ci sont de nature à détecter des faits de CAPE. Le suivi de la presse nationale et internationale par les enquêteurs se fait autrement sur une base volontaire. Leur participation à plusieurs réseaux européens et internationaux permettrait également d'accéder auprès de leurs homologues à des informations pertinentes.

Le ministère public

114. Le ministère public reçoit, notamment des victimes d'infractions ou des services de police, les plaintes et dénonciations et, sur la base du principe de l'opportunité des poursuites, décide souverainement des suites à y donner (cf. infra).

115. Les magistrats du parquet ont la possibilité de consulter les informations sur la mise en œuvre collectées par le Groupe de travail et d'utiliser ces informations à des fins d'enquêtes et de poursuites. Ils peuvent communiquer ces informations aux services de police, dès lors qu'elles contiennent des indices laissant présumer la commission et/ou la participation à la commission d'une infraction relevant de la compétence des autorités luxembourgeoises. Ladite communication peut intervenir en amont, à des fins

[93] Y compris la *Section Infractions économiques et financières (IEF)* ; *la Section Anti-blanchiment (AB)* qui lutte contre le blanchiment ainsi que le recouvrement des avoirs criminels et *la Section Entraide Judicaire Internationale (EJIN)* qui est en charge de l'exécution des demandes d'assistance émanant d'autorités judicaires étrangères.

d'ouverture d'une enquête. Rien ne s'oppose en théorie à ce que les informations soient communiquées dans le cadre d'une procédure en cours, dans le but notamment de mieux appréhender la dimension internationale d'affaires complexes. Lors de la visite sur place, les procureurs ont regretté que les allégations de CAPE répertoriées par le Groupe de travail pour le Luxembourg soient très anciennes, excluant toutes nouvelles mesures d'enquête possibles. Les autorités précisent que la revue de presse quotidienne distribuée aux magistrats du parquet assure le suivi proactif d'allégations de corruption parues dans les médias, ces informations pouvant être utilisées à des fins d'enquête et de poursuite. Elles soulignent enfin que le Parquet économique et financier est par ailleurs alerté lorsque des articles sur des allégations de corruption impliquant le Luxembourg sont détectés par le Service Presse de la Justice ou par le service information et presse du gouvernement (SIP). Une seule affaire, visée dans ce rapport, semble avoir été initiée sur cette base.

Les juges d'instruction et le chambre du conseil du tribunal d'arrondissement

116. Le juge d'instruction est un juge du siège, statutairement indépendant, rattaché au tribunal judiciaire auquel il appartient. Il ne juge pas l'affaire mais mène la phase de l'enquête pénale qu'est l'enquête judiciaire (ou instruction préparatoire, selon une autre terminologie). Les cabinets d'instruction auprès des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch regroupent les juges d'instruction. L'instruction, qui interrompt le délai de prescription de l'action publique, consiste en une enquête à charge et à décharge afin d'examiner si des indices suffisants peuvent être réunis pour renvoyer le mis en cause devant une juridiction pour y être jugé. Dès lors que celle-ci lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction. Il communique alors le dossier au procureur à qui il incombe de saisir la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de ses conclusions tendant soit au renvoi devant la juridiction de fond, s'il existe des indices de culpabilité suffisants, soit à la prononciation d'un non-lieu à poursuivre. Les parties civiles éventuellement constituées peuvent également saisir le tribunal en application de l'article 127 CCP. Les décisions de la chambre du conseil sont susceptibles d'appel devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. En matière d'entraide judiciaire, la chambre du conseil examine d'office la régularité « formelle » de la procédure dans les cas où ladite entraide comporte l'exécution de mesures coercitives (cf. Section B4).

2. Les ressources, spécialisation et priorisation : des enjeux majeurs

Une justice économique et financière très insuffisamment dotée malgré les efforts récents

117. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé (recommandation 4(c)), qu'en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites de cas de CAPE, le Luxembourg s'assure que le niveau de ressource, de formation et de spécialisation au sein de la police permet des enquêtes et poursuites efficaces. Cette recommandation a été évaluée comme partiellement mise en œuvre au moment du rapport de suivi écrit de Phase 3, du fait de l'augmentation du budget et des effectifs des services de police.

118. Dans leurs réponses aux Questionnaires de Phase 4, confirmées lors de la visite sur place, les autorités ont communiqué plusieurs séries de données statistiques qui illustrent le manque de moyens du SPJ. Par exemple, la Section Infraction économique et financière – dont relèveraient les enquêtes de CAPE – comptait 21 enquêteurs en 2018 et 23 en 2022 pour une augmentation de 101% du nombre d'affaires à traiter sur la même période et de 178% des affaires en réserve (affaires dont le traitement n'a pas officiellement débuté). Le dernier rapport annuel en date du ministère de la Justice[94] confirme cette tendance. En 2021, le ministre de la Sécurité intérieure soulignait le grand besoin de la police judiciaire en

[94] Rapport annuel du Ministère de la Justice, 2021.

personnel et infrastructures modernes et adéquates[95]. Le Groupe de travail s'inquiète de la charge de travail importante de la police judiciaire dans ses principaux pôles d'expertise et dans un contexte d'inflation des infractions saisies et des demandes d'entraide judiciaire, ainsi que sur ses capacités à conduire et traiter efficacement les enquêtes financières, dans le respect des délais impartis (risque de disparition des preuves et d'expiration du délai de prescription, difficultés croissantes à récupérer des avoirs, etc.). Lors de la visite sur place, les procureurs ont identifié le manque de moyens et de spécialisation de la police (et la rotation du personnel dans ce corps de métier) comme un enjeu important de la politique pénale en matière financière. Afin de faire face à la charge de travail, les efforts de recrutement de spécialistes restent une priorité stratégique pour le SPJ[96].

119. Ce manque de ressources et une charge de travail toujours croissante touchent également les magistrats luxembourgeois, comme illustré notamment dans les rapports d'activités du ministère de la Justice[97]. Celui-ci souligne la nécessité d'un renforcement substantiel des moyens ainsi qu'une réorganisation/réaffectation des effectifs. Il donne pour exemple la situation du parquet de Diekirch qui « *ne permet pas pour le moment de mettre en place une politique de poursuite digne de ce nom* ». Par ailleurs, en 2022, la Cour Supérieure de Justice a publié un rapport sur l'attractivité de la fonction de magistrat, rapport dit Wiwinius[98]. Ce rapport insiste sur le manque d'effectifs et prend acte d'une forme de « malaise » qui existerait dans les corps de la magistrature. Ce manque patent de ressources, clairement identifié par les magistrats eux-mêmes lors de la visite sur place, porte préjudice aux procédures pénales, pesant lourdement sur la durée des enquêtes et informations préparatoires et sur le niveau des peines prononcées (cf. Section B2). Dans l'*Affaire Faux Certificats*, le dépassement du délai raisonnable a été l'un des motifs retenus pour le prononcé de peines réduites. Des délais importants semblent courir également entre la clôture de l'information judiciaire et la demande de renvoi au parquet. Comme en Phase 3, la décision de poursuivre ou non peut être affectée par l'anticipation de délais de procédure trop longs qui risquent d'aboutir à des peines insignifiantes pour non-respect du « délai raisonnable ». Les magistrats sont encouragés à veiller au respect dudit délai, dans les affaires de corruption, notamment en phase d'instruction. Lors de la finalisation de ce rapport, les autorités luxembourgeoises ont fait référence à l'accord de coalition 2023-2028 du nouveau gouvernement, daté du 20 novembre 2023, qui confirme notamment augmenter les ressources de la police judiciaire et des autorités judiciaires pour assurer l'efficacité de l'application des lois. Un projet de loi (PL8299) a également été déposé en août 2023[99].

---

[95] Henri Kox a présenté les défis, projets et priorités de la police grand-ducale - gouvernement.lu // Le gouvernement luxembourgeois

[96] RAPPORT D'ACTIVITÉS 2021 — Portail de la Police Grand-Ducale - Luxembourg (public.lu).

[97] 2021-rapport-activites-mjust.pdf (gouvernement.lu). Le Cabinet d'instruction de Luxembourg est composé depuis le 1er avril 2023 de 16 magistrats et 16 greffiers, dont 8 juges d'instruction pour le département Criminalité économique et financière.

[98] Ministère de la Justice (2022), Cour Supérieure de la Justice, Rapport (Wiwinius) sur l'attractivité de la fonction de magistrat : « Si le degré de malaise du juge luxembourgeois n'est pas comparable à celui de son collègue français, certains courriers adressés au courant des deux dernières années, notamment par les deux procureurs d'État et par le directeur du cabinet d'instruction à Madame le Procureur général d'État et à Madame la Ministre de la Justice, qui dans leurs écrits ont sollicité un renforcement de leurs effectifs, montrent, néanmoins, que pour certains la situation est en train de devenir intenable. Ainsi, le procureur d'État de Luxembourg a informé le soussigné qu'au cours de l'année civile 2021, l'équivalent de cinq tâches et demie a fait défaut, le président du tribunal administratif a indiqué que sur 18 postes, seuls 11 et demi sont opérationnels et le président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg a été obligé de fermer plusieurs chambres.

[99] Ce projet de loi propose la mise en place d'un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature luxembourgeoise sur six années judiciaires (2023/2024 à 2028/2029) pour répondre à l'augmentation de la charge de travail due à la croissance démographique et économique. Il vise notamment à réduire les retards judiciaires, à améliorer l'accessibilité à la justice et prévoit la création de 194 nouveaux postes de magistrats répartis dans divers services judiciaires. Le projet de loi vise également à améliorer l'attractivité de la carrière de magistrat en concentrant la majorité des nouveaux postes au niveau intermédiaire de la hiérarchie.

120. La surcharge de travail des magistrats de la chambre du conseil est une autre illustration de ces difficultés. Comme indiqué précédemment, toutes les instructions sont soumises à la chambre du conseil pour examen une fois l'instruction préparatoire terminée. Cela se traduit souvent par des délais considérables entre la conclusion d'une enquête préparatoire et le stade des poursuites : le rapport annuel de la justice (2021) évoque des délais de fixation des affaires supérieurs à 12 mois, le rapport du GAFI (2023) des délais de 18 mois en moyenne pour les affaires de blanchiment. Au moment de la rédaction de ce rapport, la chambre disposait de trois magistrats et de trois greffiers pour accomplir un très large éventail de tâches. Le nombre d'ordonnances prononcées par la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement du Luxembourg est par exemple passé de 3 796 en 2017 à 5 125 en 2021 d'après les chiffres du rapport annuel de la justice (2021). Ce chiffre ne reflète pas par ailleurs l'augmentation de la complexité des affaires traitées. Il convient également de noter que pour chaque affaire visée par la chambre du conseil, le parquet est tenu de formuler un réquisitoire écrit ou de se présenter devant la juridiction pour prendre des conclusions orales, ce qui représente une charge de travail non négligeable pour les procureurs.

121. Le nombre de demandes d'entraide internationale sollicitant des devoirs coercitifs adressées au Luxembourg par des autorités judiciaires étrangères ne cesse par ailleurs d'augmenter (741 en 2020 contre 894 en 2021, soit une augmentation de 20%, cf. Section B4). Dans la mesure où la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale exige un traitement prioritaire de ces demandes (cf. infra) et dans la mesure où ces dossiers concernent majoritairement la criminalité économique et financière et sont généralement très complexes, le traitement de ces dossiers absorbe une part non négligeable du travail des magistrats du parquet, du cabinet d'instruction, de la chambre du conseil et des enquêteurs du SPJ. La conséquence est que les magistrats passent plus d'un quart de leurs temps de travail (en moyenne) à l'exécution des CRI, au détriment, selon eux, des recherches et enquêtes afférant à des dossiers nationaux. Tout en se félicitant de la diligence avec laquelle les autorités luxembourgeoises traitent les demandes d'entraide y compris celles concernant des infractions de corruption, les examinateurs notent les retombées potentiellement négatives que peut avoir cet état de fait pour la détection et la poursuite de dossiers nationaux de corruption d'agents publics à l'étranger.

122. La justice luxembourgeoise apparaît clairement sous-dotée, y compris en comparaison avec d'autres États européens, comme le pointe notamment le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)[100]. Cette situation est particulièrement critique dans le domaine de la justice économique et financière, et à tous les stades des maillons de la chaîne pénale, comme souligné et confirmé par les autorités locales. Dans une interview en 2020, le substitut du procureur au parquet économique et financier du Luxembourg indiquait : « *l'équilibre en termes des ressources à disposition est nettement en faveur des accusés dans des affaires de criminalité économique et financière* »[101]. Le rapport du GAFI adopté en septembre 2023 signale que « *tout au long de la période visée par l'examen, les autorités compétentes se sont fortement appuyées sur le dévouement et le professionnalisme de leur personnel pour surmonter les problèmes liés au volume croissant d'enquêtes sur le blanchiment d'argent et aux demandes d'entraide judiciaire. Malgré les initiatives du Luxembourg visant à accroître les ressources des autorités d'enquête et judiciaires, principalement au sein du SPJ, ces autorités restent insuffisamment dotées en ressources* ».

123. De nombreuses discussions ont eu lieu lors de la visite sur place au sujet des ressources, de sorte que les examinateurs ont constaté une prise de conscience des autorités quant à la nécessité de doter la police judiciaire et la magistrature de plus de moyens. Le rapport Wiwinius soulignait le besoin de pallier

[100] Selon le rapport de 2022 du CEPEJ (Systèmes judiciaires européens, Rapport d'évaluation de la CEPEJ, 2022), le Luxembourg a un budget très élevé du système judiciaire par habitant, mais qui représente 0,17% seulement du PIB, alors que la moyenne des 47 pays évalués est de 0,33% dudit PIB.

[101] Luxemburger Wort, 13 janvier 2020, « La justice financière manque de soldats ».

ce manque et renforcer l'attractivité de la profession de magistrat, y compris en réduisant la charge de travail et en améliorant les conditions de travail ainsi que les perspectives de carrière.

124. En termes de solutions, la stratégie récente des autorités gouvernementale a consisté à jouer sur deux leviers : décharger les magistrats de certaines tâches que les référendaires de justice peuvent accomplir et adopter un nouveau cadre juridique sur le recrutement et la formation des attachés de justice, qui sont les futurs magistrats. Entre 2022 et 2024, les instances de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ont initié le recrutement de 50 attachés de justice, dont 26 déjà recrutés à ce jour. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice[102], a été annoncée fin 2022 l'attribution et le déploiement sur plusieurs années, de 40 postes de référendaires aux juridictions de l'ordre judiciaire, mais également à la CRF. La fonction de référendaire est ouverte aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et permet de recruter des juristes ou autres spécialistes qui ne répondent pas à l'exigence de la nationalité luxembourgeoise, condition découlant du droit commun de la fonction publique étatique, y compris dans la magistrature. Les référendaires de justice apportent un soutien important aux magistrats qui restent dépositaires de l'exercice de la puissance publique. Cette évolution a été jugée très favorablement par l'ensemble des panélistes lors de la visite sur place et mérite d'être saluée. Amplifier le recrutement parmi les professionnels du secteur privé est une autre piste à privilégier pour certains panélistes et il semble que cette évolution soit en marche. Pourtant, il est essentiel que les efforts fournis à un endroit de la chaîne pénale ne restent pas isolés, risquant sinon de fragiliser plus encore l'équilibre délicat de la justice économique et financière luxembourgeoise. En effet, si l'augmentation des effectifs du SPJ ou de la chambre du conseil ne suivait pas celle des effectifs du parquet, d'autres points de rupture verraient le jour, faisant obstacle à l'objectif poursuivi de plus d'efficacité et d'efficience de la justice pénale.

125. S'il convient de saluer les mesures pragmatiques (tel que le recrutement de référendaires) et solutions innovantes récemment privilégiées, il demeure essentiel que des solutions structurelles soient trouvées à la question des ressources et moyens de la justice économique et financière, à l'appui d'une véritable volonté politique, tout en tenant compte des défis posés par la taille et la capacité humaine contrainte du pays. Le modèle à mettre en place devrait être également pérenne compte tenu de la charge de travail croissante de l'ensemble des acteurs concernés. Les magistrats rencontrés lors de la visite sur place ont fait preuve d'un dévouement et d'une grande expertise en matière de criminalité financière et de capacité à travailler en équipe et à partager l'information pour maximiser les ressources disponibles. Le cadre dans lequel ils évoluent mériterait néanmoins d'être analysé et repensé. Par exemple, le rôle de la chambre du conseil en matière de criminalité financière pourrait être revu ou sa gestion des tâches et dossiers hiérarchisée afin de prioriser les dossiers et affaires particulièrement stratégiques[103] et de fluidifier le traitement des affaires financières. Le rapport annuel de la justice (2021) appelle les autorités à une réflexion sur cette procédure de règlement qui « *entraîne parfois des délais supplémentaires totalement disproportionnés et partant des délais de parution à l'audience de fond plus que déraisonnables* ». L'organisation des parquets, mais aussi les modes de traitement des affaires pénales, doit être conçue de telle sorte que les magistrats du ministère public puissent se consacrer aux faits les plus graves et les plus sensibles, aux enquêtes les plus complexes et, plus généralement, à toutes les questions d'application de la loi pénale qui appellent une expertise juridique. Du constat lui-même du rapport annuel de la justice (2021), « *il faut éviter que l'essentiel du temps des magistrats du parquet soit absorbé par la mise en œuvre de réponses pénales de moyenne ou de faible intensité appliquées à un nombre toujours plus important d'affaires, les empêchant de se consacrer à la poursuite de comportements plus graves et/ou plus complexes qui nécessitent une réponse effective dans un délai raisonnable* ». Les représentants de la société civile rencontrés au Luxembourg ont unanimement déploré la lenteur de la justice économique et financière.

[102] Résultats des recherches « Luxembourg législatif pour la fonction de référendaire ».

[103] Cf. également les conclusions du rapport 2023 du GAFI, page 39.

Les défis de la spécialisation et de la formation

126. La question de la spécialisation des autorités de poursuite se pose également. Il n'a pas été institué de section spécialement chargée d'enquêter sur la corruption transnationale au sein du parquet de Luxembourg mais cette expertise existe au sein de la section « affaires économiques et financières » qui traite de ce type d'affaires en général, dont l'infraction de corruption. Les magistrats occupant cette section bénéficient d'une expérience en la matière même si le nombre limité d'enquêtes et poursuites de CAPE n'est pas de nature à entretenir un pool de compétence en la matière. Les magistrats rencontrés sur place ont fait montre néanmoins d'une grande maîtrise de leurs dossiers, y compris dans les affaires de CAPE.

127. En matière de formation, la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale met en place des mesures relatives au recrutement des membres de la police, ainsi que l'obligation de formation de ses membres. Ces mesures (formation de base, formation continue, etc.) portant sur un très large éventail de sujets, sans que priorité soit donnée à une formation ciblée sur la corruption transnationale. Pour le corps judiciaire, il convient de noter que le Luxembourg ne dispose pas de sa propre institution de formation en raison du faible nombre de juges et de procureurs : les autorités ont pris des dispositions pour que les juges et magistrats suivent des cours de formation à l'étranger. Les magistrats luxembourgeois peuvent ainsi suivre les formations spécialisées en matière financière dispensées par l'École nationale de la Magistrature en France (environ 100 magistrats par année), le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ, environ 5 magistrats par année) et l'Académie de droit européen (ERA, environ 25 magistrats par année). De ce fait, il est assuré qu'ils puissent acquérir les compétences requises dans le domaine de la corruption transnationale même si elles ne s'appuient pas sur le cadre juridique luxembourgeois. Les magistrats continuent d'avoir accès à des formations ciblées à l'étranger (de type sessions de formation et conférences sur le FCPA). Dans ce cadre, il semble important que les formations en rapport avec les enquêtes et poursuites des personnes morales soient mises à leur disposition, compte tenu de la complexité et des enjeux de ce type d'affaires.

Priorisation de la CAPE encore à venir

128. La Recommandation 4(d)(i) de Phase 3 préconisait que le Luxembourg prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que la politique criminelle du Luxembourg définit clairement l'enquête et la poursuite de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers comme une priorité. Cette recommandation a été évaluée comme non mise en œuvre lors du suivi écrit de Phase 3, le Groupe notant que « *les autorités luxembourgeoises n'ont pas pris de mesures, telles que la modification d'une circulaire pénale examinée en Phase 3, pour s'assurer que la politique criminelle du Luxembourg définit clairement l'enquête et la poursuite de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers comme une priorité* ». Plusieurs notes du procureur d'État ont été partagées avec les examinateurs et aucune d'entre elles ne vise expressément la corruption transnationale comme méritant un traitement prioritaire ou tout le moins une attention particulière des autorités d'enquêtes et de poursuites. La corruption, entendue dans une acception large, y est visée à plusieurs reprises, notamment en tant qu'infraction sous-jacente au blanchiment. L'un de ces notes incite au traitement prioritaire des infractions comportant un élément d'extranéité, en relation avec une personne politiquement exposée et avec des infractions de corruption ou de fiscalité (cf. Section B3). Ces dossiers sont notamment attribués aux magistrats spécialisés de la Cellule anti-blanchiment du parquet de Luxembourg et à l'Unité anti-blanchiment du SPJ.

Commentaire

Au titre des sujets de préoccupation des examinateurs, le manque important de moyens et notamment de personnel à la disposition de la justice économique et financière est le plus prégnant, et ceci à toutes les étapes de la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale : service de détection (dont CRF), services d'enquête, parquet, juges d'instruction, chambre du conseil et tribunaux (cf. Section B5). Les examinateurs ont pu constater le grand

dévouement et l'expertise en matière de criminalité financière des magistrats rencontrés lors de la visite sur place, ainsi que leur capacité à travailler en équipe et à partager l'information pour maximiser les ressources disponibles. Des solutions pragmatiques, tel le recrutement de référendaires, et innovantes semblent par ailleurs être privilégiées mais il demeure essentiel que des solutions pérennes et structurelles soient trouvées, à l'appui d'une véritable volonté politique. L'absence de mise en œuvre des recommandations 4(c) et 4(d) de Phase 3 en la matière est notable et regrettable. Les examinateurs sont d'avis que le poids économique et stratégique de la place financière luxembourgeoise dicterait la priorité donnée à la lutte contre le blanchiment de capitaux en comparaison à d'autres infractions économiques, dont la lutte contre la corruption transnationale.

Dans ce contexte, les examinateurs recommandent au Luxembourg de (i) s'assurer que sa politique criminelle définit clairement la justice économique et financière, notamment l'enquête et la poursuite de l'infraction de corruption transnationale est une priorité et (ii) mener de toute urgence une réflexion d'ensemble sur l'organisation de la justice économique et financière et les moyens qui lui sont alloués afin d'améliorer son efficacité et ses performances. Ils recommandent également instamment au Luxembourg de prendre de toute urgence toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que : (i) des ressources suffisantes sont affectées à l'ensemble des services d'enquêtes et de poursuites (police, parquets, cabinets d'instruction, chambre du conseil) ; (ii) ces services peuvent se doter du personnel nécessaire et spécialisé pour traiter les affaires de corruption transnationale de manière efficace et dans des délais raisonnables ; et (iii) que ces services disposent de la formation nécessaire à cette même fin.

Le Parquet européen : un partenaire important mais nécessitant un cadre procédural spécifique ?

129. Le parquet européen a été mis en place par le règlement (UE) 2017/1939, avec la participation de 22 États-membres de l'UE, dont le Luxembourg. Entré en fonction en juin 2021, il est compétent à l'égard des infractions pénales qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371 incluant notamment la CAPE dans la mesure où les faits (par exemple, versement d'un pot-de-vin à un agent public de l'UE) portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE et ont été commis après le 20 novembre 2017. Le parquet européen peut notamment conduire des enquêtes, effectuer des actes de poursuite et exercer l'action publique devant les juridictions des États membres, qui conservent la compétence de jugement. Des procureurs délégués, mis à la disposition du parquet européen, sont postés dans leur pays afin de conduire les investigations. Le Luxembourg a nommé deux de ces procureurs. Lorsque le parquet européen peut exercer sa compétence, le juge d'instruction saisi de l'affaire est tenu de se dessaisir en faveur de celui-ci (art. 136-8 CPP) Les représentants du parquet rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué n'appréhender aucune difficulté particulière pour le traitement d'enquêtes susceptibles de relever à la fois de la compétence du parquet européen et des autorités nationales. Il convient de noter que l'*Affaire Fonctionnaire Européen I* aurait pu entrer dans ce schéma.

130. Procureurs délégués du Parquet européen et autorités de poursuites nationales suivent des règles de procédures distinctes, y compris lorsqu'elles interviennent dans un même pays. Au Luxembourg et pour les infractions relevant de leur compétence, les procureurs européens délégués exercent les attributions du procureur d'État et du procureur général d'État (art. 136-4 CPP) mais détiennent également des pouvoirs réservés au juge d'instruction. L'attribution au parquet de prérogatives jusqu'à présent strictement réservées aux juges d'instruction, magistrats indépendants, est justifiée par une plus grande indépendance des procureurs européens délégués, qui ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique du parquet général et du ministère de la Justice. La réalité de cette indépendance a pu susciter des débats au Luxembourg, comme dans d'autres États de l'Union (en France notamment). D'après les autorités luxembourgeoises, la question de l'indépendance des procureurs européens a pu être résolue dans le pays par la mise en place d'un cadre légal clair, à savoir la loi du 31 mars 2021 portant modification de la loi modifiée du 7

mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue de l'organisation de l'Office des procureurs européens délégués ensemble avec la mise en place d'une structure organisationnelle séparée pour les procureurs européens délégués.**.** Cependant, le ministère de la Justice note l'articulation complexe entre les pouvoirs du procureur européen et ceux du juge d'instruction (qui seul peut ordonner ou autoriser les mesures les plus intrusives aux libertés individuelles), laquelle exige un cadre procédural spécifique[104]. Les règles en place interrogent également le rôle de la chambre du conseil vis-à-vis des décisions de renvoi devant une juridiction prises par les procureurs européens. Le Luxembourg indique qu'à ce jour aucune affaire de CAPE ouverte au Luxembourg ne relève de la compétence du Parquet européen.

Commentaire

Les examinateurs notent avec intérêt la mise en place du Parquet européen, qui pourrait être amené à traiter certaines affaires de corruption transnationale dans les pays participants, dont le Luxembourg. Ils remarquent l'articulation complexe des règles applicables aux procureurs européens délégués au Luxembourg, notamment le fait qu'ils exercent les attributions du procureur d'État et du procureur général d'État tout en détenant également des pouvoirs réservés au juge d'instruction. Ils recommandent au Groupe de travail de suivre la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale par les procureurs européens délégués placés au Luxembourg lorsque des personnes physiques ou morales luxembourgeoises sont en cause afin d'apprécier notamment s'ils disposent des moyens et de l'indépendance nécessaires pour traiter de ces affaires de façon conforme à la Convention, et la façon dont ces procureurs délégués se coordonnent, le cas échéant, avec les autorités luxembourgeoises dans le cadre d'enquêtes communes.

3. La coordination inter-institutionnelle : un atout

131. Comme les autorités luxembourgeoises le reconnaissent elles-mêmes, le principal obstacle à la conduite des enquêtes et poursuites réside dans le nombre limité d'effectifs dont disposent les autorités. Dans ce contexte, une attention particulière est accordée à la coordination et à la coopération inter-institutionnelles. En particulier, le SPJ, le parquet et les cabinets des juges d'instruction travaillent ensemble à la priorisation des affaires en cours au sein du « Comité P », qui, en se réunissant trimestriellement, permet une gestion plus efficace des moyens humain à disposition. Le traitement prioritaire donnée aux affaires les plus graves permet également de prévenir d'éventuels obstacles liés à la prescription et au délai raisonnable des procédures (cf. supra).

132. Compte tenu de l'importance de la place financière luxembourgeoise, les rapports d'analyse dressés par la CRF figurent parmi les principales sources d'informations du parquet. Conformément à l'article 74-4 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire[105], la CRF a pour mission de disséminer, spontanément et sur demande, aux autorités judiciaires et aux administrations compétentes le résultat de ses analyses ainsi que toute autre information pertinente, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de suspecter du blanchiment et/ou une infraction sous-jacente associée. L'échange d'informations se concrétise par un nombre croissant de demandes de rapports d'analyse qu'adresse le parquet à la CRF afin d'appuyer les enquêtes en cours. La CRF procède également depuis 2018 à des analyses stratégiques des risques de blanchiment dans des domaines spécifiques, dont la corruption. Le résultat de ces analyses stratégiques est partagé lors de conférences, de formations ou de réunions avec les professionnels soumis et les autorités compétentes. Souvent, la CRF tire également profit des canaux de coopération internationale très efficaces avec ses homologues, pour obtenir des informations disponibles à l'étranger.

[104] Cf. Rapport annuel du ministère de la Justice, 2021, page 14.

[105] Loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

133. La loi du 27 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017[106] a modifié la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'ACD, de l'AED et de l'Administration des douanes et accises. La possibilité d'un échange d'informations en matière fiscale entre l'administration fiscale et la CRF ou le parquet a été maintenue et a fait l'objet d'une pratique plus soutenue ces dernières années (nomination de deux magistrats de liaison, réunions et formations communes, nombre de transmissions spontanées par l'administration fiscale en augmentation). En sus de la CRF et de l'administration fiscale, les parquets peuvent compter sur d'autres sources de détection et d'informations, y compris les demandes d'entraides reçues (cf. Section B4), les procès-verbaux relatifs aux infractions primaires de la police Grand Ducale et les rapports des autorités de surveillance (dont la CSSF et le CAA). Dans son rapport de 2023, le GAFI souligne la très positive coopération inter-institutionnelle et un échange d'informations satisfaisant entre les autorités compétentes.

Commentaire

Les examinateurs saluent la bonne coopération entre les autorités d'enquêtes et de poursuite compétentes en matière de corruption transnationale, la CRF et les services de l'État susceptibles de détecter les allégations relevant de cette infraction, ainsi que les mesures ayant contribué à renforcer cette coopération depuis la Phase 3. Ils regrettent que ces efforts n'aient pas servi à détecter des allégations de CAPE et appellent à des efforts accrus de sensibilisation, comme évoqué précédemment.

4. Statut des magistrats et facteurs interdits par l'Article 5 : des évolutions favorables à suivre

Le statut des magistrats : une réforme constitutionnelle bienvenue

- **Constitutionnalité de l'indépendance des magistrats**

134. Longtemps, au Luxembourg, le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire n'a résulté que de manière implicite des règles constitutionnelles, même si les autorités aiment à rappeler que le ministère public a toujours été indépendant dans les faits, malgré l'imprécision des textes applicables. Une réforme importante de la Constitution luxembourgeoise[107] a été introduite par la loi du 23 janvier 2023 portant statut des magistrats[108] et est entrée en vigueur le 1er juillet 2023. Désormais, deux nouveaux articles de la Constitution consacrent l'indépendance des magistrats (juges et procureurs). L'article 104 prévoit que « (1) *Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale* ». L'article 105 précise que *« (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi ; (2) Les magistrats du siège sont inamovibles ; (3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude* ». Même si l'indépendance de la justice ne paraît pas générer un débat particulier au Luxembourg, il convient de saluer cette réforme et d'en souhaiter la mise en œuvre dans le respect de la lettre et de l'esprit de la loi et des garanties qui préexistaient à la révision constitutionnelle. C'est également le vœu formulé par les représentants de la société civile rencontrés lors de la visite sur place. Il s'agit d'un sujet que le Groupe de travail devra suivre. Les entretiens menés lors de la visite sur place ont illustré l'attachement des représentants de l'ordre judiciaire à la fonction de juge d'instruction et aux garanties d'indépendance que la Constitution lui procure.

[106] Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg (public.lu).

[107] Version consolidée applicable au 01/07/2023 : Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. - Legilux (public.lu).

[108] Loi du 23 janvier 2023 portant statut des magistrats (Cf. Section 2).

- **Maintien du droit d'injonction positive et remontées d'information au sein du parquet**

135. La réforme introduit aussi des modifications au Code de procédure pénale (CPP). Elle abolit le pouvoir du ministre de la Justice d'enjoindre au procureur général d'État d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il/elle juge opportunes. Même si dans la pratique, le ministre de la Justice n'a exercé ce pouvoir qu'exceptionnellement, la réforme est bienvenue.

136. La pratique des instructions écrites du procureur général d'État aux procureurs d'État dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique a cependant été maintenue. Bien qu'appartenant au pouvoir judiciaire, le parquet reste soumis à la logique de l'autorité hiérarchique : ainsi, le procureur général d'État est sous l'autorité du ministre de la Justice[109] ; le procureur général d'État dirige et surveille les magistrats de son parquet, les procureurs d'État et leurs substituts, ces derniers étant en même temps sous la surveillance et la direction des procureurs d'État[110]. Selon les autorités luxembourgeoises, le droit d'instruction est un corollaire du principe de l'opportunité des poursuites qui a cours au Luxembourg. Les examinateurs notent favorablement que ce droit d'instruction est encadré par la réforme constitutionnelle en ceci que ces instructions peuvent porter sur l'engagement des poursuites ou la saisie de la juridiction compétente, mais qu'elles ne peuvent pas se faire en vue d'empêcher des poursuites. Elles doivent par ailleurs être écrites et versées au dossier, ce qui est un gage de transparence[111]. Il rappelle que l'article 16-2 CPP dispose que si le magistrat du ministère public ayant reçu un ordre de poursuite « *est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données* », il « *développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice* ». Ce principe connu par la formule « *la plume est serve, mais la parole est libre* » tient compte de ce que le représentant du ministère public, même s'il a reçu un tel ordre, reste libre dans sa parole[112]. Les garanties posées par la loi, ainsi que le fait que le procureur général d'État ne peut ordonner aux procureurs de s'abstenir d'engager des poursuites, sont les bienvenus mais il semble important que la pratique du droit d'instruction positif du procureur général auprès des procureurs fasse l'objet d'un suivi par le Groupe de travail. Il convient par ailleurs de noter qu'au titre de l'article 18 CPP, le procureur général d'État est chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur toute l'étendue du territoire national. Il coordonne l'action des procureurs d'État en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets. Des réunions de concertation régulières se tiennent entre le parquet général et les parquets. Le parquet général émet des circulaires au titre de l'exercice de ses prérogatives. L'une d'entre elles (datée d'octobre 2023) prévoit que le magistrat du parquet en charge d'affaires de corruption (y compris de CAPE) doit en informer le procureur d'État et le procureur général d'État. Tout projet de décision d'orientation du dossier (classement sans suites, jugement sur accord, l'ouverture d'une instruction, etc.) est transmis au préalable au procureur d'État. Toute difficulté ou incident dans le cours de l'instruction (lenteurs, y compris dans le cadre d'une CRI) doit également faire l'objet d'une remontée d'information. Le Groupe de travail fera un suivi de la pratique du droit d'injonction positive au sein du ministère public et des remontées d'informations dans les affaires de CAPE.

137. Les évaluateurs notent par ailleurs que le fait que les affaires de CAPE nécessitent a priori d'engager des instructions préparatoires sous la direction d'un juge d'instruction est de nature à les préserver de la pratique des injonctions positives et des remontées d'information au sein du parquet.

---

[109] La procédure de nomination du procureur général a également évolué en 2023 : le Conseil national de la justice propose au Grand-Duc un seul candidat pour le poste de procureur général d'État. Dans le cadre d'une compétence liée, le Grand-Duc est légalement obligé de nommer le candidat proposé par le Conseil national de la Justice.

[110] Art. 70 Loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. - Mémorial A n° 12 de 1980, p. 144 - Strada lex Luxembourg.

[111] Ces réformes ont été saluées par le GRECO : Rapport de conformité intérimaire du 4e Cycle sur le Luxembourg (coe.int).

[112] Cf. AVIS COMMUN DU PARQUET GENERAL ET DES PARQUETS PRES LES TRIBUNAUX D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH sur la réforme constitutionnelle.

- **Maintien du principe des directives de politique pénale malgré l'absence de pratique**

138. Au titre de l'Article 19 CPP, le ministre de la Justice peut adresser au procureur général d'État des « *directives de politique pénale* », arrêtées par le gouvernement en conseil. Ce pouvoir dévolu au ministre de la Justice a été largement commenté au Luxembourg lors de la réforme constitutionnelle. Pour exemple, le Conseil d'État avait proposé « *d'abandonner la référence à ces directives de politique criminelle au regard notamment de l'empiètement qu'elles sont susceptibles d'opérer sur les attributions du pouvoir législatif. De telles directives, même si elles ne sont pas contraignantes, se réduisent, en effet, finalement à recommander à ne pas appliquer la loi. Cette recommandation peut être directe, en incitant à ne pas poursuivre des infractions déterminées dans des conditions déterminées. Elle peut également être indirecte, en incitant à se concentrer sur la poursuite de certaines catégories d'infractions, que le gouvernement juge prioritaires, ce qui, au regard du caractère fini des ressources en termes de temps et de personnel des autorités judiciaires et des services de police, implique, implicitement mais nécessairement, de délaisser, ou en tout cas de négliger, d'autres catégories d'infractions. Il est donc difficile d'imaginer une directive qui ne puisse être comprise comme une injonction négative à caractère général* ».[113] La même source indique que le gouvernement s'est, jusqu'à présent, abstenu d'émettre de telles directives, qui sont inconnues dans la pratique luxembourgeoise. Aucune directive de cet ordre n'existe en matière de CAPE et seules des notes de service du procureur d'État, au sein de la hiérarchie judicaire, sont mises à dispositions des magistrats afin de les guider dans la conduite des enquêtes et leur priorisation. La pratique des directives de politique pénale devra faire l'objet d'un suivi du Groupe de travail au cours de ses prochaines évaluations.

- **Instauration du Conseil national de la justice et de procédures plus transparentes de nomination des magistrats**

139. Un autre volet de la réforme constitutionnelle précitée est la création du Conseil national de la justice[114] qui veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance et intervient dans la procédure de nomination des magistrats. Selon l'article 17 de la loi du 23 janvier 2023, « *à l'égard des magistrats, le Conseil exerce, dans les conditions déterminées par la loi, ses attributions en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel, de détachement et de mise à la retraite* ». La réforme constitutionnelle de 2023 prévoit en son article 107 que « *Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi* ». Le texte tranche en faveur d'une configuration traditionnelle en Europe : c'est le chef de l'État qui nomme les magistrats, sur proposition d'une instance collégiale représentant ceux-ci. Les juges d'instruction sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil national de la justice, parmi les vice-présidents, les premiers juges et les juges, pour une période de trois ans. Les critères de nomination sont l'expérience et les compétences acquises, les mérites ainsi que l'ancienneté dans la magistrature. Le GRECO a salué les avancées de la loi instituant le Conseil et notamment l'harmonisation des procédures et critères de nomination et de promotion des magistrats du siège et du parquet[115].

Les facteurs d'influence interdits de l'Article 5

140. En l'absence de poursuites en matière de corruption transnationale, le Groupe de travail n'avait durant la Phase 3 pas été en mesure d'évaluer si les facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention

[113] Cf. AVIS COMMUN DU PARQUET GENERAL ET DES PARQUETS PRES LES TRIBUNAUX D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH sur la réforme constitutionnelle.

[114] Loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice. Le Conseil national de la justice est composé de neuf membres effectifs, dont six magistrats et trois personnalités extérieures à la magistrature.

[115] Rapport de conformité intérimaire du 4e Cycle sur le Luxembourg (coe.int).

étaient susceptibles d'influencer les enquêtes et poursuites, et avait décidé d'exercer un suivi de ce sujet. Comme en Phase 3, les procureurs et magistrats rencontrés lors de la visite sur place ont souligné les larges garanties constitutionnelles et légales dont ils jouissent afin d'assurer l'indépendance de la justice contre toute velléité d'ingérence ou de pression. Les poursuites à l'encontre d'une grande entreprise luxembourgeoise opérant dans un secteur stratégique semblent donner du crédit à ces affirmations. Les magistrats rencontrés au Luxembourg ont dit n'envisager aucune difficulté à enquêter sur les entreprises représentant un poids économique important pour l'économie du pays. Ceci doit être entendu à la lumière de la réalité : un taux de poursuite des personnes morales relativement faible, comme évoqué dans la Section C.4. Le témoignage d'un magistrat à la retraite évoquant les pressions indirectes exercées sur la magistrature *« en particulier dans la répression de la délinquance financière où la pression fut parfois terrible »*[116] semble isolé et aucun des panélistes ne s'est reconnu dans ces déclarations. Les représentants de la société civile ont néanmoins émis des réserves quant à la proactivité des autorités à poursuivre les acteurs économiques stratégiques, notamment dans le secteur financier, évoquant notamment le phénomène des « *revolving doors* ». Ils ont souligné que l'étroitesse des relations sociales pouvait, dans le même temps, constituer un frein à la détection et la poursuite des faits de corruption, comme le GRECO l'a identifié dans des évaluations passées[117]. La question de la distribution des dossiers au sein des parquets et entre les juges d'instructions a été évoquée lors de la visite sur place. Celle-ci se fait notamment en fonction d'une certaine spécialisation horizontale, de l'expérience acquise et des disponibilités de chacun des magistrats. Les dossiers les plus complexes sont attribués aux juges d'instruction les plus expérimentés.

Commentaire

Les examinateurs saluent les nombreuses avancées de la réforme constitutionnelle renforçant et modernisant le statut des magistrats et invitent le Groupe de travail à assurer le suivi de plusieurs aspects de cette réforme, notamment (i) la pratique du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire nouvellement consacré par la Constitution ; (ii) la pratique du droit d'injonction positive au sein du ministère public et des remontées d'informations au procureur d'État et au procureur général d'État dans les affaires de CAPE ; et (iii) le recours aux directives de politique pénale. Compte tenu du nombre marginal de poursuites en matière de corruption transnationale depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Luxembourg, les examinateurs ne sont pas en mesure de pleinement évaluer si les facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention sont susceptibles d'exercer une influence sur les enquêtes et poursuites, et ils recommandent au Groupe de travail de continuer de suivre cette question [Convention Article 5].

B3. Conduite des enquêtes et poursuites

141. C'est aux procureurs auxquels revient, de manière générale, la mise en mouvement de l'action publique au Luxembourg. Le Grand-Duché compte deux parquets placés sous l'autorité de procureurs d'État, l'un près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et l'autre près le tribunal d'arrondissement de Diekirch. Le Parquet général, rattaché à la Cour supérieure de Justice (qui comprend la Cour d'appel et la Cour de cassation du Luxembourg) et placé sous l'autorité du procureur général d'État, exerce de son côté un pouvoir de surveillance sur l'ensemble des membres du ministère public.

[116] La personne évoque les pressions indirectes qui ont été exercées sur la magistrature, sans que des instructions aient été nécessaires : «*Il y avait ce que les Allemands appellent le 'vorauseilender Gehorsam', cette culture de l'obéissance anticipatrice qui a fait que le chef n'a pas besoin de donner des ordres, car on connaît à l'avance son attitude et on l'anticipe*» : Indépendance du Parquet: En finir avec la culture de la soumission - Reporter.lu/.

[117] QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION (coe.int).

1. L'engagement des poursuites de CAPE : des questions en suspens

142. La procédure pénale luxembourgeoise est régie par le principe de l'opportunité des poursuites. Il revient au parquet d'apporter la preuve de tous les éléments constitutifs de l'infraction de CAPE – éléments moral (intention délictueuse) et matériel. À cette fin, le procureur peut lancer une enquête préliminaire sous son propre contrôle (art. 46(1) CPP). C'est le plus souvent à l'issue de cette enquête qu'il peut décider de mettre en mouvement l'action publique en saisissant un juge d'instruction pour ouvrir une instruction préparatoire. À tous les stades de la procédure, le procureur ou la personne poursuivie peut choisir une alternative aux poursuites au moyen d'un jugement pour accord (article 563 et s. CPP, cf. Section B5). Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent (art. 56 et 57 CPP). Un concurrent malheureux évincé d'un marché du fait d'un pot-de-vin versé par une entreprise concurrente moins scrupuleuse pourrait se constituer partie civile mais il n'existe pas de jurisprudence illustrant cette pratique. D'autre part, la possibilité pour une association de lutte contre la corruption agréée de se constituer partie civile (et de contrer ainsi une inertie possible du parquet), introduite par la loi du 6 octobre 2009, est restée inchangée depuis la Phase 3. Cette possibilité n'a pas été exercée pour des faits qui relèveraient de la CAPE. Un très petit nombre de plaintes avec constitution de partie civile a été à l'origine de poursuites en matière économique et financière. Un cas a été cité pendant la visite sur place, dans une affaire de biens mal acquis. Pour information, la compétence se fondant sur le principe de territorialité et de nationalité est revue à la Section C3.

143. Les notes de service adressées aux parquets depuis 2019 et visant à donner un cadre aux poursuites des infractions de blanchiment et plus généralement des infractions financières au Luxembourg retiennent plusieurs critères pour le déclenchement d'une instruction préparatoire, dont la gravité et la complexité des faits. La note du 30 octobre 2019 sur la politique de poursuite en matière de blanchiment (qui est un délit au Luxembourg) identifie clairement la nécessité de recourir à des actes coercitifs comme facteur déclenchant la saisine d'un juge d'instruction, les pouvoirs coercitifs du parquet étant limités. C'est un juge d'instruction qui a procédé à l'enquête dans *l'Affaire Faux Certificats* et a mené les investigations dans *l'Affaire I.*

144. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé (recommandation 4(d)(ii)), qu'en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites de cas de corruption transnationale, le Luxembourg s'assure que l'appréciation du niveau des indices nécessaires pour l'ouverture d'une instruction préparatoire ne soit pas d'une exigence telle qu'elle constitue un obstacle à l'instruction de cas de CAPE. Cette recommandation a été évaluée non mise en œuvre au moment du rapport de suivi écrit de Phase 3, du fait de l'absence de mesure prise en la matière. En Phases 2 et 3, le Groupe de travail s'était intéressé à l'attention portée par le parquet aux dossiers de CAPE au moment de décider ou non de poursuivre. Les informations disponibles semblent indiquer que cette décision dépendait d'une appréciation du niveau des indices recueillis au cours de l'enquête préliminaire : si ce niveau était jugé insuffisant ou si des délais de procédure trop longs risquaient d'aboutir à des peines insignifiantes pour non-respect du « délai raisonnable », ces éléments pourraient peser dans la décision de poursuivre. De même, l'existence de procédures judiciaires déjà engagées à l'étranger pouvait inciter le parquet à ne pas poursuivre. Le Groupe de travail s'était interrogé sur la pertinence de l'appréciation des « indices suffisants » comme critère d'appréciation de l'opportunité des poursuites, particulièrement au regard de dossiers de corruption active d'agents publics étrangers pour lesquels la collecte d'indices circonstanciés au stade de l'enquête préliminaire peut s'avérer particulièrement difficile. Comme en Phase 3, les procureurs rencontrés lors de la visite sur place ont signalé leur désaccord avec l'analyse du Groupe de travail dans la mesure où, à leurs yeux, aucun niveau d'indice spécifique n'est requis pour ouvrir une instruction préparatoire (de simples indices suffisent) et que toute allégation sérieuse de fait de corruption fait l'objet d'enquêtes et le cas échéant de poursuites, y compris lorsque celles-ci émanent de la presse. Après la visite sur place, les autorités ont précisé que, suivant une jurisprudence constante de la chambre du conseil du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, de simples soupçons justifient l'ouverture d'une instruction préparatoire

devant le juge d'instruction[118].. Les représentants du parquet ont précisé que le principe d'opportunité des poursuites ne saurait toutefois aboutir à l'ouverture arbitraire d'une enquête ou d'une information judiciaire à défaut de tout indice que des faits susceptibles de qualification pénale aient été commis, au risque de déboucher dans des pratiques illicites telles que des investigations exploratoires (« *fishing expedition* »). Il convient de noter que si les procureurs ont toute liberté pour apprécier la suite à donner aux infractions pénales portées à leur connaissance, ils doivent motiver leurs décisions de classement et peuvent également revenir sur ces décisions au regard de nouveaux éléments.

2. Les pouvoirs et techniques d'enquêtes : une certaine disparité

Des pouvoirs et moyens satisfaisants dans le cadre des instructions préparatoires

145. Les examinateurs saluent un renforcement progressif des techniques et moyens d'enquête à disposition des parquets et juges d'instruction, y compris dans les affaires de CAPE (art. 30 et s., 46 et s, 48-10, 48-13, 48-17, etc. CPP). Certaines de ces mesures restrictives ou privatives de liberté nécessitent d'être prononcées par un juge d'instruction (perquisition, perquisition informatique, saisie coercitive d'éléments de preuve, géolocalisation). Le recours à des techniques de police scientifique et des techniques d'enquêtes spéciales, telles que l'infiltration, les interceptions de communications ou les « IMSI-Catcher », est autorisé sous contrôle d'un juge d'instruction. Les procureurs rencontrés lors de la visite sur place ont dit disposer d'une très large panoplie de moyens à l'exception notable pour les infractions de corruption et d'autres infractions financières de la sonorisation à l'intérieur des véhicules et des habitations et du captage de données informatiques en temps réel. Ces techniques sont disponibles pour d'autres infractions (terrorisme et affaires affectant les intérêts de l'UE, octroyant dans ce second cas plus de moyens aux procureurs européens) mais leur extension à d'autres infractions pose, de l'avis du ministère de la Justice luxembourgeois, des enjeux importants en termes de protection de la vie privée.

Des difficultés persistantes dans la conduite des enquêtes préliminaires

146. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé (recommandation 4(b)) au Luxembourg de poursuivre sa réflexion sur les pouvoirs d'investigation de la police au stade de l'enquête préliminaire. Cette recommandation a été évaluée comme partiellement mise en œuvre au moment du rapport de suivi écrit de Phase 3, du fait de la mise en place au sein du ministère de la Justice d'un groupe de travail ayant pour objet d'examiner les pouvoirs d'investigation de la police au stade de l'enquête préliminaire. Une réforme de la police judiciaire en 2018, annoncée au moment de la Phase 3, a introduit une réorganisation organique de l'ensemble du corps de la Police Grand-Ducale, dotant celui-ci de ressources et moyens supplémentaires. Le Groupe de travail note néanmoins que le recours à certains moyens d'enquête reste limité au stade de l'enquête préliminaire, comme le recours aux moyens coercitifs (par exemple, aux termes de l'47 CPP, les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction ne sont possibles qu'avec l'assentiment exprès des personnes concernées). La loi du 22 juin 2022[119] a modifié l'article 47 CPP, ajoutant « *les biens susceptibles de confiscation ou de restitution* » dans la liste d'objets pouvant être saisis avec l'autorisation de la personne chez qui la perquisition a lieu. Le recours à des enquêtes pluridisciplinaires, menées avec d'autres administrations (qui ne disposent pas d'officiers de police judiciaire), continue d'être impossible. Lors de la visite sur place, un procureur a souligné la difficulté

[118] « *Les soupçons justifient l'ouverture d'une instruction ; les indices permettent de mettre l'affaire à l'instruction, d'inculper les personnes sur lesquelles ils pèsent et d'ordonner un certain nombre de mesures d'instruction mettant éventuellement en cause des droits fondamentaux; les charges sont évaluées à l'issue de l'instruction et constituent en quelque sorte la synthèse des recherches menées tout au long de celle-ci, les preuves, enfin, seront examinées par le juge du fond dans la phase ultime du procès et serviront de base au jugement sur la culpabilité (A. Jacobs, « Les notions d'indices et de charges en procédure pénale », J.L.M.B. n° 6/2001, p. 262).* »

[119] Loi du 22 juin 2022 : https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/06/22/a323/jo.

persistante d'obtenir des informations auprès des banques dans le cadre des enquêtes préliminaires. La recommandation 4(b) n'a pas été mise en œuvre.

Un accès mitigé aux informations bancaires malgré des progrès

147. Le sujet posé par la recommandation 4(b) de Phase 3 s'inscrit dans un questionnement plus général de l'accès des autorités d'enquêtes et de poursuites aux informations financières. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé au Luxembourg de poursuivre les efforts réalisés en matière d'obtention d'informations auprès des établissements bancaires et financiers (loi du 27 octobre 2010) ainsi qu'auprès des autorités fiscales (loi du 19 décembre 2008, cf. Section B2) afin d'assurer l'obtention de ces informations y compris en l'absence de saisine d'un juge d'instruction (recommandation 4(a)). Cette recommandation a été évaluée comme non mise en œuvre au moment du rapport de suivi écrit de Phase 3, du fait de l'absence de mesure afin de faciliter l'accès des enquêteurs aux informations bancaires et fiscales en clarifiant, en particulier, le critère « à titre exceptionnel » qui conditionne l'autorisation d'accès à ces données par le juge d'instruction.

148. L'accès aux informations bancaires et financières a été facilité depuis la Phase 3 par la création de bases de données directement accessibles au parquet et à la police judiciaire, y compris lorsque le juge d'instruction n'est pas saisi de l'affaire. En premier lieu, et à la suite de l'adoption des 4e et 5e directives dites anti-blanchiment de l'UE[120], le Luxembourg a pris des mesures pour renforcer la transparence des bénéficiaires effectifs des personnes morales et autres entités juridiques en instituant le Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après RBE) par la loi modifiée du 13 janvier 2019. Le parquet, les juges d'instruction et les officiers de police judiciaire disposent dans l'exercice de leur mission d'un accès aux informations inscrites dans le registre. Un second registre est dédié aux fiducies et aux trusts[121]. Par ailleurs, la loi du 25 mars 2020 a institué un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg, communément désigné registre des comptes bancaires (CRBA). Les procureurs, juges d'instruction et agents et officiers de police judiciaire mais également la CRF et l'ACD disposent d'un accès au CRBA. Malgré ces progrès, il ressort des entretiens de la visite sur place que les procureurs et les officiers de police judiciaire continuent de se voir opposer le secret bancaire dans le cadre des enquêtes préliminaires, les obligeant à recourir à un juge d'instruction ou à la CRF, ce qui peut générer des délais. En ce qui concerne la coopération entre l'administration fiscale et les institutions financières, aucune disposition légale générale n'autorise les autorités fiscales à exiger des informations des institutions financières nationales aux fins d'imposition des contribuables, hormis la possibilité pour le fisc d'accéder aux informations via la CRF (cf. Section B2). Par contre, les mécanismes d'échange de renseignements en matière fiscale permettent également à l'administration fiscale de s'adresser à des institutions financières afin de demander des renseignements susceptibles d'être utiles pour un État requérant. De plus, dans le cadre de l'application de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la norme commune de déclaration (NCD), l'ACD procède à un échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers détenus auprès d'institutions financières au Luxembourg par des résidents à des fins fiscales de juridictions participantes à la NCD.

149. Au titre des articles 66-2 et 66-3 CPP (adoptés dans le cadre de la loi du 27 octobre 2020), le Luxembourg a établi une base juridique permettant aux juges d'instruction d'ordonner « à titre exceptionnel » à des établissements de crédit de fournir des informations bancaires concernant des inculpés y compris pour des faits de corruption nationale et transnationale et de blanchiment. L'article 66-

[120] Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (4e directive) ; et Directive (UE) n°2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (5ème directive).

[121] La loi modifiée du 10 juillet 2020 institue un registre des fiducies et des trusts.

2 CPP prévoit ainsi, dans le cadre d'une instruction préparatoire, qu'un juge d'instruction puisse ordonner aux établissements de crédit de l'informer si l'inculpé (personne physique ou morale) détient, contrôle ou a procuration sur un ou plusieurs comptes. De plus, l'article 66-3 introduit la surveillance en temps réel des comptes bancaires. Selon l'article 66-4 CPP, le juge d'instruction peut demander à un établissement de crédit de lui fournir des informations ou documents concernant des comptes ou opérations. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail s'était inquiété de la nature limitative de la notion de « à titre exceptionnel », bien qu'interprétée semble-t-il largement par les juges d'instruction. Ceux-ci ont le pouvoir d'obtenir des informations bancaires sur simple demande écrite (alors qu'une perquisition était auparavant nécessaire) auprès de toutes les banques à la fois (alors que la démarche devait auparavant être faite auprès de chaque banque séparément). La notion « à titre exceptionnel » reste sujette à interprétation, bien qu'elle ne semble pas soulever de difficulté particulière dans la pratique. Il convient de noter que ces pouvoirs continuent d'être réservés aux juges d'instruction et d'être indisponibles au stade des enquêtes préliminaires.

Protection des données personnelles : les enjeux du Règlement RGPD

150. Les données relatives aux infractions et aux condamnations de personnes physiques sont particulièrement sensibles et leur traitement est strictement encadré en matière pénale. Depuis la Phase 3, deux instruments européens ont été adoptés en matière de protection des données personnelles : le règlement général pour la protection des données (RGPD) et la directive, dite directive Police – Justice[122]. Le Luxembourg a intégré les apports du RGPD et transposé la directive Police - Justice en 2018[123]. Le Luxembourg indique que, de nombreuses dispositions similaires étant déjà en vigueur, ces évolutions ont eu un impact marginal sur le dispositif national de protection des données et n'ont pas eu d'influence sur la conduite des enquêtes et poursuites en matière de CAPE.

151. Tel que remarqué par le Groupe de travail dans un autre rapport d'évaluation, bien qu'un régime dérogatoire s'applique pour les traitements de données à caractère personnel en matière pénale, les règles relatives à la protection des données personnelles peuvent générer des difficultés dans le cadre des enquêtes et poursuites en matière de CAPE, notamment lorsque des enquêtes internes sont menées par une entreprise en vue de négocier un jugement sur accord ou encore en matière d'entraide judiciaire hors UE[124]. Les autorités précisent que ce type d'obstacle n'est que théorique au Luxembourg. Il sera néanmoins nécessaire de faire un suivi de cette question en fonction de l'évolution de la pratique.

Commentaire

Les examinateurs saluent l'introduction de nouveaux outils et autres registres (y compris le registre des comptes bancaires) qui offrent des perspectives intéressantes au titre de l'accès aux informations financières et bancaires par les autorités d'enquêtes et de poursuites. Ils regrettent que les pouvoirs d'investigation de la police judiciaire n'aient pas été révisés et que l'accès à certaines informations bancaires dans le cadre d'une enquête préliminaire reste limité, ne mettant en œuvre que partiellement les recommandations 4(a) et 4(b) de Phase 3.

Les examinateurs recommandent au Luxembourg (i) 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

[122] Règlement 2016/679 (RGPD) et Directive 2016/680.

[123] Le projet de loi N° 7184 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel a été adopté le 31 juillet 2018 par le Parlement luxembourgeois. Le projet de loi n°7168 sur la protection des données en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale a également été adoptée le 31/07/2018.

[124] Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur la France (2021), para. 218.

juge d'instruction ; (ii) d'envisager d'étendre les pouvoirs d'investigation de la police afin de renforcer ses moyens et modes de recherche d'indices suffisants en matière de corruption d'agents publics étrangers au stade de l'enquête préliminaire.

Les examinateurs recommandent au Groupe de travail de suivre l'impact des règles de protection des données personnelles sur les enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale, y compris en particulier lorsque les entreprises et le parquet coopèrent en vue de la conclusion d'un jugement sur accord.

3. Le recours à des infractions connexes à la corruption transnationale : des évolutions à plusieurs vitesses

Les poursuites du chef d'infraction de blanchiment de corruption transnationale

152. L'infraction de blanchiment de capitaux est prévue à l'article 506-1 CP. La sanction de l'infraction est une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et une amende de 1 250 à 1 250 000 EUR, ou l'une de ces peines seulement. Il s'agit d'un délit et non d'un crime en droit luxembourgeois, dont le jugement relève du tribunal correctionnel. Depuis la Phase 3, le Luxembourg a élargi le champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux afin d'y inclure plusieurs infractions primaires, dont les infractions de fraude fiscale aggravée et d'escroquerie fiscale.

153. Le rapport du GAFI de 2010, disponible au moment de l'évaluation de Phase 3, avait révélé que : « la mise en œuvre de l'incrimination [de blanchiment] est très insatisfaisante de sorte que depuis 2003 des sanctions, dont le niveau est globalement faible, n'ont été prononcées que dans 8 cas »[125]. Ce constat soulevait des questions au regard de l'efficacité de la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment. Le rapport du GAFI publié en septembre 2023 continue de souligner le même écueil, bien qu'il reconnaisse la volonté politique du Luxembourg de poursuivre cette infraction[126]. Toutefois, le Groupe d'action financière regrette qu'une proportion marginale d'affaires de blanchiment ait atteint le stade de poursuites sur la période 2017-2022, avec un délai moyen de 18 mois entre l'enquête et les poursuites. En outre, bien que le GAFI considère les sanctions prévues dans la loi luxembourgeoise en matière de blanchiment comme étant proportionnées et dissuasives, il regrette l'application fréquente de peines avec sursis et le faible niveau d'amendes imposées en pratique.

154. Selon les données statistiques fournies par les autorités, cinq affaires (entre 2018 et 2022) auraient fait l'objet de poursuites de faits de blanchiment ayant la corruption transnationale pour infraction primaire et une seule affaire aurait été conclue par une condamnation définitive pour blanchiment de CAPE. Les magistrats du parquet ont confirmé que dans une affaire de CAPE l'infraction de blanchiment est poursuivie contre une personne morale.

155. Depuis 2019, la poursuite du blanchiment de la corruption semble constituer une des priorités de la politique pénale du Luxembourg, comme en témoignent notamment les notes de service du procureur d'État et du Juge d'instruction Directeur. Une note en date du 30 octobre 2019 précise la politique de poursuite en matière de blanchiment. Les magistrats sont tenus de poursuivre *systématiquement* l'infraction de blanchiment lorsqu'elle est commise par l'auteur de l'infraction primaire, lorsque le blanchiment n'appelle pas une enquête financière approfondie et lorsque l'avantage patrimonial dépasse 1 000 EUR. Au titre de cette note, le parquet préconise également « *d'envisager une poursuite du chef de blanchiment dans les cas nécessitant une enquête financière approfondie* » et ce « *lorsque le blanchiment est commis par un auteur étranger à l'infraction primaire et présente un enjeu financier supérieur à 5 000 EUR* » ou « *lorsqu'un professionnel (du secteur financier ou assimilé) était à l'œuvre* ». Une note, du 15 novembre 2022, précise cette politique pénale et invite les magistrats instructeurs à accorder un traitement

[125] Rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg, Groupe d'action financière (GAFI), 2010.

[126] Rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg, Groupe d'action financière (GAFI), 2023.

expéditif aux affaires de blanchiment de capitaux remplissant un certain nombre de critères spécifiques, au premier chef desquels une infraction primaire (dont la corruption) commise à l'étranger ainsi que des enquêtes ouvertes pour la même affaire dans des juridictions étrangères. Les examinateurs accueillent favorablement ces critères en ceci qu'ils sont de nature à encourager une poursuite plus proactive du blanchiment du produit tiré de l'infraction de CAPE. Lors de la visite sur place, les représentants du parquet ont par ailleurs indiqué porter une attention particulière aux éventuelles implications des professionnels établis au Luxembourg dans les dossiers de blanchiment. La note de service du 20 octobre 2022 décrit le cadre légal des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et décide du traitement prioritaire des infractions comportant un élément d'extranéité, en relation avec une personne politiquement exposée et en relation avec des infractions de corruption ou de fiscalité. Au titre de la conduite de la politique d'action publique, les magistrats sont désormais invités à cibler tant le blanchiment des pots-de-vin versés que du blanchiment de l'avantage tiré par le corrupteur.

156. Malgré les informations partagées par le Luxembourg et les discussions menées avec les représentants du parquet, il demeure difficile d'évaluer le degré de proactivité des autorités luxembourgeoises en matière de poursuites du blanchiment de la corruption transnationale. Dans le contexte propre au Grand-Duché et décrit précédemment, il serait important que les efforts de mise en œuvre de l'infraction de blanchiment ne portent pas uniquement sur le blanchiment du produit de la corruption passive (commis notamment par des personnes politiquement exposées étrangères dont l'agent public étranger) mais s'intéressent également à celui de la corruption active par des entreprises luxembourgeoises dans des schémas de CAPE. Une appréhension restrictive du blanchiment de l'infraction sous-jacente de CAPE par les autorités luxembourgeoises serait de nature à fortement limiter l'action répressive en la matière.

Commentaires :

Les examinateurs principaux notent avec satisfaction la nouvelle politique pénale de poursuite en matière de blanchiment adoptée par le Luxembourg, encourageant la poursuite proactive du blanchiment de la corruption (aussi bien le blanchiment des pots-de-vin versés que celui de l'avantage tiré par le corrupteur). Ils relèvent néanmoins que, depuis la Phase 3, l'action répressive et les poursuites en matière de blanchiment de CAPE restent très limitées (une seule affaire ayant donné lieu à une condamnation définitive pour blanchiment de CAPE), malgré les risques de blanchiment auxquels le Luxembourg est exposé. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent au Luxembourg de prendre toutes les mesures appropriées pour réprimer plus efficacement l'infraction de blanchiment de capitaux dans les affaires de corruption transnationale et de mettre à disposition des autorités répressives la formation et la sensibilisation nécessaires à ce titre.

Les poursuites du chef d'infractions comptables

157. Les infractions comptables (faux et d'usage de faux) sont prévues dans la loi luxembourgeoise (articles 196 et 197 du CP ainsi qu'à l'article 1500-8 de la loi de 1915 sur les sociétés commerciales). Depuis la Phase 2, le Groupe de travail regrette que les condamnations portant sur ces infractions soient en pratique quasi-inexistantes. Elles sont pourtant suffisamment claires pour que les professionnels puissent valablement et efficacement s'y référer. En Phase 3, recommandation a été faite au Luxembourg de prendre des mesures, conjointement avec l'OEC et l'IRE, afin de s'assurer que les dispositions de la législation luxembourgeoise mettant en œuvre l'article 8 de la Convention soient pleinement utilisées (recommandation 6(a)).

158. Le Luxembourg n'a pas fourni de données précises sur la mise en œuvre des infractions comptables en lien avec la corruption transnationale ni d'information pertinente démontrant une application vigoureuse de celles-ci. Dans ses réponses aux Questionnaires de Phase 4, le Luxembourg a néanmoins précisé que la responsabilité pénale d'une personne morale peut être dégagée pour tout crime ou délit, y

compris pour faux et usage de faux sanctionnés aux articles 196 et 197 CP, dès lors que les conditions de l'article 34 du même code sont remplies (cf. Section C1). Toutefois, l'intérêt de cette infraction comme alternative aux poursuites de la CAPE dans les stratégies de poursuites n'a pas été démontré par le Luxembourg. Depuis la Phase 3, les autorités de poursuites n'ont par ailleurs reçu aucune orientation stratégique en matière de recours à l'infraction de faux et usage de faux dans les affaires de CAPE.

Commentaires

En l'absence de données de mise en œuvre des infractions comptables dans le but de corrompre un agent public étranger ou de dissimuler cette infraction, les examinateurs recommandent au Luxembourg (i) de prendre des mesures visant à mettre en œuvre plus efficacement les infractions comptables dans les affaires de corruption transnationale, en application de la recommandation 6(a) de Phase 3, et (ii) de maintenir des statistiques détaillées sur les enquêtes, poursuites et sanctions à l'encontre des personnes physiques et morales relatives à la falsification des comptes, y compris des données sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale.

Répression de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin, mise en œuvre de ladite non-déductibilité et échanges d'information

159. Les entreprises et individus qui tenteraient de faire intentionnellement passer auprès des services du fisc des pots-de-vin et commissions versées à l'exportation au titre de charges déductibles sont passibles au Luxembourg de sanctions administratives ou pénales qui viennent s'ajouter à la rectification de la déclaration ou à son redressement. En pratique, la personne se verra imposée sur les sommes éludées, à laquelle s'ajoutera éventuellement une amende administrative fixée par les services fiscaux. En Phases 2 et 3, le GT avait recommandé au Luxembourg de sensibiliser les autorités fiscales à l'importance de faire un usage plus rigoureux des sanctions administratives à leur disposition pour dissuader la déductibilité fiscale de dépenses susceptibles de constituer des pots-de-vin (recommandation 7(d)). En effet, rares étaient les redressements d'impôt assortis d'amendes administratives, même en cas de fraude. Le Groupe de travail avait jugé qu'une telle pratique ne pouvait qu'inciter le contribuable à faire passer auprès des services du fisc des commissions versées à l'exportation au titre de charges déductibles. Cette recommandation a été jugée non mise en œuvre du fait de l'absence de mesures prises en la matière au moment du suivi écrit de Phase 3. Les fonctionnaires de l'ACD et de l'AED, bien que connaissant en théorie l'existence de ces sanctions, ont avoué en Phase 3 n'en faire quasiment jamais usage en pratique. En réponse aux Questionnaires de Phase 4, le Luxembourg indique que la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 modifie à la fois la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'ACD, de l'AED et de l'Administration des douanes et accises et le code pénal. La fraude fiscale aggravée et l'évasion fiscale en matière d'impôts directs ou indirects ont été rajoutées à la liste des infractions principales. Outre ces changements législatifs, le Luxembourg ne rapporte aucune information quant aux redressements opérés par l'administration fiscale sur le fondement de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers.

160. En pratique, le Luxembourg n'a pas non plus été en mesure de fournir des données relatives à la mise en œuvre du principe de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers malgré des efforts de formation (intégrée à la formation générale des fonctionnaires stagiaires au sein de l'administration) et de sensibilisation auprès des agents (référence a été faite à une note de service de 2005), dont la portée et le contenu ne sont pas clairement établis. Aucune mesure n'est par ailleurs en place afin de s'assurer que l'autorité judiciaire communique systématiquement à l'administration fiscale les informations nécessaires afin que celle-ci puisse s'assurer que des pots-de-vin n'ont pas été indument déduits.

Commentaire

Les examinateurs recommandent aux autorités luxembourgeoises de sensibiliser les autorités fiscales à l'importance de faire un usage rigoureux de toutes les sanctions inscrites dans la législation fiscale afin de dissuader toute tentative de la part d'un contribuable de faire passer des pots-de-vin versés à l'étranger au titre de charges déductibles, réitérant ainsi la recommandation 7(d) de Phase 3.

Les évaluateurs recommandent également que les autorités fiscales (i) collectent des informations sur la mise en œuvre du principe de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers; (ii) adoptent une approche plus proactive de la mise en œuvre de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin, notamment par des mesures de sensibilisation ciblées et (iii) mettent en place des mécanismes d'échange d'informations leur permettant d'être informées des condamnations prononcées par les tribunaux dans les affaires de corruption transnationale, et de procéder systématiquement à un réexamen de la situation fiscale des entreprises condamnées, le cas échant, pour corruption transnationale.

B4. La coopération internationale

161. Le Luxembourg reçoit un volume important et croissant de demandes d'entraide judiciaire, du fait notamment de sa place de centre financier de premier plan. Sa contribution à l'entraide judiciaire est ainsi essentielle au bon déroulement de nombreuses enquêtes et poursuites d'ampleur internationale, y compris de corruption d'agents publics étrangers. Il convient de noter qu'aucune recommandation n'avait été actée au moment de la Phase 3 en matière d'extradition, et le Luxembourg n'a reçu aucune demande d'extradition relative à des faits de CAPE depuis la Phase 3. Ce sujet n'est donc pas traité dans cette évaluation.

1. L'entraide judiciaire : des disparités

Un cadre juridique robuste et renforcé

162. Au Luxembourg, en dehors des traités bilatéraux et internationaux, le cadre juridique en matière de coopération internationale est défini par la loi du 8 août 2000 citée plus haut qui régit les demandes d'entraide entrantes, pour les États tiers à l'UE et tendant à faire appliquer une mesure coercitive. Depuis la Phase 3, la loi de 2018 portant transposition de la directive 2014/41/UE introduit la décision d'enquête européenne (DEE) en matière pénale et donc un régime spécial pour les demandes d'entraide émanant de État membre de l'UE. Par ailleurs, la possibilité de refuser l'entraide judiciaire lorsque la demande est liée à des questions fiscales a été supprimée par la loi du 29 juillet 2022[127].

163. Les demandes d'entraide judiciaire sont traitées au titre de la législation luxembourgeoise comme des affaires urgentes et prioritaires et l'autorité requise a l'obligation d'informer l'autorité requérante de l'état de la procédure et de tout retard. Dans ce cadre, les secrets professionnel et bancaire ou la protection de données personnelles ne sont pas opposables au juge d'instruction[128]. Les établissements de crédit (banques) ainsi que leurs dirigeants et employés ne peuvent pas révéler au client concerné ou à des personnes tierces, sans le consentement exprès préalable de l'autorité ayant ordonné la mesure, qu'une saisie de documents ou une communication de documents ou d'informations a été ordonnée par un juge d'instruction en exécution d'une demande d'entraide, sous peine d'amende[129]. Cependant, cette disposition ne concerne que les établissements de crédit. Toute autre demande d'entraide visant un compte détenu dans un établissement financier non bancaire ou toute autre information financière détenue

[127] Loi du 29 juillet 2022.

[128] Art. 66, 66-2 à 66-4 CPP

[129] La loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, Art. 7.

par un établissement financier non-bancaire ou profession non-financière pourrait faire l'objet d'une notification à la personne concernée afin que celle-ci puisse exercer ses droits de recours contre l'ordonnance d'instruction. Les juges d'instruction et les représentants du parquet rencontrés lors de la visite ont affirmé que ce type de demandes d'entraide sont fréquentes mais que cette disposition ne présente pas de difficulté pratique, en ceci que ces recours sont rarement utilisés. Pour les examinateurs, cette mesure est néanmoins de nature à affecter la confidentialité et potentiellement la rapidité des procédures.

164. La loi de 2018 relative à la décision d'enquête européenne prévoit explicitement l'exécution des demandes administratives et civiles émanant d'un État membre de l'UE mais aucun cadre équivalent n'existe pour les demandes d'entraide originaires de États tiers à l'UE. Toutefois, une Partie à la Convention, non membre de l'UE, disposant d'un régime administratif de responsabilité des personnes morales a signalé l'exécution par les autorités luxembourgeoises de 16 demandes d'entraides relatives à des personnes morales. Ainsi, il semblerait que l'entraide judiciaire dans des procédures administratives puisse être et soit exécutée en pratique, ce que les juges d'instruction et les procureurs ont confirmé lors de la visite sur place[130].

Un cadre institutionnel hétérogène et aux ressources contraintes

165. Le service d'entraide pénale internationale (SEPI) du parquet général demeure l'autorité centrale compétente pour traiter les demandes entrantes d'entraide judiciaire en matière pénale requérant des mesures coercitives[131], à l'exception des demandes d'entraide directes entre autorités judiciaires portant sur des mesures non-coercitives. Le parquet général a pour mission (i) de s'assurer qu'aucune mesure ne s'oppose à l'exécution d'une demande d'entraide et (ii) de transmettre la demande à l'autorité compétente pour exécution. Inversement, les demandes d'entraide sortantes disposent d'une structure décentralisée. Il reviendra soit au juge d'instruction dans le cadre d'une instruction préparatoire (art.51 CPP) soit au parquet dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une décision d'enquête européenne de s'en charger. Seul le juge d'instruction peut émettre des demandes sortantes portant sur des actes d'enquête de nature coercitive.

166. Depuis 2022, le SEPI est composé de 6 avocats généraux, à temps partiel, spécialisés en matière d'entraide pénale internationale et appuyés par un secrétariat composé de 3 membres du personnel administratif à temps plein. Ils sont responsables du traitement des demandes d'entraide entrantes et du recueil de statistiques publiées avec le rapport annuel de la Justice. En ce qui concerne les autorités judiciaires d'exécution des demandes d'entraide entrantes, 10 des 14 juges d'instruction œuvrant au cabinet d'instruction du Luxembourg sont spécialisés dans l'exécution de celles-ci. Les 2 juges d'instruction du cabinet d'instruction de Diekirch traitent également de telles demandes. Il convient de noter que chaque juge d'instruction est assisté par un greffier. Les juges d'instruction sont appuyés par la Section Entraide judiciaire du SPJ (SPJ-EJIN), composée de 17 enquêteurs. Au sein des chambres du conseil, 9 juges statuent sur la régularité (formelle) de la procédure en matière d'entraide pénale internationale, ainsi que sur l'exécution des mandats d'arrêts européens et, le cas échéant, sur les demandes d'extradition.

167. Comme déjà formulé, le Luxembourg est très sollicité par les autorités étrangères à des fins d'entraide judiciaire, ainsi qu'illustré ci-dessous, ce qui nécessite de disposer d'un cadre et de ressources adaptés :

[130] Art. 1(3), Loi du 23 juillet 2021 portant approbation du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, fait à Strasbourg, le 8 novembre 2001

[131] La loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, article 2 ; loi du 1er août 2018 sur la décision d'enquête européenne, article 22.

Tableau 1. Statistiques relatives aux commissions rogatoires internationales (CRI) et décisions d'enquêtes européennes (DEE) entrantes et sortantes

	2018	2019	2020	2021	2022*	Total
Nombres de CRI et DEE non-coercitives entrantes	1194	999	1036	1108	863	5200
Nombre de CRI et DEE coercitives entrantes	550	591	624	728	665	3158
Nombre de CRI et DEE sortantes (coercitives et non-coercitives)	NA	NA	744	829	861	2434*
Nombre de CRI et DEE sortantes (Émises par les parquets)	396	370	355	442	425	1988
Nombre de CRI et DEE sortantes (Émises par les cabinets d'instruction)	NA	NA	389	387	436	1212*
Nombre de CRI et DEE entrantes en matière de corruption*	38	34	27	20	20	139
Nombre de CRI et DEE sortantes en matière de corruption*	0	0	0	0	0	0

Note : Veuillez noter que ces données comprennent toutes les affaires de corruption sans distinguer s'il s'agit ou non de corruption transnationale (CAPE).

168. Conformément aux procédures de Phase 4, les États membres du Groupe de travail ont été invités à partager leurs expériences en matière de coopération internationale avec les autorités luxembourgeoises et à signaler les principaux défis rencontrés. Selon les réponses fournies par trois États ayant eu une expérience d'entraide judiciaire avec les autorités luxembourgeoises, les échanges sont de bonne qualité et fournis dans un délai adéquat. Toutefois, les délais d'exécution rapportés varient entre 1 mois et 4 ans (le Luxembourg indiquant que le délai moyen d'exécution se situe entre 4 et 12 mois, en fonction du nombre et de la complexité des actes de procédure à accomplir). Une Partie à la Convention a indiqué que la réponse initiale des autorités luxembourgeoises consiste souvent à solliciter des informations complémentaires. Les délais parfois longs dans le traitement des demandes d'entraide entrantes illustrent sans aucun doute le manque de ressources mises à la disposition des autorités luxembourgeoises responsables de l'exécution des demandes d'entraide entrantes, malgré les efforts fournis et le volontarisme des magistrats. Le rapport de la Commission Européenne sur l'État de droit pour 2022 constatait le manque de ressources dans les services de poursuite traitant des affaires de la criminalité économique et financière et le risque inhérent sur la capacité des autorités luxembourgeoises à formuler et exécuter des demandes d'entraide[132]. Le rapport du GAFI de 2023 signale que « *la rapidité d'exécution est un problème, car environ 30 % des demandes d'entraide judiciaire entrantes sont exécutées par le Luxembourg dans un délai supérieur à sept mois* ». Le rapport annuel de la Justice (2021) précité note par ailleurs l'augmentation constante du nombre de CRI comportant des actes coercitifs et de procédures judiciaires induites (intervention d'un juge d'instruction, contrôle de la chambre du conseil, réponse à d'éventuels recours) et dont les magistrats, déjà débordés, ont la charge. Il mentionne le grand nombre de CRI additionnelles, souvent consécutives aux résultats obtenus par la demande initiale, qui ne sont pas enregistrées sous une référence séparée mais comportent au moins les mêmes devoirs au niveau des actes de procédure que les demandes initiales. Ces demandes d'entraide additionnelles contribuent à « *augmenter la pression qui pèse sur les magistrats et les fonctionnaires* ». La question du rôle et des moyens de la chambre du Conseil, au titre de l'entraide, est également évoquée dans ce rapport annuel (cf. Section B2). L'ensemble des représentants des autorités répressives rencontrés lors de la visite ont confirmé cette pression au niveau des ressources, tout en soulignant l'exécution en pratique des CRI et ce, malgré les contraintes existantes. Des efforts sont fournis par ailleurs pour renforcer le cadre disponible à l'entraide. Par exemple, depuis novembre 2022, l'application de l'UE E-Evidence, qui permet un échange sécurisé des demandes d'entraide et des pièces d'exécution dans l'UE, a été mise en place au tribunal d'arrondissement de Diekirch et des travaux sont en cours au tribunal d'arrondissement de Luxembourg à cet effet.

[132] Commission Européenne, Rapport sur l'état droit pour 2022, Luxembourg, pp.1 et 9

169. Les représentants du parquet général rencontrés lors de la visite ont indiqué que les demandes d'entraides ne sont que très rarement refusées et qu'à leur connaissance une demande d'entraide pour des faits de corruption n'a jamais été refusée. Ces demandes concernent, pour la plupart, la saisie de la documentation relative à des comptes bancaires et opérations bancaires, ainsi que la saisie de fonds en compte. Les autorités luxembourgeoises formulent régulièrement des demandes d'entraide auprès de leurs homologues étrangers. Entre 2018 et 2022, 2434 demandes d'entraide sortantes visant des mesures coercitives et non-coercitives ont été adressées aux autorités compétentes étrangères. Les trois Parties à la Convention ayant une expérience d'entraide judiciaire avec les autorités luxembourgeoises confirment la qualité des demandes d'entraides formulées par les autorités luxembourgeoises. Concernant les enquêtes de CAPE répertoriées dans ce rapport, il convient de noter que des demandes d'entraide ont notamment été formulées dans l'A*ffaire Faux Certificats* et dans l'*Affaire II.* Les autorités n'ont formulé aucune difficulté dans ce contexte, y compris en termes de délais d'exécution. Ces demandes ont eu le plus souvent pour objectif d'obtenir des réquisitions bancaires et patrimoniales, la communication de pièces de procédures mais également des perquisitions et demandes d'auditions.

Une collecte de statistiques performante mais à consolider en matière de CAPE et de demandes d'entraide sortantes

170. En Phase 3, le Groupe de travail avait identifié comme difficulté l'absence de statistiques détaillées portant sur les demandes d'entraide entrantes, empêchant leur revue et analyse. Ces demandes sont désormais reprises dans l'application informatique générale de gestion des affaires pénales prénommée JUCHA[133]. Lorsque la demande est exécutée, les divers actes effectués, ainsi que les documents y afférent, y sont repris. Le statut ainsi que les pièces relatives à la demande peuvent être consultés directement. Les examinateurs saluent la performance de cet outil tout en regrettant qu'il ne permette pas d'extraire les affaires de CAPE (reprises sous un intitulé général de « corruption »). Les demandes d'entraide sortantes ne sont pas non plus spécifiquement enregistrées dans JUCHA, faisant partie des actes d'instruction ou d'enquêtes entrepris dans le cadre de l'instruction préparatoire, et leur suivi est assuré directement par le juge d'instruction ou procureur en charge de l'enquête.

Une participation aux réseaux internationaux et régionaux d'autorités répressives sans que cela serve à promouvoir l'échange spontané d'informations

171. Les autorités luxembourgeoises peuvent compter sur un réseau de contacts directs auprès de leurs homologues étrangers. Les procureurs rencontrés lors de la visite ont indiqué participer aux réseaux internationaux et régionaux de coopération, aux réunions des autorités répressives du Groupe de travail (LEO meetings), au Réseau judiciaire européen (RJE) et à Eurojust. Les autorités luxembourgeoises utilisent le RJE pour formuler des demandes d'entraides auprès des autorités d'un autre État membre de l'UE. Le Luxembourg a également ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et en 2021 a ratifié le deuxième protocole de cette Convention. Les juges d'instructions rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué que la participation à ces réseaux permet de développer et d'entretenir des contacts personnels essentiels à leur profession. Aucune liste centralisée de ces contacts n'existe à ce jour, faute de ressources, mais elle serait bien accueillie par les procureurs et les juges d'instruction rencontrés lors de la visite sur place. Ces mêmes professionnels ont reconnu par ailleurs l'utilité des transmissions spontanées d'informations, y compris pour la CRF, mais souligné leur usage limité voire impraticable dans le cadre d'enquêtes ou d'instructions. En effet, l'application du secret de l'instruction empêcherait le juge d'instruction d'échanger des informations préliminaires de manière informelle et spontanée, en dehors du cadre préexistent d'une demande d'entraide. Les procureurs ont dit disposer de

[133] Un numéro national leur est attribué et les données pertinentes y sont inscrites (numéro d'ordre, date de la demande, désignation de l'autorité requérante, nom et date de naissance des personnes en cause, infraction en cause, magistrats luxembourgeois en charge).

cette possibilité mais y avoir peu recours, du fait notamment de la difficulté à identifier les autorités compétentes à qui adresser ces informations, l'échange se faisant alors via la CRF.

Demandes d'entraide en matière de saisie et confiscation : des développements bienvenus mais un besoin de davantage de moyens

172. Les examinateurs sont encouragés par les développements récents, qui sont de nature en renforcer la pratique des saisies et confiscation (cf. Section B6), y compris dans le contexte de la coopération internationale où les demandes d'entraide au Luxembourg aboutissent fréquemment à la saisie d'avoirs et ce, pour des montants considérables (200 et 180 millions EUR en 2019 et 2020, selon les chiffres du GAFI dans son rapport de 2023). L'exécution sur le territoire luxembourgeois des décisions de confiscation ou de gel émises par des juridictions étrangères est assurée pour les demandes émanant d'un État membre de l'UE par le biais de la loi du 23 décembre 2022[134] relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation, et pour les États tiers par la procédure de l'exequatur prévue aux articles 659 et suivant CPP. La gestion des demandes d'entraide en la matière subit des contraintes importantes, en matière de ressources humaines, comme souligné précédemment pour les autres types de CRI. Entre 2017 et 2022, le Bureau de recouvrement des avoirs (BRA) a reçu et exécuté 36 demandes de confiscation, d'une valeur d'environ 47 millions EUR. Le Luxembourg peut partager des actifs avec des États étrangers et l'a fait pour la plupart des demandes entrantes.

Une coopération avec les organisations internationales gouvernementales et banques multilatérales de développement en demi-teinte

173. Depuis la Phase 3, les autorités luxembourgeoises ont conclu une affaire détectée et signalée par un organe de l'UE (*Affaire Fonctionnaire Européen I*). Par ailleurs, en 2019, deux entreprises luxembourgeoises ont été inscrites sur la liste d'exclusion de la Banque Mondiale (*Affaire Banque Mondiale*, cf. Annexe 1). Lors de la visite sur place, les autorités ont affirmé n'avoir pas eu connaissance de cette affaire, ni des exclusions prononcées à l'encontre des entreprises luxembourgeoises. Celles-ci n'ont pu ainsi être prises en compte dans le cadre des procédures d'accès aux contrats publics ou autres avantages octroyés par les pouvoirs publics luxembourgeois (cf. Section A4).

Commentaires

Selon les informations disponibles, le Luxembourg est un partenaire efficace et attentif à l'exécution des demandes d'entraide originaires des États Parties à la Convention. Les examinateurs notent avec satisfaction que le dispositif en place repose notamment sur un personnel spécialisé et expérimenté mais que le manque de ressources dont souffrent l'ensemble des autorités judiciaires luxembourgeoises est susceptible de mettre à mal la performance du cade en place, dans un contexte d'augmentation constante des demandes d'entraide entrantes et sortantes. Ils recommandent donc au Luxembourg de prendre de toute urgence toutes les mesures appropriées pour renforcer les ressources de l'ensemble des autorités impliquées dans l'exécution et l'émission des demandes d'entraide, y compris en matière de saisie et confiscation.

Les examinateurs prennent note de la mise en place d'un nouveau mécanisme de gestion et de suivi statistiques des demandes d'entraide entrantes. Ils regrettent que ce nouveau mécanisme ne permette pas d'identifier aisément les demandes relatives à des faits de corruption d'agent public étranger et n'assure pas le suivi des demandes d'entraide sortantes. Ils recommandent au Luxembourg de doter l'application informatique générale de gestion des demandes de nouvelles fonctionnalités permettant de collecter de manière distincte des statistiques sur les demandes d'entraide entrantes et sortantes portant sur des faits de corruption d'agent public étranger et de

[134] Loi du 23 décembre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation https://www.oneauthor.org/

faire un suivi et décompte des demandes d'entraide sortantes.

Les examinateurs notent avec satisfaction que le Luxembourg coopère de manière informelle avec ses homologues étrangers grâce aux réseaux de contacts établis par les procureurs et juges d'instruction. Néanmoins, les examinateurs sont d'avis que le Luxembourg devrait faire un meilleur usage de ces contacts pour initier la transmission d'informations de manière spontanée, sans préjudice des enquêtes et procédures menées au Luxembourg et conformément au droit national.

2. Entraide dans le cadre de la résolution multi-juridictionnelle des affaires : un partenaire trop passif

174. À titre liminaire, il convient de noter que la loi du 21 mars 2006 met en place le cadre juridique de la création des équipes communes d'enquêtes avec des autorités judiciaires des États membres de l'UE[135]. Il n'existe pas de cadre juridique pour la création d'équipes communes d'enquête avec des États tiers à l'UE, sauf dans le cadre de traités bilatéraux (comme avec les États-Unis), et avec les États Parties au deuxième protocole de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe.

175. Le Luxembourg n'a été impliqué dans aucune équipe commune d'enquête relevant de la CAPE depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Grand-Duché. Il ressort des entretiens de la visite sur place que les autorités n'envisagent pas de s'associer à une équipe commune d'enquête avec des États tiers à l'UE, anticipant une possible nullité de l'ensemble des actes d'enquêtes ou d'instruction en raison de la non-application des dispositions luxembourgeoises régissant les demandes d'entraide. Les autorités luxembourgeoises soulignent que d'autres formes de coordination sont envisagées en pratique, à un stade précoce de la procédure par le biais de l'organisation des réunions de concertation auprès d'Eurojust avec les États européens concernés, la CRF peut également être associée. Une telle coordination a été mise en place dans l'*Affaire III*.

176. En réponse au questionnaire concernant les performances du Luxembourg en matière d'entraide judiciaire, une Partie à la Convention a indiqué que, dans une affaire qui ne relevait pas de la CAPE, les autorités luxembourgeoises ont refusé la création d'une équipe commune d'enquête mais qu'elles ont participé activement à l'enquête qui nécessitait le déplacement au Luxembourg de magistrats de la Partie à la Convention, notamment pour l'organisation du transfert d'éléments de preuves et des documents vers la Partie à la Convention.

Commentaires

Les examinateurs prennent note des efforts déployés par le Luxembourg afin de coordonner les affaires multi-juridictionnelles avec leurs homologues étrangers. Néanmoins, le Luxembourg ne fait pas encore un usage suffisamment pertinent et approprié de l'éventail des instruments de coopération internationale mis à sa disposition, notamment en ce qui concerne sa participation à la résolution d'affaires multi-juridictionnelles pour des faits de CAPE. À ce titre, les examinateurs sont d'avis que le Luxembourg est davantage un partenaire passif dans la résolution multi-juridictionnelle des affaires, se contentant d'exécuter les demandes d'entraide qui lui sont adressées sans chercher à participer plus activement dans la résolution de ces affaires, notamment par la création d'équipes communes d'enquêtes. Ils recommandent au Luxembourg de s'assurer que la création d'une équipe commune ou parallèle d'enquête soit envisagée lors de la conduite d'enquêtes et de poursuites pour corruption d'agents publics étrangers pouvant nécessiter une action coordonnée et concertée avec un ou plusieurs autres parties à la Convention, s'il y a lieu, et conformément aux législations nationales et traités et accords pertinents.

[135] La loi du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête, article 1.

3. *Échanges internationaux d'informations fiscales : des progrès*

177. Au Luxembourg, la base légale pour échanger des renseignements trouve son origine dans des conventions de double imposition, des accords d'échange de renseignements fiscaux, lorsqu'ils deviennent partie intégrante de la législation interne du Luxembourg, ainsi que dans la Convention multilatérale sur l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, telle qu'amendée. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé au Luxembourg de faciliter les échanges internationaux d'informations conformément à la Recommandation du Conseil de 2009 sur les mesures fiscales, notamment en envisageant d'inclure dans leurs conventions fiscales bilatérales, l'option prévue par le paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du modèle de Convention fiscale de l'OCDE (partage de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi et autorités judiciaires)[136] (recommandation 7(b)). La recommandation a été évaluée comme partiellement mise en œuvre lors du suivi écrit de Phase 3, Le Luxembourg ayant entrepris d'intégrer cette disposition dans certaines de ses conventions bilatérales mais de manière non systématique. Depuis la Phase 3, le Forum mondial sur la transparence et l'échange des renseignements à des fins fiscales (Forum fiscal mondial) a adopté son évaluation de la Phase 2 du Luxembourg (2019).[137] En 2019, le Luxembourg disposait d'un réseau conventionnel de 85 traités couvrant 135 juridictions, considéré comme très largement conforme à la norme internationale, notamment grâce à la Convention Multilatérale entrée en vigueur au Luxembourg le 1er novembre 2014 et aux 6 instruments bilatéraux signés depuis 2015. Pour le Forum mondial, ces traités sont également interprétés et appliqués de manière conforme à la norme en pratique. Grâce aux efforts de renégociation (notamment des accords avec l'Autriche et la Suisse qui n'étaient pas conformes à la norme) et grâce à l'application de la Convention Multilatérale, le Luxembourg a désormais un réseau conventionnel conforme à la norme, excepté pour six conventions fiscales avec des juridictions non couvertes par la Convention Multilatérale. Le même rapport note des progrès notoires concernant l'interprétation du critère de « pertinence vraisemblable[138] » au Luxembourg. Cette interprétation a été considérée comme trop restrictive par le passé, ce qui avait empêché dans certains cas la communication de renseignements. Le Forum mondial note que le Luxembourg a modifié son interprétation de la notion de pertinence vraisemblable et qu'aucun problème n'a été soulevé par ses partenaires. Pour le Forum mondial, le Luxembourg a continué à interpréter cette notion conformément à la norme pendant la période d'évaluation. La recommandation 7(b) a donc été mise en œuvre.

[136] La norme internationale d'échange de renseignements sur demande (ERD) est principalement reflétée dans le Modèle de l'OCDE d'Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale et son commentaire, l'Article 26 du Modèle OCDE de Convention fiscale sur le revenu et la fortune et son commentaire tels que mis à jour en 2012, et l'Article 26 du Modèle de Convention des Nations Unies sur la double imposition entre les pays développés et les pays en développement et son commentaire.

[137] Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande LUXEMBOURG 2019 (Deuxième cycle).

[138] Art. 26(1) de la Convention multilatérale : « Les autorités compétentes des États contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des États contractants, de leurs subdivisions politiques ou de leurs collectivités locales dans la mesure où l'imposition qu'elle prévoit n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1 et 2. »

B5. Conclusion des affaires de corruption transnationale

1. Organisation des tribunaux : la question des ressources et de la spécialisation

178. Les tribunaux d'arrondissement exercent la juridiction répressive en tant que cours correctionnelles et criminelles. Ils sont compétents pour juger les délits et crimes qui sont renvoyés devant eux par la chambre du conseil ou la chambre du conseil de la Cour d'appel. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg comprend six chambres, dites « pénales ». Le tribunal d'arrondissement de Diekirch se compose, selon la matière à traiter, en chambre civile, commerciale ou pénale. Le Luxembourg ne dispose pas de tribunaux spécialisés pour juger les affaires de corruption transnationale. Le défi des ressources cité à l'endroit des autorités d'enquêtes et de poursuites vaut également pour les tribunaux compétents en matière d'affaires de criminalité financière : lors de la visite sur place ont été évoqués la charge « certaine » de travail et le rythme soutenu des audiences (en moyenne, 4,5 audiences par semaine, des délais de 3 semaines pour rendre un arrêt, 6 pour les affaires complexes). Il a été également rappelé que les juges rédigent eux-mêmes leurs décisions, ce qui est de nature à alourdir encore leur charge de travail. Le rapport du ministère de la Justice (2021) souligne qu'un certain nombre de postes de juges n'ont pas pu être occupés pendant la période sous revue faute de recrutements suffisants. Pour répondre en partie à ces difficultés, le pool des référendaires recrutés et en voie d'être recrutés aura vocation à bénéficier aux tribunaux criminels et correctionnels, ces derniers ayant la charge de juger les affaires de CAPE (du fait de la « correctionnalisation » de l'infraction de CAPE évoqué précédemment). Il ressort par ailleurs des discussions qu'aucune formation en droit luxembourgeois ciblant la CAPE n'est mise à disposition des juges du fond[139], dont certains peuvent néanmoins se prévaloir d'une spécialisation en criminalité économique et financière.

2. Accès aux décisions et mesure de la politique pénale : une réalité hétérogène

179. Depuis 2019, les décisions rendues par les juridictions luxembourgeoises présentant un intérêt juridique, y compris les jugements et arrêts rendus en matière de corruption, sont librement accessibles en ligne sous deux formats : des extraits sous forme de fiches de décisions de justice sont publiées sur la « Base de jurisprudence JUDOC » , alors qu'une version intégrale pseudonymisée au sens du Règlement général sur la protection des données figure dans la rubrique « Juridictions judiciaires ». Ces bases de données sont accessibles via le site officiel de l'Administration judiciaire (Jurisprudence - La Justice - Luxembourg (www.justice.public.lu)). D'après un juge rencontré lors de la visite sur place, la plupart des décisions est publiée en pratique. La circulaire du procureur d'État du 30 octobre 2019 signale l'importance d'encoder les nouvelles affaires avec soin quant aux codes d'infractions utilisés afin de pouvoir extraire des données statistiques précises et fiables. À ce propos, le Groupe de travail a remarqué depuis la Phase 2 le manque d'outils statistiques adéquats pour évaluer la politique pénale en la matière. Ce constat demeure. Le parquet général a toutefois mentionné que des travaux importants sont en cours pour introduire un dossier électronique en matière pénale, qui devrait permettre de dégager des données statistiques pertinentes.

180. Le casier judiciaire luxembourgeois contient les condamnations prononcées par les juridictions répressives luxembourgeoises à l'encontre des personnes physiques et morales (toute personne morale ayant son siège social réel au Luxembourg) et peut contenir des condamnations étrangères. En effet, en vertu du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) et à des fins de centralisation, les condamnations prononcées dans un État membre de l'Union européenne sont automatiquement notifiées à l'État membre dans lequel se trouve le siège social réel de la personne morale. Le Service du casier judiciaire délivre gratuitement les extraits de casier judiciaire aux personnes physiques et morales

[139] Il convient de noter que les juges et procureurs peuvent avoir accès aux modules de formation dispensés par l'École Nationale de la Magistrature à Paris intitulée « la corruption nationale et internationale ».

qui en font la demande. Il délivre également des extraits de casier judiciaire à certaines administrations autorisées par règlement grand-ducal, qui doivent disposer de l'accord de la personne concernée[140].

3. Transparence dans l'application des sanctions : des progrès attendus

181. La Recommandation de 2021 a ajouté aux standards concernant les sanctions pour CAPE le fait que celles-ci devraient être « transparentes » et que les éléments importants des affaires résolues devraient être rendus publics et accessibles, en conformité avec les règles en matière de protection des données. Comme mentionné précédemment, les jugements présentant un intérêt juridique, y compris en matière de corruption, sont librement accessibles en ligne, à la fois sous forme de fiches contenant des extraits et de décisions intégrales pseudonymisées.

182. En revanche, le problème demeure de la transparence de l'information portant sur les motifs présidant à l'application des sanctions. Tel que remarqué lors de la Phase 3, les jugements contiennent des motifs très succincts quant à la sévérité des peines imposées et à l'application de circonstances atténuantes. Par exemple, dans l'*Affaire Fonctionnaire européen I*, le prévenu a été condamné d'un chef de trafic d'influences pour avoir offert un pot-de-vin au fonctionnaire. La Cour lui a imposé une peine d'emprisonnement de 18 mois, avec sursis intégral, assortie d'une amende de 20 000 EUR « *au vu de la gravité des faits* ». De motifs quant aux circonstances prises en compte n'ont pas été fournis. Des jugements expliquant plus en détail les aspects considérés dans la détermination des peines pourraient contribuer à des sanctions plus transparentes, efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique.

Commentaire

Les examinateurs sont préoccupés par le manque de ressources auxquels les tribunaux correctionnels et criminels sont confrontés. Ils recommandent au Luxembourg de prendre de toute urgence toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que : (i) des ressources suffisantes sont affectées aux tribunaux en charge des affaires économiques et financières ; (ii) ces services peuvent se doter du personnel nécessaire et spécialisé pour traiter les affaires de corruption transnationale de manière efficace et dans des délais raisonnables et (iii) ces services disposent de la formation nécessaire à cette même fin.

Les examinateurs regrettent par ailleurs le manque d'outils statistiques adéquats pour évaluer la politique pénale et encouragent le Luxembourg à poursuivre ses efforts d'informatisation des dossiers, ce qui devrait permettre l'accès à des données statistiques pertinentes. Ils considèrent aussi que des jugements expliquant plus en détail les aspects considérés dans la détermination des peines pourraient contribuer à des sanctions plus transparentes, efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique et à instaurer une jurisprudence plus cohérente.

Les examinateurs recommandent ainsi au Luxembourg de prendre toutes les mesures appropriées pour sensibiliser les juges quant à l'importance d'imposer des sanctions pour CAPE suffisamment transparentes, efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris en expliquant plus en détail les aspects considérés dans la détermination des peines dans les jugements. Enfin, ils recommandent de recueillir des statistiques sur les sanctions appliquées en pratique pour les infractions de corruption, y compris pour la CAPE.

4. Le jugement sur accord : un outil relevant du « plaider coupable »

183. En Phase 3, les autorités menaient une réflexion sur l'instauration éventuelle d'une procédure de « plaider coupable » et le Groupe de travail avait décidé de suivre son avancée quant à la mise en place

[140] Extrait de casier judiciaire d'une personne morale — Entreprises — Guichet.lu - Guide administratif - Luxembourg (public.lu).

d'un système de transaction pénale. La loi du 24 février 2015[141] a introduit en droit luxembourgeois la procédure de jugement sur accord, permettant au parquet et à l'auteur d'un délit ou d'un crime de proposer au tribunal compétent de prononcer une peine établie d'un commun accord pour les faits reconnus par leur auteur.

184. Le jugement sur accord s'apparente à une procédure du « plaider coupable » assimilable à une transaction pénale sans pour autant constituer une alternative aux poursuites du fait que l'accord fait l'objet d'une audience judiciaire en présence du prévenu. Il est susceptible d'application pour tous les délits et crimes qui, en raison de circonstances atténuantes, sont de nature à être punis à titre de peine principale soit d'un emprisonnement égal ou inférieur à cinq ans, soit d'une amende correctionnelle. Il est en ceci applicable à l'infraction de CAPE.

185. Les examinateurs se félicitent des garanties importantes instaurées par la loi qui offre ainsi un cadre clair et transparent : l'accord est conclu entre le procureur et une personne physique ou morale contre laquelle l'enquête préliminaire ou l'instruction préparatoire est dirigée sur la base d'une proposition du procureur ou de la personne poursuivie. L'accord est conclu par un acte qui énumère tous les faits visés y compris ceux que la personne poursuivie reconnaît avoir commis mais également la qualification pénale des faits reconnus, les circonstances atténuantes à retenir le cas échéant et les peines principales et accessoires à prononcer. L'accord est signé par le procureur d'État, la personne poursuivie et l'avocat qui assiste celle-ci. Les autorités indiquent que la conclusion d'un jugement sur accord est sans préjudice de l'article 34, alinéa 3 du Code pénal, selon lequel « *la responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices de ces mêmes infractions* ». La décision sur l'opportunité de poursuivre la personne physique en sus du jugement sur accord concernant la personne morale est appréciée au cas par cas.

186. L'accord est présenté pour homologation lors d'une audience à la chambre correctionnelle où les parties (y compris la partie civile, le cas échéant) sont entendues. La procédure se distingue d'autres modèles de « plaider coupable » du fait de l'intervention et du contrôle du juge sur les termes de l'accord. Selon plusieurs commentateurs, le législateur luxembourgeois a considéré que cette intervention du juge était nécessaire dans un souci de transparence de la justice, pour éviter le reproche d'une justice rendue à huis clos, après négociations et dont certains justiciables seulement profiteraient. La chambre correctionnelle statue sur la culpabilité de la personne poursuivie par rapport aux faits que cette dernière a reconnu avoir commis et contrôle la légalité des peines proposées en tenant compte des circonstances atténuantes qui ont le cas échéant été retenues dans l'acte d'accord. Si la cour considère que la culpabilité de la personne poursuivie est établie et que les peines énoncées dans l'acte d'accord sont légales et adéquates, elle condamne, par un jugement motivé, la personne poursuivie aux peines proposées. Elle ne peut pas s'écarter des peines et autres dispositions proposées dans l'acte d'accord. Dans le cas contraire, la cour constate dans un jugement que l'accord a échoué et renvoie les parties au stade de la procédure antérieure. En cas de caducité de la procédure d'accord, il ne peut être fait état des pièces et déclarations en relation avec l'accord. Celles-ci ne peuvent servir de moyen de preuve à charge ou à décharge de la personne poursuivie. Le jugement sur accord met fin à l'action publique à l'égard de la personne poursuivie qui a conclu l'accord, en ce qui concerne tous les faits visés par l'accord. Les voies de recours ordinaires sont applicables. Le jugement sur accord valant jugement, il peut entraîner l'exclusion des marchés publics.

187. Les examinateurs notent néanmoins certains écueils. La loi est peu lisible quant aux critères présidant au recours à de tels accords. Elle induit la divulgation volontaire de l'infraction mais le degré de coopération avec les autorités répressives n'est pas clairement établi (même s'il est entendu que la coopération spontanée de l'auteur de l'infraction peut être prise en compte dans ce contexte). Des informations claires et publiquement accessibles sur les avantages que l'auteur allégué de l'infraction peut obtenir grâce au jugement sur accord ne sont pas disponibles, outre l'intention affichée de la loi d'amener

[141] Loi du 24 février 2015. Art. 563 à 578 CP.

plus rapidement un certain nombre d'affaires à un jugement dans un délai raisonnable. Les avocats rencontrés lors de la visite sur place ont salué un mécanisme « *ne présentant que des avantages* » en ceci qu'il permet d'éviter à l'entreprise la tenue d'un long procès et un éventuel préjudice à sa réputation tout en garantissant un contrôle du juge et en donnant aux parties impliquées un certain degré de certitude sur le résultat et, en particulier, sur le montant des sanctions financières. Concernant la publicité en l'occurrence réservée à ces jugements, il convient de noter qu'ils sont consultables en ligne, dans une version pseudonymisée. Y figurent un résumé de la procédure et des faits faisant l'objet de l'accord et des informations anonymisées concernant les personnes physiques et/ou morales concernées ainsi que la nature des sanctions infligées et les motifs justifiant l'application de ces sanctions. Des éléments de personnalisation de la peine (de type confiscation) sont également publiés. Les discussions lors de la visite sur place n'ont pas permis de clarifier si le jugement sur accord permettait une négociation coordonnée avec une ou plusieurs autres Parties à la Convention.

188. En matière de sanctions, il ressort des entretiens et de la consultation de jugements sur accord pseudonymisés disponibles en ligne que les tribunaux tiennent compte notamment des aveux circonstanciés des prévenus mais également des circonstances atténuantes, de l'existence ou pas d'antécédents judiciaires et de l'ancienneté des faits, comme cela est le cas dans des affaires similaires ne bénéficiant pas de ce « plaider-coupable ». L'existence de programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité n'est pas clairement reconnue comme une possible circonstance atténuante (cf. Section C2). Lors de la visite, il a été fait référence à divers accords invalidés par le juge du fait notamment de l'inadéquation des sanctions proposées, par exemple dans un cas de récidive. Pour autant, l'absence d'information disponible sur les sanctions imposées dans ce cadre empêche de déterminer si ce mode de résolution des affaires a un impact sur le niveau des sanctions imposées et leur conformité à l'Article 3 de la Convention.

189. Les autorités rencontrées au Luxembourg soulignent que le recours aux jugements sur accord, à l'origine pensé essentiellement pour des délits (notamment routiers), est devenu fréquent en matière d'infractions financières et fiscales. L'usage de cette procédure semble notamment être privilégié en matière de manquements aux obligations de vigilance. Lors de la visite, une entreprise a noté que l'adoption d'un jugement sur accord au Luxembourg ne la protègerait pas a priori de poursuites dans un autre pays, du fait de sanctions peu sévères disponibles en droit luxembourgeois (cf. Section C2).

Commentaire

Les examinateurs sont encouragés par l'adoption au Luxembourg d'une procédure de « plaider-coupable » répondant au besoin avéré – et démontré dans ce rapport – de raccourcir les délais des procédures en matière pénale. Si la loi encadre convenablement ce type d'accord, les examinateurs sont néanmoins d'avis que certaines clarifications, issues notamment de la jurisprudence, seraient de nature à renforcer les mesures en place et à créer des conditions favorables à un usage de ce type d'accords dans les affaires de CAPE. Ils recommandent au Luxembourg, par tout moyen approprié, de (i) clarifier les critères présidant au recours à de tels accords, y compris en ce qui concerne le degré attendu de coopération avec les autorités répressives ; (ii) rendre publics, à partir d'informations claires et publiquement accessibles, les avantages que l'auteur allégué de l'infraction peut obtenir grâce à la conclusion d'un tel accord ; (iii) envisager que les jugements sur accord tiennent compte de la mise en œuvre de mesures correctives appropriées, y compris l'adoption ou l'amélioration des contrôles internes et des programmes ou mesures de conformité anti-corruption. Ils recommandent également au Luxembourg d'examiner l'application des jugements sur accord pour les infractions financières afin de déterminer l'efficacité de cet outil, y compris en termes de sanctions, et d'en dégager des bonnes pratiques.

B6. Sanctions contre les personnes physiques

1. *Sanctions pénales disponibles contre les personnes physiques : la nécessité de réforme*

190. Les sanctions applicables à l'infraction de corruption transnationale n'ont pas été modifiées depuis la Phase 3. Les infractions de corruption active (art. 247 CP) et de corruption dite « postérieure » (art. 249 CP, cf. supra) sont punies de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 à 187 500 EUR. L'infraction de corruption de magistrats (art. 250 CP) est assortie de peines plus sévères, soit de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 2 500 à 250 000 EUR. Lorsqu'un acte de corruption est commis dans le cadre d'une organisation criminelle, le minimum de la peine de réclusion est élevé de deux ans (art. 251-1 CP). En plus des peines principales de réclusion et d'amende, les personnes physiques peuvent être assujetties à des sanctions pénales complémentaires. Celles-ci incluent notamment : la destitution des titres, grades, fonctions, emplois et offices publics ; l'interdiction de certains droits civils et politiques ; la fermeture d'entreprise et d'établissement ; la publication de la décision de condamnation ou d'un extrait ; et l'interdiction d'exercer certaines activités professionnelles ou sociales (art. 7 CP).

191. Tel que remarqué en Phase 3, le montant des amendes pénales pour les infractions de corruption se situe dans une fourchette basse par rapport au niveau d'amendes prévues dans d'autres États Parties à la Convention[142]. Ce montant est également bas par rapport aux amendes prévues pour d'autres infractions au Luxembourg, notamment le blanchiment de capitaux, qui peut être puni d'une amende allant jusqu'à 1 250 000 EUR. Lors de la Phase 3, les autorités luxembourgeoises avaient indiqué que le ministère de la Justice entendait lancer une réforme générale du Code pénal, incluant la problématique des sanctions. Le Groupe de travail avait donc noté avec satisfaction les débats en cours et s'était limité à décider un suivi du niveau des sanctions applicables aux personnes physiques. Les examinateurs considèrent comme particulièrement problématique l'absence de mesures prises depuis la Phase 3 en la matière.

2. *La détermination des sanctions et l'application de circonstances atténuantes : un impact substantiel sur leur caractère dissuasif*

192. Le Code pénal luxembourgeois ne contient pas de dispositions sur les éléments à considérer dans la détermination des peines par les juges, à l'exception d'une disposition sur les amendes. Le montant des amendes « *est déterminé en tenant compte des circonstances de l'infraction ainsi que des ressources et des charges des prévenus* » (art. 28 CP). Les autorités luxembourgeoises ont indiqué de façon générale que, pour l'application des sanctions en matière de corruption, le tribunal prend en compte différents éléments, dont notamment la récidive, la position de l'auteur au sein de l'entreprise, l'importance de l'infraction et les avantages tirés de la corruption. Lors de la visite sur place, des procureurs ont indiqué que les juges n'ont pas de lignes directrices internes sur la détermination des peines. Cela serait perçu comme une ingérence dans leur pouvoir d'appréciation. Néanmoins, les juges de première instance suivent souvent les précédents de la Cour d'appel.

193. Le Code pénal ne contient pas de liste énumérant les circonstances aggravantes ni de règles générales sur celles-ci, mis à part sur la récidive. En revanche, il établit des règles d'application des circonstances atténuantes (arts. 73-79 CP), sans toutefois énumérer ces circonstances, leur application étant laissée à la discrétion des juges. Lors de la Phase 3, des magistrats avaient mentionné que les éléments suivants pouvaient être pris en compte pour l'application de circonstances

[142] En France, par exemple, une personne physique qui commet l'infraction de CAPE encourt une amende d'1 million EUR, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. Depuis 2020, lorsque la CAPE est commise en bande organisée, l'amende encourue est de 2 millions EUR ou, si le produit de l'infraction excède ce montant, au double de ce produit. Voir Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur la France (2021), para. 126.

aggravantes/atténuantes à l'infraction de CAPE : les antécédents des personnes poursuivies, la préméditation, le montant et la fréquence des pots-de-vin versés et l'importance du gain procuré. Lors de la visite sur place de Phase 4, des procureurs ont expliqué que l'absence de précédents criminels, la coopération par le prévenu, la faiblesse du préjudice causé et la longueur des délais de procédure constituent les circonstances atténuantes le plus souvent appliquées.

194. Une conséquence particulièrement significative de l'application de circonstances atténuantes est la pratique de la « décriminalisation » ou « correctionnalisation » des infractions. Tel que mentionné dans la Section B1, les infractions pénales sont qualifiées de « crimes », de « délits » ou de « contraventions », les crimes entraînant des sanctions plus sévères (art. 1 CP). Les infractions de CAPE relèvent d'une qualification criminelle en droit luxembourgeois mais peuvent être « correctionnalisées », c'est-à-dire requalifiées en délits, en application de circonstances atténuantes[143].

195. Plus spécifiquement, en vertu de l'article 74 CP, s'il existe des circonstances atténuantes la peine de réclusion pour les infractions de corruption active et de corruption « postérieure » (arts. 247 et 249 CP) est remplacée par la peine correctionnelle d'emprisonnement d'au moins trois mois (le maximum étant toujours cinq ans, art. 15 CP). La peine pour corruption de magistrats (art. 250 CP) est remplacée par la réclusion de cinq à dix ans ou même par la peine correctionnelle d'emprisonnement non inférieur à trois ans. Le juge peut également prononcer l'interdiction en tout ou en partie de l'exercice de certains droits civils et politiques (art. 253(1) CP). Concernant les amendes après correctionnalisation de l'infraction, la jurisprudence en matière de corruption est contradictoire quant aux dispositions applicables. Certaines décisions suggèrent qu'en cas de correctionnalisation le montant de l'amende reste celui de l'amende obligatoire pour corruption active (soit 500 à 187 500 EUR)[144]. Une autre décision a toutefois appliqué une disposition selon laquelle, lorsque les peines criminelles sont commuées en un emprisonnement, le juge peut seulement imposer une amende de 251 à 10 000 EUR (art. 77 CP)[145], c'est-à-dire à un niveau de sanctions encore moins dissuasif. Les représentants du parquet soulignent qu'il s'agit d'une décision isolée. Ils affirment que cette disposition permet d'appliquer une amende facultative lorsqu'un crime est assorti seulement d'une peine privative de la liberté. En principe, elle ne devrait donc pas être appliquée en cas de décriminalisation de l'infraction de CAPE.

196. D'un point de vue procédural, le procureur d'État peut demander la correctionnalisation d'une infraction de corruption dans les réquisitions écrites qu'il soumet à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement. La chambre du conseil décide ensuite de renvoyer l'inculpé devant la chambre correctionnelle du tribunal (plutôt que devant la chambre criminelle) par application des circonstances atténuantes (arts.127, 130-1 et 132 CPP) ou pas. De plus, deux dispositions précisent que « *la chambre correctionnelle ne peut décliner sa compétence en ce qui concerne l'excuse et les circonstances atténuantes admises par la chambre du conseil* » (arts. 130-1(2) et 132(2) CPP). Il semblerait donc que la décision sur la correctionnalisation par application de circonstances atténuantes est prise en amont et ne peut pas être revue par les juges du fond.

197. La conséquence de la correctionnalisation est donc souvent une réduction substantielle du niveau des sanctions pour les infractions de CAPE. Le fait que la décision de correctionnalisation et son corollaire (la diminution de la sanction) ne soit pas décidée par un juge du fond à l'issue d'un procès soulève des

[143] Il convient de noter que la correctionnalisation de dossiers criminels de corruption n'entraîne pas de conséquence pour le délai de prescription. Le régime de prescription applicable à l'infraction de CAPE n'a pas changé depuis la Phase 3 (art. 637 et s. CPP). Le délai de prescription pour l'infraction de corruption transnationale est de dix ans et n'est pas modifié par la correctionnalisation éventuelle de l'infraction (art. 640-1 CPP). La prescription commence à courir à partir du moment où les faits qui sont les éléments constitutifs de l'infraction ont été accomplis ; la prescription est suspendue lorsqu'il existe un obstacle juridique ou de fait ; et à chaque fois qu'un acte d'instruction et de poursuite est accompli. Les demandes d'entraide font partie des actes d'instruction qui interrompent également les délais de prescription.

[144] Voir, par exemple, TALux corr. 8 février 2021, n°303/2021, p. 6.

[145] TALux corr. 24 octobre 2019, n°2539/2019, p. 11.

préoccupations supplémentaires (bien que ces magistrats présentent les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que les juges du fond). Les procureurs rencontrés lors de la visite sur place ont en outre expliqué que la décriminalisation des infractions en matière de criminalité financière est quasi systématique. Selon une pratique établie, le parquet demande la correctionnalisation si la peine applicable en l'espèce est inférieure à 5 ans. Historiquement, la correctionnalisation aurait été utilisée pour éviter la procédure lourde de la Cour d'assise. Après l'abolition de celle-ci et la création de la chambre criminelle à la fin des années 1980, la pratique aurait perduré, avec les infractions financières systématiquement renvoyées devant les chambres correctionnelles, qui ont également développé une expertise en la matière.

198. Le Groupe de travail s'est interrogé sur cette pratique en Phase 2 : tout en la jugeant compréhensible, il a considéré qu'elle « *soulève toutefois la question de l'inadéquation entre des préoccupations répressives (ne pas encombrer les tribunaux criminels, réaliser des économies) et le caractère symbolique et donc dissuasif de l'apparat d'une infraction que le législateur a décidé de qualifier de crime – apparat amoindri dès lors que le caractère criminel ne sera pas systématiquement retenu dans des dossiers de corruption* ». Le recours systématisé à cette pratique continue d'interroger et mériterait d'être revu. Depuis la Phase 2, le législateur luxembourgeois a par ailleurs instauré pour des délits (tel le blanchiment) des peines d'amende supérieures à celles disponibles pour des infractions financières qualifiées de crimes, telle la CAPE. Cet état de fait pourrait motiver une reconsidération de la classification des infractions financières en droit pénal luxembourgeois.

199. Une autre disposition contribue potentiellement à réduire systématiquement l'effet dissuasif des sanctions applicables. Depuis 2018, les tribunaux sont tenus de prononcer un sursis à l'exécution des peines de privation de la liberté s'agissant de primo-délinquants, à moins de fournir des raisons pour lesquelles cela ne serait pas approprié : « *en matière correctionnelle et criminelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement ou de réclusion sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette mesure […]* », art. 195-1 CPP. Cette disposition ne s'applique donc pas aux amendes. Les procureurs rencontrés lors de la visite sur place ont ajouté que la Cour doit motiver même un sursis partiel qu'elle entendrait proposer. D'après un juge, la disposition n'est pas particulièrement problématique car tout sursis peut être exclu pour de justes motifs. Le sursis est néanmoins souvent prononcé.

3. Sanctions pénales imposées en pratique aux personnes physiques : l'absence de données pertinentes

200. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait décidé d'effectuer un suivi, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, du niveau des sanctions dans les affaires de corruption transnationale, ainsi que de l'impact sur le caractère dissuasif des sanctions de l'application de circonstances atténuantes, notamment en cas de correctionnalisation de l'infraction de CAPE (questions de suivi 10(d) et (f)).

201. Comme mentionné dans l'Introduction, une affaire a été conclue avec des condamnations définitives pour CAPE depuis la Phase 3 (*Faux Certificats*). Les autorités luxembourgeoises indiquent que cette affaire n'est pas représentative du niveau des sanctions applicables. En effet, les tribunaux ont appliqué les règles en vigueur avant la loi de 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption, les faits ayant été commis avant l'entrée en vigueur de celle-ci. Cette loi a notamment requalifié les infractions de CAPE en crimes et augmenté les sanctions applicables. On peut néanmoins remarquer que les sanctions applicables aux faits de l'affaire étaient l'emprisonnement de 6 mois à 5 ans et une amende de 500 à 125 000 EUR. Des huit individus condamnés du chef de CAPE, trois ont été seulement condamnés à une amende de 1 500 EUR, quatre ont été condamnés à des peines d'emprisonnement contenues entre 9 et 30 mois, toutes avec sursis intégral, et à des amendes comprises entre 1 000 et 2 500 EUR, et un a été condamné à une peine d'emprisonnement de 42 mois, dont 6 sans sursis, ainsi qu'à une amende de 15 000 EUR. Ces sanctions incluent celles pour d'autres infractions commises en concours réel. Les motifs

mentionnent comme raisons principales des peines réduites imposées l'ancienneté des faits et le dépassement du délai raisonnable prévu par l'article 6, alinéa 1er de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que l'absence d'antécédents et les aveux par certains des prévenus. Aucun des jugements examinés ne mentionne la gravité intrinsèque de la corruption transnationale (ni de la corruption interne, par ailleurs).

202. En l'absence de condamnations pour CAPE en application de la législation en vigueur, la pratique du Groupe de travail veut que l'on examine les sanctions imposées en moyenne dans les affaires de corruption domestique. Cela n'a pas été possible dans le contexte de cette évaluation, les autorités luxembourgeoises ne disposant pas de statistiques sur les sanctions. Les statistiques disponibles permettent seulement de déterminer le nombre d'affaires de corruption dans lesquelles des condamnations ont été prononcées. Les enjeux de la collecte de statistiques sont revus à la Section B5.

Commentaire

Les examinateurs considèrent comme particulièrement problématique le fait que, contrairement au projet annoncé par le ministère de la Justice lors de la Phase 3, aucune réforme réhaussant le niveau des sanctions financières disponibles pour les personnes physiques n'a été actée. Ils notent également avec préoccupation que la pratique presque systématique de « correctionnaliser » les infractions en matière de criminalité financière et d'accorder le sursis à l'exécution des peines aux primo-délinquants est de nature à réduire considérablement l'effet dissuasif des peines privatives de liberté prévues pour l'infraction de CAPE. Par ailleurs, ils constatent que la jurisprudence luxembourgeoise manque de cohérence quant au montant des amendes applicables en cas de correctionnalisation de l'infraction.

Les examinateurs recommandent ainsi au Luxembourg de revoir à la hausse le montant maximal des amendes disponibles pour les personnes physiques pour le porter à un niveau proportionné, efficace et dissuasif en conformité avec l'Article 3 de la Convention, et ce dans les meilleurs délais. Compte tenu de l'impact important de la « correctionnalisation » sur les infractions financières et la CAPE en particulier, les examinateurs recommandent au Luxembourg de conduire une évaluation de cette pratique afin de dégager plus de lisibilité et de prévisibilité dans son usage et ses conséquences, y compris en termes de niveau d'amendes applicables.

4. Confiscation des pots-de-vin et du produit de la CAPE : des avancées à mesurer

203. La « confiscation spéciale » est qualifiée de peine en droit luxembourgeois (arts. 7, 14 et 25 CP). Elle s'applique aux biens formant l'objet ou le produit d'une infraction, ou constituant un avantage patrimonial tiré d'une infraction, aux biens substitués à ceux-ci et aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction. Depuis 2007, la confiscation peut viser également les biens d'une valeur monétaire correspondante à ceux qui constituent l'objet, le produit ou un avantage patrimonial tiré de l'infraction (confiscation par équivalent). En vertu de l'article 31 CP, la confiscation est toujours prononcée pour les crimes et donc aussi pour l'infraction de CAPE. Cependant, comme mentionné précédemment, le crime de CAPE est souvent poursuivi en tant que délit par l'effet de la « correctionnalisation » de l'infraction. Il serait important que les autorités luxembourgeoises clarifient que la confiscation spéciale devrait être également obligatoire, lorsqu'applicable, dans des affaires de CAPE où l'infraction a été correctionnalisée.

Des développements législatifs positifs

204. Aux cours des cinq dernières années, plusieurs modifications législatives ont eu pour but d'étendre le régime de la confiscation et de rendre sa mise en œuvre plus efficace. Les modifications au Code pénal ont à la fois réorganisé les dispositions existantes et introduit de nouvelles dispositions élargissant le champ d'application de la confiscation.

205. En 2018, le Luxembourg a introduit la confiscation élargie pour les actifs de toute nature dont la personne condamnée ne peut pas expliquer l'origine[146]. Cette confiscation peut viser à la fois les actifs dont le condamné est propriétaire et ceux dont il a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi. Elle est applicable à un crime ou un délit puni d'au moins quatre ans d'emprisonnement, ce qui inclut le crime de CAPE, et ayant procuré un profit direct ou indirect (art. 31(2), 5° CP). La confiscation élargie permet de « s'attaquer au patrimoine global susceptible d'avoir été acquis par l'activité criminelle, sans toutefois que l'autorité de poursuite soit obligée de prouver que chaque élément de l'actif patrimonial a été généré par une infraction »[147]. En 2022, la loi sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués a élargi le champ d'application de la confiscation par équivalent[148]. La « confiscation de valeur » peut être ordonnée lorsqu'aucun bien susceptible de confiscation n'a été identifié ou lorsque les biens identifiés sont insuffisants pour couvrir l'objet ou le produit d'une infraction, ou l'avantage patrimonial tiré d'une infraction. De plus, elle peut viser les biens de toute nature appartenant au condamné ou dont il a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi (art. 31(4) CP). Les procureurs rencontrés lors de la visite sur place ont souligné qu'auparavant il n'était pas possible de confisquer des biens qui n'avaient pas été identifiés avant la condamnation, ce qui constituait un grand obstacle en pratique. Ils considèrent donc que ce développement législatif est une avancée importante.

206. La même loi a introduit des innovations majeures sur le plan tant institutionnel que procédural. Elle a établi le nouveau Bureau de gestion des avoirs (BGA), placé sous l'autorité du Ministre de la Justice, dorénavant chargé d'assurer la gestion des avoirs saisis et confisqués. Le Bureau de recouvrement des avoirs (BRA), institué au sein de la section financière et économique du parquet de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg, est pour sa part en charge du dépistage et de l'identification des avoirs criminels, à la fois dans le cadre d'une procédure pénale nationale et de l'entraide internationale (Cf. Section B4)[149]. Le BGA compte actuellement cinq membres à plein-temps et un employé à mi-temps, et le recrutement de quatre gestionnaires de biens était en cours en juillet 2023. Depuis mars 2023, le BRA est composé de trois magistrats du parquet, assistés par le secrétariat de la section économique et financière. Les enquêtes en vue d'identifier des avoirs criminels sont réalisées par la section anti-blanchiment du SPJ. Dans son rapport de 2023, le GAFI souligne le besoin de consolider les ressources et moyens du BRA et du BGA.

207. Du point de vue de la procédure, la possibilité de procéder à la saisie des « biens susceptibles de confiscation ou de restitution » a été expressément ajoutée aux dispositions sur les perquisitions au cours de l'enquête préliminaire et de l'instruction (arts. 47 et 65 CPP). Enfin, la loi de 2022 a introduit les « enquêtes de patrimoine post-sentencielles » (arts. 705 et ss. CPP), ayant pour but d'identifier après condamnation les actifs sur lesquels la confiscation peut être exécutée (notamment une confiscation par équivalent), lorsqu'ils n'ont pas pu être identifiés avant. Ces enquêtes sont menées sous la direction du BRA, qui peut notamment (i) obtenir des informations sur le patrimoine du condamné auprès de professionnels (ii) accéder aux informations administratives et financières détenues par toute autre administration publique et (iii) charger la police judiciaire de l'exécution d'une enquête sur le patrimoine d'une personne condamnée.

[146] Loi du 1er août 2018, portant modification 1°du Code pénal ; 2°du Code de procédure pénale ; [et d'autres lois] en vue d'adapter le régime de confiscation.

[147] Projet de loi portant réforme du régime de confiscation, doc. parl. n° 7220/00, Commentaire des articles, p. 8.

[148] Loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués [Loi 22 juin 2022].

[149] Les autorités luxembourgeoises ont précisé que la Section économique et financière du Parquet de Luxembourg a été désignée en 2009 comme « Bureau national de recouvrement des avoirs patrimoniaux » au sens de la décision 2007/845/JAI du Conseil de l'Union Européenne et assume depuis cette fonction sans interruption.

Approche à la confiscation et sensibilisation des autorités compétentes : des développements encourageants

208. Concernant l'utilisation des mesures disponibles et le recours proactif à la confiscation, les examinateurs sont encouragés par l'adoption de deux notes de service du procureur d'État en octobre 2022, notes qui servent de documents de référence pour la mise en œuvre pratique des dispositions légales en la matière. L'une, qui couvre la « politique de poursuite […] en matière de saisies et confiscations en général », préconise l'application systématique dans tous les dossiers qui s'y prêtent des dispositions sur la saisie des biens susceptibles de confiscation ou restitution, dans le cadre de la procédure d'enquête et d'instruction. L'autre, qui concerne les saisies et confiscations, souligne que « le but de toute poursuite d'une quelconque infraction, générant un avantage patrimonial illicite, doit aussi in fine être de priver le criminel de son profit ». Cette note rappelle également les démarches procédurales essentielles ainsi que les autorités compétentes et organise la coopération pratique entre notamment le BRA, l'Unité Anti-blanchiment de la police judiciaire et la CRF. Aucune ligne directrice n'est disponible pour les autorités répressives en matière d'identification, de quantification et de confiscation de l'instrument et des produits de la corruption transnationale. Dans leurs réponses aux Questionnaires de Phase 4, les autorités luxembourgeoises mentionnent la documentation élaborée par la CRF en la matière, les conférences, formations ou réunions organisées par celle-ci, ainsi que les informations publiées sur son site internet. Ces mesures ne semblent toutefois pas suffisantes en tant qu'outils pratiques destinés aux autorités répressives.

La confiscation en pratique : une évaluation empêchée

209. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait décidé d'effectuer un suivi de l'utilisation de la peine de confiscation dans les affaires de corruption transnationale, compte tenu de l'absence de mise en œuvre. Bien que l'*Affaire Faux Certificats* ait abouti à des condamnations pour le chef de CAPE depuis la Phase 3, l'utilisation de la confiscation dans ce cas a été très limitée, en raison à la fois de l'ancienneté des faits et du fait que la confiscation par équivalent, entrée en vigueur en 2007, ne pouvait pas s'appliquer en l'espèce[150]. Ces décisions ne sont donc pas pertinentes pour évaluer la confiscation en pratique sur la base des dispositions actuelles (ni, par ailleurs, sur la base des dispositions en vigueur lors de la Phase 3).

210. Il semblerait que, comme pour les sanctions, le Luxembourg ne collecte pas de statistiques détaillées en matière de confiscation. Cependant, le nouveau BRA est en charge de la gestion centralisée et informatisée des données relatives à tous les biens saisis et confisqués et doit produire un rapport annuel d'activité comprenant notamment un bilan statistique[151]. Il serait important que, à travers les statistiques collectées, le BGA puisse également identifier les saisies et confiscations effectuées en lien avec des affaires de corruption transnationale, en matière à la fois de pots-de-vin et de produits de l'infraction obtenus par les corrupteurs.

Commentaire

Les examinateurs constatent que la confiscation n'est obligatoire que pour les crimes et non pour les délits. Ils recommandent au Luxembourg de clarifier par tout moyen approprié que la confiscation spéciale devrait être également obligatoire, lorsqu'applicable, dans des affaires de CAPE où l'infraction a été correctionnalisée (c'est-à-dire poursuivie comme un délit).

Les examinateurs félicitent le Luxembourg pour les modifications législatives qui ont considérablement étendu le régime de la confiscation. Ils notent que le BRA et le BGA sont en charge, respectivement, du recouvrement des avoirs criminels et de la gestion des avoirs

[150] Voir, par exemple, TALux corr. 4 mai 2017 n°1350/2017, p. 182.

[151] Loi 22 juin 2022, arts. 3(1)5° e 9.

confisqués. Cette approche centralisée à la confiscation devrait rendre la mise en œuvre plus efficace. Les examinateurs se réjouissent également des efforts des autorités luxembourgeoises visant à développer une approche proactive à l'identification, à la saisie et à la confiscation. Ils considèrent néanmoins que les autorités compétentes pourraient être sensibilisées et orientées davantage en la matière et notamment dans les affaires de corruption transnationale.

Les examinateurs recommandent au Luxembourg (i) de sensibiliser davantage les autorités d'enquêtes et de poursuites à l'importance de procéder à des enquêtes financières approfondies afin de détecter, de recouvrer et de confisquer, y compris par équivalent, l'instrument et les produits de la CAPE ; (ii) d'envisager l'adoption et la diffusion auprès de ces mêmes autorités de lignes directrices visant spécifiquement l'identification, la quantification et la confiscation de l'instrument et des produits de la CAPE ; (iii) de s'assurer que le BGA est en mesure d'identifier, dans ses statistiques, les saisies et confiscations effectuées en lien avec des affaires de CAPE, à la fois de pots de vin et de produits de l'infraction obtenus par les corrupteurs et (iv) de s'assurer que le BGA et le BRA disposent de ressources et moyens à la hauteur de leurs mandats.

C. LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES

C1. Champ de la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale

211. Depuis 2010, les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables au Luxembourg. Elles peuvent être pénalement sanctionnées pour les crimes ou délits commis en leur nom et dans leur intérêt, y compris pour le crime de CAPE et pour les infractions connexes. Les conditions pour engager la responsabilité des personnes morales et les sanctions pénales qui leur sont applicables sont traitées aux articles 34 à 40 CP. Le CPP contient également des dispositions s'appliquant spécifiquement aux procédures menées à l'encontre des personnes morales. Toutes les personnes morales, y compris les entreprises publiques, peuvent être tenues responsables d'actes de CAPE.

1. Niveau hiérarchique de l'individu dont les actes peuvent engager la responsabilité de la personne morale : une nouvelle loi bienvenue

212. En Phase 3, l'article 34 CP prévoyait que la responsabilité d'une personne morale puisse être engagée seulement lorsqu'une infraction était commise « *par un de ses organes légaux ou par un ou plusieurs de ses dirigeants de droit ou de fait* ». La responsabilité n'était donc engagée que par les actes de sujets à un niveau hiérarchiquement élevé et non pas par les actes d'autres personnes. Le Groupe de travail avait recommandé que le Luxembourg s'assure par tout moyen approprié que le régime de responsabilité des personnes morales adopte une des deux approches décrites à l'Annexe I.B de la Recommandation de 2009 (maintenant de 2021) en ce qui concerne le niveau hiérarchique et le type d'acte susceptible d'engager cette responsabilité (recommandation 2(a)).

213. En 2020, le Luxembourg a adopté une modification législative des critères pour engager la responsabilité des personnes morales[152] au titre d'une révision de l'article 34 CP (cf. Annexe 4). Les examinateurs saluent ce développement positif. Le Luxembourg a choisi de suivre la deuxième approche préconisée par la Recommandation de 2021. Premièrement, la responsabilité de la personne morale est engagée par des actes de CAPE accomplis par des personnes situées aux niveaux hiérarchiques les plus élevés. La formulation de ce critère lors de la Phase 3 posait problème, l'engagement de la responsabilité de l'entreprise « *par un de ses organes légaux* » correspondant à la « théorie de l'identification » et à une approche qui a été systématiquement considérée comme trop étroite par le Groupe de travail[153]. Des doutes subsistaient également quant à l'étendue de la notion de « *dirigeants de droit ou de fait* ». Ces

[152] Loi du 12 mars 2020. Voir aussi Projet de loi n° 7411, doc. parl. 7411/00 du 26 mars 2019, p. 7. Cette loi visait à la fois à transposer la directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et à se conformer aux recommandations du Groupe de travail.

[153] Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur le Luxembourg (2011), paras. 33-37.

doutes devraient être dissipés, la formulation de la disposition étant étendue à « *toute personne […] qui exerce un pouvoir de direction [au sein de la personne morale], sur la base d'un pouvoir de représentation de la personne morale ou d'un pouvoir de prendre des décisions au nom de la personne morale ou d'un pouvoir d'exercer un contrôle* » (art. 34(1) CP). Cette dernière catégorie, de *personnes exerçant un pouvoir de contrôle*, semble être suffisamment large pour couvrir les niveaux hiérarchiques les plus élevés. Il faudra néanmoins suivre l'application de cette disposition dans la jurisprudence luxembourgeoise.

214. Deuxièmement, bien que cette hypothèse ne soit pas explicitement prévue, la responsabilité de la personne morale semble pouvoir également être engagée si une personne située à un niveau hiérarchique élevé de la direction donne l'instruction ou l'autorisation à une personne d'un rang hiérarchique inférieur d'accomplir des actes de CAPE. Cela était le cas d'après la plupart des magistrats rencontrés lors de la Phase 3. Les procureurs rencontrés lors de la visite sur place de Phase 4 ont également confirmé que cette hypothèse engagerait la responsabilité de la personne morale. La personne située à un niveau hiérarchique plus élevé serait tenue responsable à titre de co-auteur ou complice pour avoir donné des instructions pour commettre l'infraction, ou aidé ou assisté l'auteur de l'infraction, en vertu des articles 66 et 67 CP. Enfin, en vertu de la réforme de 2020, la responsabilité de la personne morale est également engagée « *lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une* [personne à un niveau hiérarchiquement élevé] *a rendu possible la commission d'un crime ou d'un délit, dans l'intérêt de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité* » (art. 34(2) CP). Cette nouvelle disposition inclut clairement un défaut de supervision. En revanche, il n'est pas acquis que les juges se pencheront sur l'abstention par les dirigeants de mettre en œuvre des programmes ou mesures appropriés en matière de contrôle interne, de déontologie et de conformité, tel que demandé par la Recommandation de 2021. Les magistrats rencontrés ont indiqué que l'article 34(2) CP n'avait pas encore été appliqué au moment de la visite sur place. En l'absence de jurisprudence, le Groupe de travail devra suivre l'application de cette disposition en fonction de l'évolution de la pratique.

2. Le critère de l'infraction commise « au nom » et « dans l'intérêt » d'une personne morale : des préoccupations demeurent

215. La responsabilité de la personne morale est seulement engagée par des infractions commises « *au nom et dans l'intérêt* » de celle-ci, lorsque l'infraction est commise par des personnes situées à un niveau hiérarchique élevé (art. 34(1) CP). En revanche, lorsqu'une infraction est rendue possible par un défaut de surveillance ou de contrôle, le critère est celui de la commission de l'infraction *« dans l'intérêt de ladite personne morale* » (art. 34(2) CP). Le premier critère est donc plus étroit. Il est possible qu'il reflète la théorie de l'identification (cf. supra), dans le sens que la disposition couvrirait seulement des actes posés par des organes ou dirigeants pouvant représenter la société et donc agir en son nom. La présence de ce critère restreignant le champ d'application de la responsabilité pourrait être palliée par le nouvel article 34(2) CP. D'après les procureurs rencontrés lors de la visite sur place, la nécessité de lier la personne morale à une décision des organes officiels n'existe plus depuis la réforme de 2020. Le nouvel alinéa permettrait d'établir la responsabilité plus largement. Cet aspect pourra être évalué dans le cadre du suivi de l'application de la nouvelle disposition.

216. Par ailleurs, le rapport de Phase 3 exprimait la préoccupation que le critère de « l'intérêt » de la personne morale ne restreigne considérablement la possibilité d'établir la responsabilité des personnes morales en pratique. Ce critère soulevait principalement trois questions : (i) qu'il soit interprété seulement dans un sens de profit ou d'avantage pécuniaire ; (ii) qu'il soit exclu lorsqu'une infraction est principalement commise dans l'intérêt personnel de l'auteur personne physique ; et (iii) qu'il ne soit pas rempli lorsqu'une infraction est commise dans l'intérêt d'une personne morale affiliée, telle que la maison mère ou une filiale étrangère. Le Groupe de travail avait donc recommandé au Luxembourg de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le critère de « l'intérêt » de la personne morale n'exclut pas certains cas de CAPE dans lesquels un pot-de-vin est offert ou versé seulement dans l'intérêt partiel de l'entreprise ou dans l'intérêt d'une autre personne morale, éventuellement liée à la première (recommandation 2(b)(iii)).

Les autorités luxembourgeoises ne font pas état de développements concernant la mise en œuvre de cette recommandation. En fait, ce critère est également présent dans le nouvel article 34(2) CP couvrant les infractions rendues possibles par un défaut de surveillance ou de contrôle.

217. Les autorités luxembourgeoises rapportent une jurisprudence confirmant que le critère de « l'intérêt » de la personne morale est interprété seulement dans un sens de profit ou d'avantage pécuniaire. Selon cette jurisprudence, « *une infraction est commise dans l'intérêt de la personne morale, et par conséquent imputable à celle-ci, lorsque ladite infraction est commise en vue d'obtenir un gain sinon un profit financier, sinon de réaliser des économies en sa faveur ou de lui éviter des pertes »*[154]. Tel que noté dans le rapport de Phase 3, ce critère restreint la responsabilité des personnes morales car, par exemple, une entreprise pourrait verser un pot-de-vin en vue de remporter un contrat non rentable afin de s'implanter dans un nouveau marché. De plus, il soulève des préoccupations quant à la nécessité d'établir la preuve d'un avantage pécuniaire, attendu ou effectif. Cela pourrait être difficile lorsque la contrepartie n'est pas fournie par l'agent public étranger ou lorsque l'avantage pécuniaire n'apparaît pas dans les livres. Le Groupe de travail a exprimé les mêmes préoccupations dans l'évaluation d'un État qui pouvait établir la responsabilité pénale de la personne morale seulement si « *l'objectif ou le résultat de la commission de l'infraction était l'obtention d'un avantage pécuniaire pour le compte de la personne morale* [...] »[155].

218. Le parquet considère que, tel que suggéré par les travaux parlementaires de la loi de 2010, la notion d'« intérêt » n'a pas nécessairement une connotation patrimoniale et peut être interprétée de façon plus large. D'après un procureur rencontré lors de la visite sur place, le seul fait de gagner une entrée dans un marché pourrait être considéré comme un avantage au sens large, ne devant pas être prouvé au niveau comptable. Les autorités luxembourgeoises n'ont toutefois pas fourni de jurisprudence confirmant cette approche. Les autorités luxembourgeoises n'ont pas fourni non plus de jurisprudence qui pourrait éclairer les autres aspects problématiques liés au critère de « l'intérêt » de la personne morale et repris ci-dessus. Lors de la visite sur place, des procureurs ont avancé que les relations dans les groupes de sociétés pourraient être prises en compte dans le contexte général de l'infraction. Ils ont néanmoins confirmé qu'il est difficile de se prononcer en l'absence de jurisprudence sur ce point.

3. Autonomie de la responsabilité des personnes morales vis-à-vis des poursuites ou de la condamnation de personnes physiques : un principe à clarifier

219. Lors de la Phase 3, le Luxembourg avait indiqué que « la responsabilité des personnes morales est un concept autonome qui ne dépend pas de la culpabilité d'un représentant de la société ». En l'absence de jurisprudence clarifiant cette question, le Groupe de travail avait néanmoins recommandé que le Luxembourg prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que le régime de responsabilité des personnes morales ne restreint pas cette responsabilité aux cas où la ou les personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies et condamnées (recommandation 2(b)(i)).

220. Les représentants du parquet ont confirmé que la responsabilité des personnes morales est autonome. Ce principe découlerait de l'art. 34(3) CP (« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions »). La jurisprudence s'est appuyée sur cette disposition et sur les travaux parlementaires pour affirmer l'autonomie de la responsabilité des personnes morales : « *Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 mars 2010 permettant de rechercher la responsabilité pénale des personnes morales, notamment en présence de défauts ou de déficiences dans le processus organisationnel ou d'autres processus imputables à l'entreprise, il n'est plus indispensable de poursuivre ipso facto le chef d'entreprise, même si la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou*

[154] CSJ corr. 13 décembre 2013, n°565/13 X, p. 11.

[155] Voir, respectivement, Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur le Luxembourg (2011), paras. 43-44 ; Rapport de Phase 2 du Groupe de travail sur la Hongrie (2005), paras. 147-149 et 210(a)https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/Finlande-Rapport-Phase-4-FR.pdf.

complices des mêmes infractions (Rapport de la Commission Juridique du 3 février 2010 relatif au projet de loi n°5718, document n°5718/08, identifiant J-2009-O-1488, p.2) »[156]. Le Groupe de travail fera un suivi de l'application de ce principe en matière de CAPE. Dans l'*Affaire I*, les poursuites sont dirigées à l'encontre de la société. Cette affaire pourrait donc confirmer qu'il est possible d'établir la responsabilité de la personne morale de façon indépendante.

4. Responsabilité des sociétés pour complicité et pour avoir utilisé des entités affiliées : compte tenu des risques, une approche des poursuites à revoir

221. Tel que mentionné précédemment, le Luxembourg est une destination privilégiée pour la constitution de holdings et d'autres sociétés pour des stratégies d'investissement et de structuration des groupes internationaux. Ces entités luxembourgeoises pourraient se rendre complices de corruption transnationale à différents titres, y compris par assistance ou autorisation. Elles pourraient également utiliser des entités affiliées afin de commettre l'infraction. Des allégations qui ont fait surface depuis la Phase 3 confirment ces risques.

222. L'Article 1(2) de la Convention demande que les Parties prennent les mesures nécessaires pour que la complicité dans la corruption transnationale (y compris par instigation, assistance ou autorisation) constitue une infraction pénale. Au Luxembourg, on punit comme auteurs d'une infraction, entre autres, ceux qui l'ont exécutée ou qui ont coopéré directement à son exécution et ceux qui ont prêté pour l'exécution une aide indispensable pour sa commission (art. 66 CP). On punit comme complices : (i) ceux qui ont donné des instructions pour commettre l'infraction ; (ii) ceux qui ont procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui a servi à l'infraction, sachant qu'ils devaient y servir ; et (iii) ceux qui ont, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur de l'infraction dans les faits qui l'ont préparée ou facilitée, ou dans ceux qui l'ont consommée (art. 67 CP). Les autorités luxembourgeoises ont fait état d'une affaire impliquant une société soupçonnée d'avoir collaboré au paiement de pots-de-vin à des agents publics étrangers (*Affaire II*).

223. La Recommandation de 2021, Annexe I.C(1), prescrit que les Parties devraient s'assurer qu'une personne morale ne puisse se soustraire à sa responsabilité en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée ou toute autre personne tierce, quelle que soit sa nationalité, pour commettre une infraction de CAPE. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'il n'y a pas eu d'affaire correspondant à cette hypothèse. En revanche, une allégation de CAPE sous enquête dans d'autres pays semble soulever cette question : dans l'*Affaire Groupe sidérurgique I*, la société holding luxembourgeoise d'un groupe multinational est soupçonnée d'avoir autorisé (ou du moins toléré) le paiement de pots-de-vin à des fonctionnaires d'une entreprise publique brésilienne afin d'obtenir des contrats pour une filiale locale contrôlée par une autre société du groupe. Les fonds supposément utilisés pour payer les pots-de-vin auraient été constitués de profits de la société luxembourgeoise, transférés à travers des sociétés uruguayennes. Ces allégations ont fait l'objet de procédures en Italie et aux États-Unis (cf. Annexe 1). Le Luxembourg n'a pas ouvert d'enquête sur cette affaire. Des magistrats rencontrés lors de la visite sur place ont néanmoins avancé qu'il serait en principe possible de poursuivre une holding impliquée dans des faits de corruption, pourvu qu'on puisse établir un lien de rattachement suffisant avec cette société. En l'absence de mise en œuvre, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les autorités luxembourgeoises pourraient poursuivre une société ayant utilisé une entité affiliée pour commettre l'infraction de CAPE.

224. Dans une autre évaluation, le Groupe de travail a recommandé que les autorités répressives examinent systématiquement l'implication d'institutions financières, de sociétés écran et d'autres structures sociétaires dans des schémas de corruption transnationale, y compris comme complices[157]. De façon similaire, au vu des particularités du contexte luxembourgeois, il serait important que les autorités

[156] TALux corr. 25 mars 2021, n°723/2021 (soulignement ajouté).

[157] Rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur la Lettonie (2019), paras. 132-135 et recommandation 6(b).

répressives examinent systématiquement l'implication et évaluent la possibilité de poursuivre les sociétés ayant leur siège social au Luxembourg et qui auraient participé comme complices ou utilisé des intermédiaires, y compris des entités affiliées, pour commettre une infraction de CAPE. Les autorités luxembourgeoises ont souligné sur ce point l'importance de la politique de poursuite en matière de blanchiment en ce qu'elle constitue un pilier important pour la détection, l'enquête et la poursuite de personnes physiques et morales qui prennent part aux schémas de corruption transnationale. Par exemple, une entité qui sert d'intermédiaire au versement de pots-de-vin pourrait également être poursuivie au titre de blanchiment. Toutefois, tel qu'expliqué davantage dans la section C4, il serait préférable que les personnes morales soient également poursuivies pour l'infraction de CAPE dans tous les cas où elles sont susceptibles d'être impliquées en tant qu'auteur ou complice dans ce crime.

5. Responsabilité des sociétés absorbantes : la nécessité de mesures

225. Le Luxembourg n'a pas de dispositions législatives couvrant de façon exhaustive la responsabilité des sociétés absorbantes. Les autorités luxembourgeoises ont seulement indiqué une disposition permettant au juge d'instruction, entre autres, de suspendre une procédure de dissolution de la personne morale ou d'interdire des transactions patrimoniales susceptibles d'entraîner son insolvabilité si le juge constate de sérieux indices de culpabilité de la personne morale au cours de l'instruction (art. 89 CPP). Cette disposition est toutefois limitée car elle vise des opérations qui auraient lieu seulement après qu'une procédure pénale soit entamée et prévoit uniquement la possibilité de suspendre ces opérations dans des circonstances particulières. Au moment de la finalisation de ce rapport, les autorités luxembourgeoises ont fait également référence à l'article 2(2) CPP, au sens duquel l'action publique exercée envers une personne morale s'éteint par la perte de la personnalité juridique sauf si cette dernière a eu pour but d'échapper aux poursuites. D'après les autorités, cette disposition peut s'appliquer pour établir la responsabilité des sociétés ayant procédé à une transformation avec une intention frauduleuse. Cette disposition est donc restreinte par un champ d'application limité. Il n'y a pas au Luxembourg de dispositions établissant, de façon plus générale, la possibilité que, dans des cas de transformation d'une société comme des fusions ou acquisitions, la société succédant à celle qui a commis l'infraction puisse être tenue pénalement responsable ou sanctionnée pour celle-ci. Cela serait particulièrement important, compte tenu du contexte mentionné dans la section précédente car une société ayant commis une infraction de CAPE pourrait procéder à une transformation résultant en la constitution d'une nouvelle entité au Luxembourg.

Commentaire

Les examinateurs se félicitent des modifications du Code pénal permettant au Luxembourg de se conformer à la recommandation 2(a) de la Phase 3 en adoptant l'une des approches décrites dans la Recommandation de 2021 en ce qui concerne le niveau hiérarchique et le type d'acte susceptible d'engager la responsabilité des personnes morales. Compte tenu du fait que les nouvelles dispositions n'ont pas encore été appliquées au moment de rédiger ce rapport, ils recommandent que le Groupe de travail fasse un suivi de leur application en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique.

Les examinateurs remarquent l'absence de développements jurisprudentiels clarifiant la notion d'« intérêt » de la personne morale, à l'exception d'une décision confirmant que l'interprétation de cette notion est limitée aux profits ou avantages pécuniaires. Ils estiment donc nécessaire de réitérer la recommandation 2(b) de Phase 3 et recommandent au Luxembourg de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le critère de « l'intérêt » de la personne morale n'exclut pas certains cas de CAPE dans lesquels un pot-de-vin est versé sans le but d'obtenir un profit ou avantage pécuniaire, ou seulement dans l'intérêt partiel de l'entreprise ou dans l'intérêt d'une autre personne morale, éventuellement liée à la première. En revanche, une décision jurisprudentielle semble confirmer le principe que le régime de responsabilité des personnes morales n'est pas

limité aux cas où la ou les personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies ou condamnées. Les examinateurs recommandent que le Groupe de travail fasse un suivi de l'application de ce principe en matière de CAPE.

À la lumière des risques décrits précédemment, les examinateurs recommandent également que les autorités répressives (i) examinent systématiquement l'implication d'entités luxembourgeoises dans des schémas de corruption transnationale et (ii) évaluent la possibilité de poursuivre, lorsque cela est approprié, les entités qui auraient participé comme complices ou utilisé des intermédiaires, y compris des entités affiliées, pour commettre une infraction de CAPE ou des infractions connexes.

Enfin, les examinateurs notent avec préoccupation que le Luxembourg ne connaît pas de dispositions législatives couvrant de façon exhaustive la responsabilité des sociétés absorbantes. Ils recommandent donc que le Luxembourg adopte toutes mesures appropriées afin de s'assurer que les personnes morales ne puissent pas se soustraire à leur responsabilité ou à des sanctions afférentes en procédant à une restructuration, en fusionnant, en étant acquises ou en modifiant autrement leur identité sociale.

C2. Sanctions disponibles pour les personnes morales en cas de corruption d'agent public étranger

1. Sanctions pénales disponibles : des montants à reconsidérer dans les meilleurs délais

226. Les sanctions pénales qui peuvent être imposées aux personnes morales sont (i) l'amende, (ii) la confiscation spéciale, (iii) l'exclusion de la participation à des procédures d'attribution de marchés publics et de contrats de concession et (iv) la dissolution (art. 35 CP). Depuis la Phase 3, il n'y a pas eu de réforme touchant aux sanctions applicables aux personnes morales, à l'exception des nouveautés déjà mentionnées en matière de confiscation (cf. Section B6) et de l'adoption en 2018 de nouvelles lois relatives aux marchés publics et aux contrats de concession (cf. infra).

227. L'amende applicable aux personnes morales pour les crimes est comprise entre 500 et 750 000 EUR (art. 36 CP), un montant qui peut être quintuplé pour certaines infractions, dont la corruption active (art. 37 CP). Le taux maximum de l'amende encourue pour le crime de CAPE est donc de 3 750 000 EUR. Dans certains cas de récidive, le taux maximum est quadruplé et peut donc atteindre un plafond maximum de 15 millions EUR (art. 57-2 CP). Force est de constater que le taux maximum (hormis dans un cas de récidive) est bas et insuffisamment dissuasif, surtout pour les grandes entreprises. Le Groupe de travail a souvent recommandé aux États Parties à la Convention de prévoir des amendes maximales plus élevées et les a même encouragés à fixer des amendes calculées en fonction du chiffre d'affaires d'une entreprise[158].

228. Quant aux autres sanctions, les dispositions applicables à la confiscation spéciale sont les mêmes pour les personnes physiques et morales (cf. Section B6). Depuis 2010, l'article 35 CP prévoit l'exclusion des marchés publics parmi les peines applicables aux personnes morales. En 2018, l'exclusion a été étendue aux procédures d'attribution des contrats de concession[159]. La législation luxembourgeoise sur

[158] Voir, par exemple, le Rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur l'Allemagne (2018), para. 243 et Commentaire figurant après le paragraphe 244. L'Allemagne a augmenté les amendes pour les porter jusqu'à un montant de 10 millions EUR, mais a également été encouragée à poursuivre l'examen d'un projet visant à introduire des amendes administratives pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

[159] Loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession, art 45(1) : « L'article 35, point 3) du Code pénal est complété comme suit : 3) l'exclusion de la participation à des procédures d'attribution de marchés publics et de contrats de concession. » (le texte souligné a été ajouté en 2018).

les marchés publics et les contrats de concession, transposant les normes de l'Union européenne en la matière, prévoit également l'exclusion des procédures d'attribution en cas de condamnation pour corruption (cf. Section C2). La dissolution peut être prononcée seulement lorsque la personne morale a été intentionnellement « créée » ou « détournée de son objet » pour commettre le crime de CAPE. Elle n'est pas applicable aux personnes morales de droit public (art. 38 CP).

2. Circonstances atténuantes : envisager de clarifier

229. Le Code pénal ne contient pas de liste énumérant les circonstances atténuantes, leur application étant laissée à la discrétion des juges (cf. Section B6). Il n'est ainsi pas établi si et dans quelle mesure la présence de programmes de conformité internes serait prise en compte lors de la condamnation d'une personne morale coupable de CAPE. D'après des procureurs rencontrés lors de la visite sur place, les juges pourraient en principe tenir compte du fait qu'une entreprise a adopté des programmes de conformité. Ils ne s'attendraient toutefois pas à une analyse allant au-delà du simple constat de l'existence de ces programmes.

230. Tel que mentionné précédemment, les infractions de CAPE constituent des crimes mais elles peuvent être « correctionnalisées », c'est à dire réduites à des délits, en application de circonstances atténuantes (cf. Section B6). La correctionnalisation de l'infraction de CAPE entraîne des conséquences significatives également pour les sanctions applicables aux personnes morales. En cas de correctionnalisation, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal à dix fois celui prévu à l'égard des personnes physiques (car ce dernier est doublé en vertu de l'art. 36(2) CP et quintuplé en vertu de l'art. 37 CP). Tel que mentionné dans la section sur les sanctions, la jurisprudence est contradictoire quant aux amendes applicables aux personnes physiques en cas de correctionnalisation. Même en privilégiant la jurisprudence la plus favorable aux amendes, le taux maximum de celles-ci pour les personnes morales serait de 1 875 000 EUR. De plus, le tribunal a l'option de ne pas infliger à la personne morale une amende si la confiscation ou l'exclusion des marchés publics est imposée (art. 39 CP).

3. Sanctions imposées en pratique : absence de mise en œuvre

231. Lors de la Phase 3, vu l'absence de mise en œuvre, le Groupe de Travail avait décidé de suivre, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, le niveau des sanctions ainsi que l'utilisation de la peine de confiscation dans les affaires de CAPE et en particulier les peines appliquées aux personnes morales afin de s'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Il n'y a pas eu d'affaires de CAPE conclues à l'encontre de personnes morales depuis la Phase 3. En fait, il n'y a jamais eu de condamnation de personnes morales pour corruption active (cf. Section C4). De plus, comme mentionné dans la Section B5, les autorités luxembourgeoises ne disposent pas de statistiques sur les sanctions qui permettraient d'avoir une vue d'ensemble des peines imposées aux personnes morales dans des affaires de criminalité économique.

4. Traitement fiscal des amendes et des sommes confisquées : des développements positifs

232. Le Groupe de travail prend note de l'article 12(4) de la Loi sur l'Impôt sur le Revenu qui acte le principe de la non-déductibilité des amendes tant pénales qu'administratives, confiscations, transactions et autres pénalités de toute nature mises à charge du contribuable pour non-observation de dispositions légales ou réglementaires. Il salue par ailleurs un arrêt de principe de la juridiction administrative luxembourgeoise qui s'est prononcé sur la non-déductibilité d'un *settlement fee* imposé par des autorités étrangères à une société luxembourgeoise. La Cour administrative a retenu, en substance, que l'amende payée correspondait à une transaction mettant terme à une procédure engagée contre la société en raison

des violations dont elle était l'auteur. La société a été déboutée de ses prétentions et l'amende payée reconnue comme non-déductible en application des dispositions de l'article 12 (4) LIR.

5. Exclusion de l'accès aux marchés publics : un régime à revoir

233. Au moment de la Phase 3, l'exclusion des marchés publics à la suite d'une condamnation pour corruption était prévue par un règlement grand-ducal de 2009 ayant transposé les normes UE en la matière. Depuis la Phase 3, le Luxembourg a adopté deux lois en 2018 qui reflètent les nouvelles normes européennes et contiennent des règles sur l'exclusion de la participation à des procédures d'attribution de marchés publics et de contrats de concession[160]. Ces règles établissent une obligation d'exclure des procédures d'attribution les opérateurs économiques ayant été condamnés par un jugement définitif pour des faits de corruption. Les opérateurs candidats fournissent une déclaration sur l'honneur et un extrait de casier judiciaire. L'obligation d'exclusion s'applique aussi lorsque la personne condamnée est un membre de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance dudit opérateur économique ou détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle en son sein. La période d'exclusion ne peut pas dépasser cinq ans à compter de la date de condamnation par jugement définitif, sauf lorsque l'exclusion a été prévue par jugement. De même que lors de la Phase 3, les autorités luxembourgeoises indiquent ne pas posséder de statistiques indiquant le nombre d'opérateurs économiques exclus en raison d'une condamnation pour corruption, hors CAPE.

234. Un opérateur économique qui devrait être exclu en raison d'une condamnation pour corruption peut éviter cette exclusion en attestant d'avoir pris des mesures qui démontrent sa « fiabilité ». À cette fin, l'opérateur doit prouver avoir : (i) versé ou entrepris de verser une indemnité en réparation de tout préjudice causé par l'infraction ; (ii) clarifié totalement les faits et circonstances en collaborant activement avec les autorités chargées de l'enquête ; et (iii) pris des mesures concrètes de nature technique et organisationnelle, ainsi qu'en matière de personnel, propres à prévenir une nouvelle infraction pénale ou une nouvelle faute. Ces mesures sont évaluées en tenant compte de la gravité de l'infraction et des circonstances particulières de l'opérateur. L'évaluation est opérée par chaque pouvoir adjudicateur selon sa propre méthode. Lorsque l'exclusion des procédures d'attribution a été prononcée dans un jugement définitif, cette possibilité de l'éviter n'est pas applicable pendant la période d'exclusion fixée par le jugement. Bien qu'elles n'aient pas encore été appliquées en pratique, ces dispositions constituent un développement positif car elles peuvent encourager les entreprises à adopter des programmes de conformité et permettent de tenir compte de leurs mesures correctives, tel que préconisé par la Recommandation de 2021.

235. Ces règles ont toutefois des lacunes significatives. Premièrement, l'exclusion des procédures d'attribution s'applique aux jugements de condamnation pour une « *infraction aux articles 246 à 249 CP relatifs à la corruption* ». L'article 252 CP, qui étend l'application des dispositions sur la corruption interne à la corruption d'agents publics étrangers, n'est pas mentionné. Cette disposition pourrait donc être interprétée comme n'incluant pas l'infraction de CAPE. De plus, l'art. 250 CP concernant la corruption de magistrats est également exclu. Deuxièmement, l'obligation d'exclusion concerne uniquement les condamnations définitives. Il ressort de la visite sur place que les autorités luxembourgeoises pourraient avoir une difficulté à qualifier de « condamnations » des accords hors procès avec reconnaissance de culpabilité conclus à l'étranger. Une personne morale ayant conclu un tel accord hors procès à l'étranger ne serait donc pas concernée. Enfin, il semblerait qu'une décision d'exclusion par l'une des institutions financières internationales (telles qu'une banque de développement) n'est pas prise en compte aux fins de la décision d'adjudication. Lors de la visite sur place, un représentant du ministère des Travaux publics a expliqué que les autorités contractantes ne consultent pas les listes d'exclusion des institutions

[160] Loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics, art. 29 ; Loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession, art. 37. Ces règles transposent la Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

financières internationales. Elles demandent seulement aux opérateurs de fournir une copie du casier judiciaire. Le Luxembourg ne s'est donc pas conformé à la recommandation 9(b) de Phase 3, qui demandait de « *prendre les dispositions nécessaires auprès des autorités responsables des marchés publics pour assurer une mise en œuvre plus vigoureuse des dispositions existantes pour le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics et en particulier celles relatives à l'exclusion des offres […] figurant sur des listes d'exclusion des banques de développement* » (cf. Section A4).

Commentaire

Les examinateurs notent que le taux maximum des amendes pour les personnes morales (sans compter le cas, plus exceptionnel, de la récidive) est bas et insuffisamment dissuasif, surtout pour les grandes entreprises. Tel que mentionné dans la Section B6 sur les sanctions, ils notent également avec préoccupation que la pratique quasi-systématique de « correctionnaliser » les infractions en matière de criminalité financière pourrait réduire considérablement l'effet dissuasif des peines applicables aux personnes morales pour l'infraction de CAPE. Les examinateurs recommandent donc que, dans les meilleurs délais, le Luxembourg revoie à la hausse le niveau maximal des amendes pour les personnes morales pour le porter à un niveau proportionné, efficace et dissuasif, y compris lorsque l'infraction est « correctionnalisée », c'est-à-dire poursuivie comme un délit.

Compte tenu de l'apparente attention limitée portée aux programmes de conformité internes, les examinateurs recommandent que le Luxembourg encourage les autorités répressives, dans le cadre de la répression des actes de corruption transnationale et des infractions connexes, à envisager des mesures visant à inciter les entreprises à développer des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité, y compris en faisant de tels programmes ou mesures une possible circonstance atténuante. Le Luxembourg devrait néanmoins s'assurer que la simple existence de tels programmes ou mesures ne peut pas exonérer une personne morale de sa responsabilité, que l'examen final de ceux-ci relève de la seule responsabilité des autorités judiciaires, des autorités répressives ou d'autres autorités publiques, et que les sanctions demeurent efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à l'Article 3 de la Convention anti-corruption.

En ce qui concerne les marchés publics et les contrats de concession, les examinateurs notent que les règles en la matière ont des lacunes significatives. Le Luxembourg devrait clarifier que les condamnations définitives pour CAPE, y compris pour corruption de magistrats, sont couvertes par les règles sur l'exclusion des procédures d'adjudication. Les examinateurs recommandent aussi que le Luxembourg prenne des mesures pour s'assurer que les autorités contractantes puissent tenir compte, aux fins des décisions d'adjudication des accords hors procès à l'étranger reconnaissant l'opérateur coupable de CAPE, sans préjudice des règles permettant aux opérateurs économiques de prouver leur « fiabilité » (incluant des circonstances atténuantes telle que la mise en œuvre ou l'amélioration de mesures de déontologie et de conformité efficaces), ainsi que des décisions d'exclusion des institutions financières internationales et vérifient les listes d'exclusion de ces dernières.

C3. Compétence pour engager des poursuites à l'encontre de personnes morales

236. Les dispositions sur la compétence se fondant sur le principe de territorialité et de nationalité sont les mêmes pour les personnes physiques et morales (arts. 3 et 4 CP, arts. 5 et s. CPP). Le Luxembourg jouit d'une large compétence extraterritoriale. Depuis 2011, les articles 246 à 252 CP portant sur la corruption figurent dans la liste des infractions pouvant faire l'objet de poursuites lorsqu'elles sont commises à l'étranger par un citoyen luxembourgeois, une personne ayant sa résidence habituelle au

Luxembourg ou y séjournant, alors même que le fait n'est pas puni par la législation du pays où il a été commis (art. 5-1 CPP). Dans leurs réponses aux Questionnaires de Phase 4, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que « *la compétence à l'égard des personnes morales s'apprécie de manière autonome par rapport à l'éventuelle compétence qu'ont les autorités d'enquête et de poursuite à l'égard des personnes physiques* ». Elle n'ont toutefois pas fourni de source. Elles n'ont pas non plus indiqué comment les règles sur la compétence seraient appliquées en pratique aux personnes morales, notamment en ce qui concerne les critères de nationnalité et de résidence habituelle. Lors de la visite sur place, des procureurs ont expliqué que, afin d'appliquer ces critères aux personnes morales, l'inscription au registre et/ou l'établissement du siège social au Luxembourg sont normalement considérés. La résidence étant une notion factuelle, ce critère pourrait être appliqué si le contrôle effectif de l'entité se faisait dans le pays. Tel que mentionné plus haut, des sociétés étrangères impliquées dans des faits de corruption transnationale pourraient avoir constitué des holdings ou d'autres structures sociétaires, y compris des sociétés-écran, au Luxembourg (ceci est aussi illustré par plusieurs des allégations figurant à l'Annexe 1). Il serait donc important que les autorités répressives examinent tous les fondements de compétence disponibles dans le cadre de leurs enquêtes et poursuites, afin de pouvoir poursuivre les entités potentiellement impliquées dans des schemas de CAPE.

Commentaire

Les examinateurs recommandent que les autorités répressives examinent tous les fondements de compétence disponibles dans le cadre de leurs enquêtes et poursuites afin d'établir leur compétence, lorsque cela est approprié, en se fondant sur le principe de territorialité ou sur les critères de la nationnalité et de la résidence habituelle au Luxembourg des personnes morales, pour poursuivre les entités potentiellement impliquées dans des schemas de CAPE.

C4. Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales par les tribunaux

237. Lors de la Phase 3, les autorités luxembourgeoises avaient indiqué ne pas encore avoir d'expérience pratique de l'application des dispositions sur la responsabilité pénale des personnes morales dans le contexte d'une infraction de corruption (interne ou transnationale). Le Groupe de travail était conscient de l'entrée en vigueur récente (en 2010) de ce régime de responsabilité. Il avait néanmoins noté sa mise en œuvre limitée et encouragé les autorités luxembourgeoises à prendre toutes mesures appropriées pour attirer l'attention du parquet sur l'importance de poursuivre également les personnes morales dans tous les cas de CAPE où elles sont susceptibles d'être impliquées.

238. Il n'y a pas eu à ce jour de condamnation d'une personne morale du chef de CAPE. En revanche, les poursuites telles que dans l'*Affaire I* sont souvent limitées à des infractions connexes. Cette affaire s'inscrit dans une apparente tendance générale à recourir aux infractions alternatives à celle de corruption d'agents publics et notamment au trafic d'influence. Cela pourrait être dû à une interprétation restrictive de certains éléments de l'infraction de CAPE. Cependant, cela pose des problèmes de conformité à la Convention, à la fois quant aux faits de corruption transnationale qui devraient être couverts et quant aux sanctions applicables, tel que traité dans la Section B1. Concernant les personnes morales, l'utilisation de l'infraction alternative du trafic d'influence pose notamment des problèmes quant au caractère dissuasif des sanctions applicables. Le trafic d'influence n'est pas mentionné dans la liste des infractions pour lesquelles le taux maximum de l'amende est quintuplé pour les personnes morales (art. 37 CP, cf. Section C2). Il en découle que l'amende maximale pour le trafic d'influence d'agents publics (art. 247 CP) est de

1 500 000 EUR. Le trafic d'influence entre particuliers (art. 248 CP) constitue un délit[161]. Il est assorti de peines encore moins sévères (arts. 36 et 248 CP), notamment une amende maximale de 250 000 EUR.

239. Dans leurs réponses aux Questionnaires de Phase 4, les autorités luxembourgeoises indiquent également que les poursuites et condamnations pour violation des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (loi modifiée du 12 novembre 2004) « *permettent d'atteindre les personnes morales qui participent ou pour le moins favorisent les faits de corruption* ». Tel que mentionné, l'utilisation de chefs d'accusation alternatifs à celui de CAPE est bienvenue lorsque cela permet de sanctionner pleinement des schémas complexes de corruption transnationale. Il serait néanmoins préférable que les personnes morales soient également poursuivies pour l'infraction de CAPE dans tous les cas où elles sont susceptibles d'être impliquées en tant qu'auteur ou complice dans ce crime (cf. Section C1 sur le recours aux dispositions sur la complicité dans les infractions). D'autres infractions alternatives ou connexes pourraient être alléguées à titre additionnel ou subsidiaire. Des poursuites sur la base de l'infraction de CAPE, lorsque cela est approprié, auraient aussi l'effet positif de donner plus de visibilité à l'infraction et de sensibiliser le secteur privé aux risques de corruption transnationale auxquelles les entreprises luxembourgeoises sont clairement exposées.

240. Concernant la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales plus généralement, les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'aucune personne morale n'a été poursuivie ou condamnée pour corruption active (articles 247, 249(2) ou 250(2) CP) depuis l'entrée en vigueur du régime de responsabilité en 2010. Entre 2018 et 2022, 49 personnes morales ont été poursuivies et 20 condamnées pour des infractions de criminalité économique[162]. Le taux de poursuite de personnes morales semble faible, même en tenant compte de la petite taille du pays, notamment à la lumière de l'importance de la place financière luxembourgeoise. Par ailleurs, il n'est pas clair si, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la responsabilité des personnes morales en 2010, les magistrats ont reçu des formations en la matière, y compris concernant les enjeux reliés à la poursuite des sociétés dans des affaires avec une composante transnationale.

Commentaire

Les examinateurs notent avec satisfaction un premier cas de poursuites à l'encontre d'une personne morale dans une affaire de CAPE. Ils notent néanmoins avec préoccupation que les procureurs ont dû recourir à l'infraction alternative du trafic d'influence entre particuliers, assortie de peines considérablement moins sévères que la CAPE. Les recommandations concernant l'infraction de CAPE et l'utilisation d'infractions alternatives sont traitées dans la Section B1. Ils notent par ailleurs que le taux de poursuite de personnes morales semble faible dans le domaine de la criminalité économique.

Les examinateurs recommandent donc que le Luxembourg poursuive ses efforts en adoptant une approche proactive de l'enquête et des poursuites pour corruption d'agents publics étrangers en ce qui concerne les personnes morales, y compris en s'assurant que les autorités compétentes (i) reçoivent une formation et des orientations adaptées concernant les méthodes efficaces de détection et d'enquête en matière de corruption transnationale, ainsi que les règles applicables sur la responsabilité des personnes morales; et (ii) soient dotées de ressources suffisantes pour les enquêtes et poursuites, comme évoqué à la Section B.2.

[161] Le trafic d'influence entre particuliers (art. 248 CP), couvre les pots-de-vin offerts à un particulier pour que ce dernier exerce son influence en vue de faire obtenir des avantages d'une autorité ou d'une administration publique.

[162] Ces 20 condamnations ont été prononcées pour les infractions suivantes : 10 pour fraude fiscale aggravée (ainsi que pour blanchiment connexe dans certains cas) ; 4 pour faux et usage de faux (ainsi qu'escroquerie et blanchiment dans certains cas) ; 3 pour délits environnementaux et blanchiment connexe ; 1 pour recel ; 1 pour infractions à la loi régissant la domiciliation des sociétés ; et 1 pour blanchiment de trafic de stupéfiants.

C5. Mobilisation du secteur privé

241. Lors du rapport du suivi écrit après deux ans, en 2013, le Groupe de travail avait félicité le Luxembourg d'avoir entrepris d'importants efforts de sensibilisation, y compris concernant la loi de 2010 sur la responsabilité des entreprises et le Guide de Bonnes Pratiques de l'OCDE[163]. Le Groupe avait donc considéré comme pleinement mise en œuvre la recommandation de Phase 3 demandant au Luxembourg de promouvoir, en liaison avec les associations professionnelles concernées, des programmes ou mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité auprès du secteur financier et des entreprises impliquées dans des transactions commerciales à l'étranger (recommandation 6(d)).

242. Force est de constater que les efforts de sensibilisation n'ont pas été poursuivis. Comme évoqué précédemment et déjà observé par le Groupe de travail en Phase 3, l'attention prioritaire est portée sur la lutte contre le blanchiment, laissant la CAPE hors du champ des efforts de répression. Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment, les autorités luxembourgeoises ont multiplié les efforts de sensibilisation, déployé des ressources et mobilisé les acteurs pertinents, ce qui est cohérent avec les vulnérabilités de la place financière identifiées lors de l'évaluation nationale des risques (cf. Introduction). En revanche, force est de constater que les autorités n'ont pas déployé d'efforts de sensibilisation du secteur privé depuis la Phase 3 visant spécifiquement la corruption transnationale. Les réponses au Questionnaire de Phase 4 mentionnnent que « *le sujet de la corruption a été brièvement abordé* » par la CRF lors de conférences organisées en 2022 et 2023 par la CSSF. Les autres réponses mentionnent également plusieurs efforts de sensibilisation concernant la lutte au blanchiment et les contrôles comptables mais aucune ne fait références aux entreprises et à la corruption transnationale. De façon similaire, la Chambre de Commerce a rapporté plusieurs initiatives d'orientation et de formation tenues entre 2017 et 2022, toutes axées sur la lutte contre le blanchiment et ne traitant que de façon marginale les risques de corruption[164].

243. Quant au niveau général de sensibilisation des entreprises luxembourgeoises, il ne semble pas y avoir eu d'évolution significative par rapport à la situation qui était décrite dans le rapport de Phase 3, notamment au sein des entreprises de secteurs non-financiers. Les grandes entreprises semblent généralement sensibilisées à l'infraction de CAPE et aux risques auxquelles elles sont exposées du fait de leurs activités internationales et de l'existence de législations étrangères, telles que le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) américain. En revanche, le degré de sensibilisation et de connaissance de l'infraction n'est pas démontré en ce qui concerne les PME, nonobstant leur exposition aux risques de corruption transnationale (cf. Introduction). Lors de la visite sur place, il n'a pas été possible de rencontrer de PME, la Direction générale des classes moyennes du ministère de l'Économie estimant difficile d'identifier les PME actives sur les marchés étrangers ou impliquées dans des transactions internationales. La méconnaissance des entreprises de ce secteur empêche de fait le déploiement de toute initiative de sensibilisation L'un des représentants des grandes entreprises rencontrées lors de la visite sur place a néanmoins confirmé qu'il y a au Luxembourg une situation généralisée de faible perception du risque de corruption transnationale pour les entreprises. Cette société a pu remarquer dans le recrutement et dans la formation du personnel que la corruption est un phénomène plus souvent perçu comme venant de l'étranger et devant être traité au titre de la lutte contre le blanchiment.

244. Concernant les mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité, elles semblent être largement diffusées au sein des grandes entreprises. La raison principale est le fait que la plupart de ces entreprises se conforment à la législation anti-corruption des États-Unis et du Royaume-Uni. Des représentants de la société civile rencontrés lors de la visite sur place considèrent que les autres entreprises luxembourgeoises sont en retard dans la prévention de la corruption. Il n'y a pas au

[163] Rapport de suivi de Phase 3 du Groupe de travail sur le Luxembourg (2013), para. 3.

[164] La liste des formations dispensées en inclut seulement deux sur la corruption liée au blanchiment : « E-learning Bribery and Corruption Lux – Banking » et « E-learning (National et international) AML Extorsion et corruption ».

Luxembourg d'obligation ni des mesures encourageant l'adoption de programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité adéquats. Le représentant d'une grande entreprise a souligné que ces carences sont encore plus évidentes au sein des PME.

245. Le Groupe de travail note par ailleurs que le Luxembourg n'a pas encore envisagé d'encourager, de faciliter, d'engager ou de participer à des initiatives d'action collective contre la corruption, aux côtés de représentants des secteurs privé et public et d'organisations de la société civile, visant à traiter la corruption transnationale et la sollicitation de pots-de-vin, comme évoqué dans la Recommandation 2021.

Commentaire

Les examinateurs sont serieusement préoccupés de l'absence d'initiatives de sensibilisation du secteur privé en matière de corruption transnationale. Le Luxembourg a multiplié les efforts de sensibilisation, deployé des ressources et mobilisé plusieurs acteurs aux fins de la lutte contre le blanchiment depuis la Phase 3. Ces développements sont très importants compte tenu des risques auxquels la place financière luxembourgeoise est exposée. Cependant, s'il est vrai que la corruption est abordée en tant qu'infraction primaire du blanchiment de capitaux, cela n'est pas suffisant pour sensibiliser le secteur privé aux risques de corruption transnationale.

Les examinateurs recommandent donc que le Luxembourg adopte une approche proactive afin (i) de sensibiliser au risque de corruption transnationale et à l'infraction de CAPE les entreprises luxembourgeoises opérant à l'étranger, y compris les PME et (ii) d'encourager, de faciliter, d'engager ou de participer à des initiatives d'action collective contre la corruption. Ils recommandent également que le Luxembourg prenne des mesures concrètes pour (i) encourager les entreprises, y compris les entreprises publiques, à mettre au point et adopter des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité adéquats en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale, en tenant compte du Guide de Bonnes Pratiques de l'OCDE, et (ii) encourager les organisations patronales et associations professionnelles dans leurs efforts pour inciter et aider les entreprises, en particulier les PME, à mettre au point ces programmes ou mesures.

CONCLUSION

Le Luxembourg a introduit des changements législatifs et institutionnels importants depuis l'évaluation de Phase 3 en 2011. Le Luxembourg doit désormais consolider ces acquis récents, qui sont fragilisés par des problèmes structurels de ressources affectant l'ensemble de la chaîne pénale, et s'engager à mieux cerner les risques de corruption transnationale auxquels ses entreprises sont exposées. La mise en œuvre très timide de l'infraction de corruption transnationale depuis l'entrée en vigueur de la Convention dans le Grand-Duché est un autre sujet de préoccupation. Le Groupe de travail est particulièrement préoccupé par le nombre limité d'enquêtes ainsi que le manque de poursuites de personnes morales du chef de CAPE. Il s'inquiète également du niveau des amendes encourues par les personnes physiques et morales, insuffisamment dissuasif, notamment au regard de la gravité de l'infraction de corruption transnationale. Enfin, malgré des efforts et des résultats tangibles en matière d'octroi de l'entraide judiciaire, le Luxembourg ne fait pas encore un usage suffisamment pertinent et approprié de l'éventail des instruments de coopération internationale mis à sa disposition, notamment en ce qui concerne sa participation à la résolution d'affaires multi-juridictionnelles pour des faits de CAPE.

Concernant la mise en œuvre des recommandations de Phase 3, le Luxembourg a pleinement mis en œuvre les recommandations 1(i) (infraction et notion de « sans droit ») et 1(ii) (infraction et exigence d'un « pacte de corruption ») ;2(a) (conditions d'engagement de la responsabilité des personnes morales) et 7(b) (échanges internationaux d'informations en matière fiscale).

Des progrès limités ont été réalisés pour mettre en œuvre les autres recommandations de Phase 3 qui se trouvent donc intégrées ci-dessous dans les recommandations de Phase 4 adressées par le Groupe de travail au Luxembourg. Les recommandations qui restent partiellement mises en œuvre sont : 2(b) (responsabilité des personnes morales) ; 4(b) (pouvoirs d'enquêtes de la police) ; 4(c) (ressources de la police) ; 5(b) (professions comptables) ; 7(a) et 7(c) (détection par l'administration fiscale) ; 9(a), 9(b) et 9(c) (avantages publics). Enfin, les recommandations qui restent non mises en œuvre sont : 4(a) (enquêtes et poursuites) ; 4(d) (politique criminelle) ; 6(a) (article 8 de la Convention) ; 6(b) et 6(c) (obligations des réviseurs d'entreprises) ; et 7(d) (usages des sanctions en matière de déductibilité fiscale).

Sur la base des conclusions de ce rapport, le Groupe de travail reconnaît les bonnes pratiques et les évolutions positives énoncées dans la partie 1 ci-dessous et formule les recommandations énoncées dans Partie 2 ci-dessous. Le Groupe de travail assurera également le suivi des questions identifiés dans la partie 3 ci-dessous. Il invite le Luxembourg à soumettre un rapport écrit sur la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations et questions de suivi dans deux ans (c'est-à-dire en mars 2026). Le Groupe de travail invite également le Luxembourg à fournir des informations détaillées sur sa mise en œuvre de l'infraction de CAPE lorsqu'il soumettra ce rapport.

Bonnes pratiques et évolutions positives

Ce rapport identifie plusieurs bonnes pratiques et évolutions positives du Luxembourg dans sa mise en œuvre de la Convention et de ses instruments connexes qui peuvent s'avérer efficaces dans la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers et renforcer l'application de la loi.

Le Groupe de travail salue plusieurs évolutions positives. Tout d'abord, une loi ambitieuse instaure un régime général de protection des lanceurs d'alerte largement inspirée par les standards internationaux, permettant d'intégrer en droit luxembourgeois un certain nombre de bonnes pratiques en la matière. Au cours des dernières années, le Luxembourg a par ailleurs adopté plusieurs modifications législatives visant à étendre le régime de la confiscation et rendre sa mise en œuvre plus efficace. Les modifications au Code pénal ont à la fois réorganisé les dispositions existantes et introduit de nouvelles dispositions élargissant le champ d'application de la confiscation. Le Groupe de travail est par ailleurs encouragé par l'adoption au Luxembourg d'une procédure de « plaider-coupable » répondant au besoin avéré de raccourcir les délais des procédures dans les affaires financières complexes.

Au titre des bonnes pratiques, le Groupe de travail salue l'introduction de nouveaux outils et autres registres (y compris le registre des comptes bancaires) qui offrent des perspectives intéressantes en termes d'accès aux informations financières et bancaires par les autorités d'enquêtes et de poursuites. Le Groupe de travail salue par ailleurs la bonne coopération entre les autorités d'enquêtes et de poursuite compétentes en matière de corruption transnationale, la CRF et les services de l'État susceptibles de détecter les allégations relevant de cette infraction, ainsi que les mesures ayant contribué à renforcer cette coopération depuis la Phase 3. Enfin, le Groupe note avec satisfaction la prise de conscience récente des autorités luxembourgeoises de la nécessité d'une approche plus proactive quant à l'exploitation des demandes d'entraide étrangères comme source de détection de la corruption au Luxembourg, et désormais reflétée dans la politique pénale promue par le parquet.

Recommandations du Groupe de travail

Recommandations concernant la détection de la corruption transnationale

1. En ce qui concerne la **détection de la corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Développer une approche stratégique de lutte contre la corruption transnationale, en impliquant le COPRECO et axée sur (i) une compréhension des risques spécifiques de CAPE auxquels le Grand-Duché fait face et (ii) l'élaboration d'un plan ambitieux de sensibilisation à la CAPE, transversal et transsectoriel [Recommandation de 2021, III et IV].

b. En matière d'obligation de signalement des agents publics, (i) s'assurer que le seuil de signalement des allégations crédibles de CAPE au parquet soit compris de manière uniforme et harmonisée par toutes les administrations visées ; (ii) clarifier l'articulation entre l'obligation de signalement incombant aux agents publics au titre de l'article 23(2) CPP et la possibilité de signalement qui leur est ouverte au titre de la loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte, et (iii) renforcer les efforts de sensibilisation auprès des agents publics luxembourgeois sur l'obligation qui leur incombe au titre de la détection de l'infraction de CAPE, y compris via des campagnes de formation et des guides pratiques [Recommandation de 2021, XXI.i ; .ii, .iii et .vi].

c. (i) Poursuivre et d'intensifier à l'attention de la CRF, des autorités de contrôles et des professions assujetties les actions de sensibilisation (via notamment des formations, des exercices

typologiques, des indicateurs et autres lignes directrices) aux risques de CAPE et de blanchiment de cette infraction et (ii) pourvoir la CRF de capacités et ressources suffisantes lui permettant notamment de gérer le nombre croissant de déclarations d'opérations entrantes [Articles 5 et 7 de la Convention ; Recommandation de 2021, IV.i et .ii et VII].

d. À l'égard de l'administration fiscale, (i) intensifier les mesures de sensibilisation des agents à la détection d'opérations illicites liées à la CAPE, y compris via des instructions claires et dédiées ; (ii) reconsidérer la pratique des contrôles fiscaux, pour une politique davantage proactive contribuant à détecter des opérations illicites liées à la CAPE et (iii) s'assurer que les autorités fiscales disposent de moyens humains et matériels à la hauteur des enjeux du contrôle et de la détection de faits susceptible de relever de la CAPE [Recommandations 7(a) et 7(c) de Phase 3, Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales I.ii, I.iii, II, III.iii) et Recommandation de 2021 XXI.iii].

e. Pour les postes diplomatiques et consulaires luxembourgeois, (i) adopter des mesures ciblées de formation et de sensibilisation des agents du MAEE à leur rôle de détection de l'infraction de CAPE et de sensibilisation auprès des entreprises luxembourgeoises implantées à l'étranger ; (ii) mettre en place pour les personnels du MAEE des canaux internes de signalement lisibles et facilement accessibles et (iii) encourager la détection proactive par les agents du réseau diplomatique et consulaire à l'étranger, telle qu'une veille des médias et des alertes parues dans les médias concernant des faits de CAPE [Recommandation de 2021, XXI.i, .ii, .iii, .iv et .vi].

f. Pour ce qui est de l'aide au développement, (i) prendre les dispositions nécessaires auprès des autorités responsables des marchés publics, y compris dans le cadre de l'APD, pour assurer une mise en œuvre plus vigoureuse des dispositions existantes visant à renforcer l'intégrité dans les marchés publics et en particulier relatives à l'exclusion, de manière appropriée, des offres émanant d'opérateurs économiques reconnus coupables de corruption d'agents publics étrangers, en tenant compte de circonstances atténuantes (telle que la mise en œuvre ou l'amélioration de mesures de déontologie et de conformité efficaces) ou figurant sur les listes d'exclusion de toutes les banques multilatérales de développement pour des faits de CAPE ; (ii) adopter des mesures ciblées de sensibilisation des personnels et partenaires de Lux-Dev, en particulier ceux en poste à l'étranger, à leur rôle de détection et de signalement de l'infraction de CAPE [Recommandation 9(a) de Phase 3, Recommandation de 2021 IV.i et XXI.vi ; Recommandation de 2016 à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption, 6.i. et iv].

g. Dans le cadre des crédits à l'exportation, (i) assurer un accès satisfaisant de l'ODL aux informations sur les entreprises sanctionnées pour corruption transnationale au Luxembourg ; (ii) examiner la possibilité de prendre des mesures pour que, dans les décisions d'octroi de contrats et autres avantages publics, les agences compétentes utilisent comme critère l'existence de mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité au sein des entités bénéficiaires de ces avantages et (iii) adopter des mesures ciblées de sensibilisation et de formation du personnel de l'ODL à son rôle de détection et de signalement de l'infraction de CAPE [Recommandations 9(b) et 9(c) de Phase 3, Recommandation de 2021, XXIV.ii et .iii, XXIV.i et .v, IV.i et XXI.vi ; Recommandation de 2019 sur la corruption et les crédits à l'exportation].

h. (ii) Clarifier, au moyen d'orientation adaptées, les obligations concurrentes et potentiellement contradictoires des réviseurs d'entreprises qui découvrent des indices d'actes de corruption d'agents publics étrangers afin qu'il en informent les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de l'entreprise ; (ii) envisager de requérir des réviseurs d'entreprises de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités répressives et (iii) adopter des mesures ciblées de sensibilisation des professions comptables et d'audit à leur rôle de détection et de signalement de l'infraction de CAPE [Recommandations 5(b), 6(b) et 6(c) de Phase

3, Recommandation de 2021 XXIII.B.iii et .v, IV.ii, XXIII.A et B].

i. En matière de divulgation spontanée, envisager des mesures encourageant la divulgation volontaire et le signalement par les personnes qui ont participé ou ont été associées à la commission de la CAPE à fournir des informations utiles aux autorités répressives compétentes, et de veiller à ce que des mécanismes appropriés soient en place pour l'application de ces mesures dans les enquêtes et les poursuites pour corruption transnationale [Recommandation de 2021 XV.ii.a et X.iii].

j. Concernant les médias, (i) s'assurer que davantage d'enquêtes sont ouvertes sur la base d'allégations crédibles de CAPE, en particulier lorsque ces allégations impliquent de grandes entreprises luxembourgeoises signalées dans les médias nationaux et étrangers ; (ii) s'assurer que des ressources suffisantes sont allouées aux autorités de poursuites dans leur travail de veille de la presse nationale et internationale et (iii)) veiller à ce que les conditions concernant les demandes d'accès aux documents officiels permettent dans la pratique aux médias et à la société civile de détecter et signaler des allégations de corruption transnationale [Recommandation de 2021 VIII et XXI.iv].

2. En ce qui concerne la **protection des lanceurs d'alerte**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. (i) Clarifier que la motivation personnelle du lanceur d'alerte (y compris sa bonne foi) n'entre pas en ligne de compte aux fins de la protection des lanceurs d'alerte et s'assurer que les auteurs de signalements n'encourent pas de sanctions disciplinaires ou autre mise en cause de leur responsabilité, y compris pénale, sur la seule base d'un signalement éligible à une protection et (ii) veiller à ce que des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires soient disponibles pour les auteurs de signalement en tant que mesures de réparation [Recommandation de 2021, XXII, XXII.vii et .x].

b. Élargir le champ d'application de la loi aux cas de représailles ne se limitant pas à celles intentées sur le lieu de travail et de prévoir que les sanctions à l'encontre des auteurs de représailles visant les lanceurs d'alerte soient efficaces, proportionnées et dissuasives [Recommandation de 2021, XXII.vi et .viii].

c. S'assurer que les règles et lois qui interdisent la transmission d'informations économiques ou commerciales ne fassent pas indûment obstacle aux signalements et à la protection des auteurs de signalements dans les conditions prévues par la loi [Recommandation de 2021, XXII.xiv].

d. Veiller à ce que l'Office de signalement et l'ensemble des autres autorités compétentes responsables de la mise en œuvre du cadre juridique de la protection des lanceurs d'alerte disposent de ressources suffisantes et soient adéquatement formés afin de pouvoir remplir les missions prévues par la loi [Recommandation de 2021, XXII.i].

e. Poursuivre et amplifier ses efforts de sensibilisation afin d'assurer la bonne application de la loi, notamment par la formulation de recommandations, lignes directrices et guides pratiques sur la mise en place et le fonctionnement des canaux de signalement, et sur les dispositifs de protection des lanceurs d'alerte tant dans le secteur public que privé [Recommandation de 2021, XXII.xii].

f. Envisager la possibilité d'adopter des mesures incitant à effectuer des signalements éligibles à une protection [Recommandation de 2021, XXII.xi].

Recommandations concernant la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale

3. En ce qui concerne **l'infraction de corruption d'agent public étranger**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Clarifier par tout moyen approprié qu'aux fins de la corruption transnationale il n'est pas nécessaire de prouver qu'un agent public étranger est de fait en mesure d'influer sur l'objet du versement du pot-de-vin [Convention, Article 1].

b. Examiner les causes potentielles de cette tendance à recourir à des infractions alternatives à la CAPE et, sur la base de cette analyse, envisager soit d'incriminer la corruption d'agents publics étrangers de manière suffisamment large, soit d'étendre l'infraction de trafic d'influence pour que les éléments de l'infraction et les sanctions applicables soient conformes à la Convention [Convention, Articles 1 et 3].

4. En ce qui concerne **les moyens et ressources, l'expertise et la formation** des enquêteurs et des magistrats du parquet, de l'instruction et du siège, le Groupe de travail recommande instamment au Luxembourg de prendre, de toute urgence, les mesures nécessaires pour :

a. (i) S'assurer que sa politique criminelle définit clairement la justice économique et financière, y compris l'enquête et la poursuite de l'infraction de corruption transnationale, comme une priorité de politique pénale et (ii) mener de toute urgence une réflexion d'ensemble sur l'organisation de la justice économique et financière et les moyens qui lui sont alloués afin d'améliorer son efficacité et ses performances [Convention, Article 5].

b. S'assurer que : (i) des ressources suffisantes sont affectées à l'ensemble des services d'enquêtes, de poursuites et de jugement ainsi qu'au COPRECO ; (ii) ces services peuvent se doter du personnel nécessaire et spécialisé pour traiter les affaires de corruption transnationale de manière efficace et dans des délais raisonnables et (iii) que ces services disposent de la formation nécessaire à cette même fin [Recommandations 4(c) et 4(d) de Phase 3, Convention, Article 5 ; Recommandations de 2021, VI.iii et VII].

5. En ce qui concerne **les sanctions et la confiscation,** le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Revoir à la hausse et dans les meilleurs délais (i) le montant maximal des amendes disponibles pour les personnes physiques pour le porter à un niveau proportionné, efficace et dissuasif ; (ii) le niveau maximal des amendes pour les personnes morales pour le porter à un niveau proportionné, efficace et dissuasif, y compris lorsque l'infraction est « correctionnalisée » [Convention, Article 3(1)].

b. Conduire une évaluation de la pratique de la « correctionnalisation » afin de dégager plus de lisibilité et de prévisibilité dans son usage et ses conséquences, y compris en termes de niveau d'amendes applicables à l'encontre des personnes physiques et morales [Convention Article 3(1)].

c. Veiller à ce qu'un cadre régissant la divulgation spontanée conduise au prononcé de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives [Convention Article 3(1)].

d. Encourager les autorités répressives, dans le cadre de la répression des actes de corruption transnationale et des infractions connexes, à envisager des mesures visant à inciter les entreprises à développer des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité, y compris en faisant de tels programmes ou mesures une possible circonstance atténuante dans les conditions prévues à la Recommandation de 2021 [Convention Article 3, Recommandation de 2021, XXIII.D].

e. (i) Clarifier que les condamnations définitives pour CAPE, y compris pour corruption de magistrats, sont couvertes par les règles sur l'exclusion des procédures d'adjudication et (ii) prendre des mesures pour s'assurer que les autorités contractantes puissent tenir compte, aux fins des décisions d'adjudication des accords hors procès à l'étranger reconnaissant l'opérateur coupable de CAPE, sans préjudice des règles permettant aux opérateurs économiques de prouver « leur fiabilité » (incluant des circonstances atténuantes telle que la mise en œuvre ou l'amélioration de

mesures de déontologie et de conformité efficaces), ainsi que des décisions d'exclusion des institutions financières internationales et vérifient les listes d'exclusion de ces dernières [Recommandation de 2021, XXIV].

f. Clarifier par tout moyen approprié que la confiscation spéciale devrait être également obligatoire, lorsqu'applicable, dans des affaires de CAPE où l'infraction a été correctionnalisée (c'est-à-dire poursuivie comme un délit) [Convention Article 3(3)]

g. (i) Sensibiliser davantage les autorités d'enquêtes et de poursuites à l'importance de procéder à des enquêtes financières approfondies afin de détecter, de recouvrer et de confisquer, y compris par équivalent, l'instrument et les produits de la CAPE ; (ii) envisager l'adoption et la diffusion auprès de ces mêmes autorités de lignes directrices visant spécifiquement l'identification, la quantification et la confiscation de l'instrument et des produits de la CAPE ; (iii) s'assurer que le BGA est en mesure d'identifier, dans ses statistiques, les saisies et confiscations effectuées en lien avec des affaires de CAPE, à la fois de pots de vin et de produits de l'infraction obtenus par les corrupteurs et que le BGA et le BRA disposent de ressources et moyens à la hauteur de leurs mandats [Convention Article 3(3) ; Recommandation de 2021 XVI.iii et .iv].

6. En ce qui concerne **les enquêtes et les poursuites**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Adopter une approche proactive de l'enquête et des poursuites pour corruption d'agents publics étrangers, tant en ce qui concerne les personnes physiques que les personnes morales [Recommandation de 2021, VI.iii].

b. (i) 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 ; (ii) envisager d'étendre les pouvoirs d'investigation de la police afin de renforcer ses moyens et modes de recherche d'indices suffisants en matière de corruption d'agents publics étrangers au stade de l'enquête préliminaire [Recommandations 4(a) et 4(b) de Phase 3, Convention, Article 5, Recommandation de 2021, V et Annexe I.D.]

c. (i) Prendre toutes les mesures appropriées pour réprimer plus efficacement l'infraction de blanchiment de capitaux dans les affaires de corruption transnationale et de mettre à disposition des autorités répressives la formation et la sensibilisation nécessaires à ce titre et (ii) prendre des mesures visant à mettre en œuvre plus efficacement les infractions comptables dans les affaires de corruption transnationale et maintenir des statistiques détaillées sur les enquêtes, poursuites et sanctions à l'encontre des personnes physiques et morales relatives à la falsification des comptes, y compris des données sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale [Articles 5 et 7 de la Convention ; Recommandation de 2021, VI et Recommandation 6(a) de Phase 3, Article 8 de la Convention ; Recommandation de 2021, XXIII].

d. Sensibiliser les autorités fiscales à l'importance de faire un usage rigoureux de toutes les sanctions inscrites dans la législation fiscale afin de dissuader toute tentative de la part d'un contribuable de faire passer des pots-de-vin versés à l'étranger au titre de charges déductibles [Recommandation 7(d) de Phase 3, Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales]

e. S'assurer que les autorités fiscales (i) collectent des informations sur la mise en œuvre du principe de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers; (ii) adoptent une approche plus proactive de la mise en œuvre de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin et (iii) mettent en place des mécanismes d'échange d'informations leur permettant d'être informées des condamnations prononcées par les tribunaux dans les affaires de corruption transnationale, et de procéder systématiquement à un réexamen de la situation fiscale des entreprises condamnées, le cas échant, pour corruption transnationale [Recommandation de

2009 sur les mesures fiscales, Recommandation de 2021 XX, Recommandations 7(c) et 7(d) de Phase 3].

7. En ce qui concerne **la conclusion des affaires de CAPE**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. (i) Poursuivre ses efforts d'informatisation des dossiers, ce qui devrait permettre l'accès à des données statistiques pertinentes et (ii) recueillir des statistiques sur les sanctions appliquées en pratique pour les infractions de corruption, y compris pour la CAPE [Convention Article 3(1) et Recommandation de 2021 XV.i et .iii].

b. Prendre toutes les mesures appropriées pour sensibiliser les juges quant à l'importance d'imposer des sanctions pour CAPE suffisamment transparentes, efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris en expliquant plus en détail les aspects considérés dans la détermination des peines dans les jugements [Convention Article 3(1) et Recommandation de 2021 XV.i et .iii].

8. En ce qui concerne **le jugement sur accord comme outil du « plaider coupable**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Clarifier les critères présidant au recours à de tels accords, y compris en ce qui concerne le degré attendu de coopération avec les autorités répressives [Recommandation de 2021 XVII et XVIII].

b. (i) Rendre publics, à partir d'informations claires et publiquement accessibles, les avantages que l'auteur allégué de l'infraction peut obtenir grâce à la conclusion d'un tel accord ; (ii) envisager que les jugements sur accord tiennent compte de la mise en œuvre de mesures correctives appropriées, y compris l'adoption ou l'amélioration des contrôles internes et des programmes ou mesures de conformité anti-corruption ; et (iii) examiner l'application des jugements sur accord pour les infractions financières afin de déterminer l'efficacité de cet outil, y compris en termes de sanctions, et d'en dégager des bonnes pratiques [Recommandation de 2021,XVII et XVIII].

9. En ce qui concerne **l'entraide judiciaire**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Prendre de toute urgence toutes les mesures appropriées pour renforcer les ressources de l'ensemble des autorités impliquées dans l'exécution et l'émission des demandes d'entraide, y compris en matière de saisie et confiscation [Convention, Article 9, Recommandation de 2021, XIX.A.viii].

b. Doter l'application informatique générale de gestion des demandes de nouvelles fonctionnalités permettant de collecter de manière distincte des statistiques sur les demandes d'entraide entrantes et sortantes portant sur des faits de corruption d'agent public étranger et de faire un suivi et décompte des demandes d'entraide sortantes [Recommandation de 2021, XIX.A.viii et ix].

c. Faire un meilleur usage des réseaux de contacts auprès des homologues étrangers pour initier la transmission d'informations de manière spontanée, sans préjudice des enquêtes et procédures menées au Luxembourg et conformément au droit national [Recommandation de 2021, XIX.A.i, B.i et ii].

d. S'assurer que la création d'une équipe commune ou parallèle d'enquête soit envisagée lors de la conduite d'enquêtes et de poursuites pour corruption d'agents publics étrangers pouvant nécessiter une action coordonnée et concertée avec un ou plusieurs autres parties à la Convention, s'il y a lieu, et conformément aux législations nationales et traités et accords pertinents [Recommandation de 2021, XIX.C.v].

Recommandations concernant la responsabilité des personnes morales

10. En ce qui concerne la **responsabilité des personnes morales**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. S'assurer que le critère de « l'intérêt » de la personne morale n'exclut pas certains cas de CAPE dans lesquels un pot-de-vin est versé sans le but d'obtenir un profit ou avantage pécuniaire, ou seulement dans l'intérêt partiel de l'entreprise ou dans l'intérêt d'une autre personne morale, éventuellement liée à la première [Recommandation 2(b) de Phase, 3, Convention, Articles 1 et 2].

b. S'assure que les autorités répressives (i) examinent systématiquement l'implication d'entités luxembourgeoises dans des schémas de corruption transnationale ; (ii) évaluent la possibilité de poursuivre, lorsque cela est approprié, les entités qui auraient participé comme complices ou utilisé des intermédiaires, y compris des entités affiliées, pour commettre une infraction de CAPE ou des infractions connexes et (iii) reçoivent une formation et des orientations adaptées concernant les méthodes efficaces de détection et d'enquête en matière de corruption transnationale, ainsi que les règles applicables sur la responsabilité des personnes morales. [Convention, Articles 1(2), 2, 7 et 8, Recommandation de 2021, VI.iii et VII, Annexe I.C.1].

c. Adopte toutes mesures appropriées afin de s'assurer que les personnes morales ne puissent pas se soustraire à leur responsabilité ou à des sanctions afférentes en procédant à une restructuration, en fusionnant, en étant acquises ou en modifiant autrement leur identité sociale. [Convention, Article 2, Recommandation de 2021, Annexe I.B.5].

11. En matière de **mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de s'assurer que les autorités répressives examinent tous les fondements de compétence disponibles dans le cadre de leurs enquêtes et poursuites afin d'établir leur compétence, lorsque cela est approprié, en se fondant sur le principe de territorialité ou sur les critères de la nationalité et de la résidence habituelle au Luxembourg des personnes morales, pour poursuivre les entités potentiellement impliquées dans des schémas de CAPE [Recommandation de 2021, Annexe I.B.4].

12. En matière de promotion du développement de **programmes de conformité des entreprises**, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de :

a. Adopter une approche proactive afin (i) de sensibiliser au risque de corruption transnationale et à l'infraction de CAPE les entreprises luxembourgeoises opérant à l'étranger, y compris les PME et (ii) d'encourager, de faciliter, d'engager ou de participer à des initiatives d'action collective contre la corruption [Recommandation de 2021, IV.ii].

b. Prendre des mesures concrètes pour (i) encourager les entreprises, y compris les entreprises publiques, à mettre au point et adopter des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité adéquats en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale, en tenant compte du Guide de Bonnes Pratiques de l'OCDE, et (ii) encourager les organisations patronales et associations professionnelles dans leurs efforts pour inciter et aider les entreprises, en particulier les PME, à mettre au point ces programmes ou mesures. [Recommandation de 2021 XXIII.C.i-ii et Annexe II].

Questions de suivi par le Groupe de Travail

13. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique :

a. La mise en œuvre des signalements, y compris auprès des 22 autorités compétentes, compte tenu de l'architecture relativement complexe instituée par la nouvelle loi ; (ii) de l'articulation en pratique des régimes de protection en place, à savoir ceux issus de la nouvelle loi et ceux découlant des régimes spéciaux préexistants) et (iii) de tout développement jurisprudentiel portant sur l'application des conditions d'irresponsabilité du lanceur d'alerte au titre de l'article 27 de la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

b. L'usage fait en pratique des demandes d'entraide étrangères comme source de détection de la CAPE.

c. La mise en œuvre par l'ODL des obligations qui lui incombent au titre de la loi du 16 mai 2023 relative à la protection des lanceurs d'alerte.

d. L'application pratique des dispositions de la loi du 16 mai 2023 sur la protection des lanceurs d'alerte à la profession des réviseurs d'entreprises.

e. Au titre de la mise en œuvre de l'Article 1 : (i) si les juridictions exigent encore la preuve d'un pacte de corruption ; (ii) si l'infraction de CAPE couvre tout agent d'entreprises publiques étrangères et si la définition de « personne en charge d'une « mission de service public » est autonome (ne demandant pas la preuve du droit étranger) ; (iii) dans quelle mesure il est nécessaire d'identifier l'agent public destinataire du pot-de-vin, notamment dans un cas de corruption par des intermédiaires ; et (iv) si l'infraction de CAPE peut être établie en présence de l'élément intentionnel du dol éventuel.

f. La mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale par les procureurs européens délégués placés au Luxembourg, lorsque des personnes physiques ou morales luxembourgeoises sont en cause afin d'apprécier notamment s'ils disposent des moyens et de l'indépendance nécessaires pour traiter de ces affaires de façon conforme à la Convention, et la façon dont ces procureurs délégués se coordonnent, le cas échéant, avec les autorités luxembourgeoises dans le cadre d'enquêtes communes.

g. Concernant la réforme constitutionnelle renforçant et modernisant le statut des magistrats : (i) la pratique du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire nouvellement consacré par la Constitution ; (ii) la pratique du droit d'injonction positive au sein du ministère public et des remontées d'informations au procureur d'État et au procureur général d'État dans les affaires de CAPE ; (iii) le recours aux directives de politique pénale et (iv) si les facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention sont susceptibles d'exercer une influence sur les enquêtes et poursuites.

h. L'impact des règles de protection des données personnelles sur les enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale, y compris en particulier lorsque les entreprises et le parquet coopèrent en vue de la conclusion d'un jugement sur accord.

i. L'application des approches décrites dans la Recommandation de 2021 en ce qui concerne le niveau hiérarchique et le type d'acte susceptible d'engager la responsabilité des personnes morales.

j. L'application du principe selon lequel le régime de responsabilité des personnes morales n'est pas limité aux cas où la ou les personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies ou condamnées.

ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DES AFFAIRES MENTIONNÉES DANS LE RAPPORT

1. Condamnations pour CAPE ou trafic d'influence d'agents publics étrangers

Faux Certificats

Dans cette affaire, qui relève à la fois de la corruption interne et de la corruption transnationale, plusieurs ressortissants (presque exclusivement) portugais résidant au Luxembourg ont payé entre 2000 et 2007 des pots-de-vin au profit d'un agent public portugais afin que ce dernier émette des documents certifiant faussement la réalisation des conditions d'exercice de diverses professions indépendantes, conditions nécessaires pour obtenir des autorisations d'établissement au Luxembourg. Ces autorisations d'établissements ont elles-mêmes été obtenues en échange de pots-de-vin versés à un fonctionnaire luxembourgeois par un réseau d'intermédiaires luxembourgeois et portugais. En relation avec cette affaire, plusieurs enquêtes ont été ouvertes à compter de 2007. Les poursuites ont abouti à la condamnation de dizaines de personnes physiques jouant le rôle d'intermédiaires ou clients de l'agent public étranger. Parmi ces personnes, huit ont été condamnées du chef de CAPE et d'autres chefs entre 2013 et 2018 (date du dernier jugement en appel). Trois ont été acquittées du chef de CAPE (mais condamnées pour d'autres) en 2017, les faits allégués étant antérieurs à 2001 (entrée en vigueur de l'infraction). Les autres personnes incriminées ont été condamnées pour d'autres chefs d'accusation, y compris la corruption interne, le trafic d'influence et le faux.

Fonctionnaire Européen I

Dans cette affaire, un ressortissant d'un état membre de l'Union européenne a offert en 2009 de l'argent à un fonctionnaire d'un organe de l'UE en charge des demandes d'octroi de crédits pour la réalisation d'infrastructures nationales. Le fonctionnaire a refusé l'argent et dénoncé les faits. Il ressort du jugement que l'individu incriminé était un consultant personnel d'un ministre des transports de son pays d'origine. Le fonctionnaire auquel le pot-de-vin a été offert avait la charge de l'instruction des dossiers de demande de crédits et des relations avec, entre autres, le pays en question. L'individu a été poursuivi par les autorités luxembourgeoises pour CAPE et, subsidiairement, trafic d'influence d'agents publics étrangers. Il a été initialement acquitté en première instance en 2012 et ensuite condamné par la Cour d'appel en 2013, qui a retenu le chef de trafic d'influence d'agents publics étrangers. Il n'est pas certain que les faits de cette affaire relèvent de la qualification de corruption transnationale au sens de la Convention car il

n'est pas tout à fait clair si le pot-de-vin fut offert afin d'obtenir des avantages pour des entreprises privées ou si le but était simplement d'obtenir des financements pour l'État en question.

2. Poursuites et enquêtes pour CAPE et infractions connexes

Affaire I

Une société est soupçonnée d'être impliquée dans des faits de corruption de fonctionnaires publics étrangers. L'affaire portait initialement sur des faits soupçonnés de corruption de fonctionnaires publics de plusieurs pays. Les seules infractions visées sont les délits de trafic d'influence entre particuliers et de blanchiment. Les poursuites ont seulement été dirigées à l'encontre de la société

Affaire II

Les autorités luxembourgeoises ont fait état d'une enquête impliquant une société soupçonnée d'avoir collaboré au paiement de pots-de-vin à des agents publics étrangers.

3. Enquêtes classées sans suite et non-lieux pour CAPE et infractions connexes

Don de véhicules

Trois individus étaient soupçonnés de corruption active d'agents publics étrangers pour avoir versé des « dons » sous forme notamment de 100 pick-up à un État étranger, mais en fait destinés à des officiels de cet État. Une enquête a été ouverte en 2011. En 2015, la Chambre du conseil a prononcé un non-lieu en raison de l'absence de compétence territoriale des autorités luxembourgeoises sur la base des dispositions applicables à l'époque (la cour a conclu que les faits avaient été commis en dehors du territoire national par des personnes n'étant ni ressortissants ni résidents luxembourgeois).

Fonctionnaire Européen II

Un étranger résidant au Luxembourg était soupçonné d'avoir versé des pots-de-vin à un fonctionnaire d'un organe de l'UE pour l'acquisition d'un bien immobilier. Une enquête avait été ouverte en 2013, mais le Parquet a décidé de ne pas poursuivre faute de preuves suffisantes. Les autorités luxembourgeoises n'ont pas pu fournir d'informations sur cette affaire car le dossier a été archivé et n'est plus accessible en vertu des règles relatives à la protection de données personnelles.

Fourniture d'armes

Une joint-venture de deux sociétés d'un État membre de l'Union européenne (dont une entreprise publique) est soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin afin d'obtenir des contrats publics dans un pays non-membre du Groupe de travail. Ces sociétés auraient conclu en 2008 un contrat de fourniture d'armes et d'autre équipement pour la police. Le prix de ce contrat aurait été gonflé et une partie utilisée pour corrompre des fonctionnaires étrangers. L'enquête qui était en cours au Luxembourg a été dénoncée à l'autorité d'un autre État membre de l'Union européenne qui a ouvert une procédure suite à une demande d'entraide judiciaire internationale du Luxembourg.

4. Allégations de CAPE n'ayant pas conduit à l'ouverture d'enquêtes pour corruption transnationale

Dispositifs médicaux

Des sociétés d'un groupe américain fabricant d'implants orthopédiques et dentaires ont été poursuivies aux États-Unis pour avoir, entre autres, versé des pots-de-vin à des agents publics au Mexique entre 2010 et 2013. Une société luxembourgeoise, filiale indirecte du groupe, était impliquée en relation aux actes de

sa filiale mexicaine à 100 %, cette dernière étant soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin à des douaniers mexicains pour faciliter l'importation de certains produits. En 2017, la société mère du groupe a conclu un *Deferred Prosecution Agreement* avec le *Department of Justice* américain et a accepté de payer une sanction pénale de USD 17,4 millions pour violation des dispositions du FCPA relatives aux contrôles internes. Cette société a également conclu un accord hors procès sur les mêmes accusations avec la *Securities and Exchange Commission*. La société luxembourgeoise a accepté de plaider coupable à un chef d'accusation pour violation des dispositions du FCPA relatives à la tenue de la comptabilité en relation avec les actes de sa filiale mexicaine.

Groupe de télécommunications

Une grande société fournissant des services de télécommunication dans les marchés émergents d'Amérique latine, et ayant son siège social au Luxembourg, a été soupçonnée à deux reprises d'être impliquée dans des faits de corruption transnationale. Premièrement, la société a été soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin au nom de sa coentreprise à des parlementaires guatémaltèques afin d'obtenir, entre autres, l'approbation d'une législation favorable à une filiale locale. La société a divulgué spontanément ces soupçons aux autorités répressives américaines et suédoises, qui auraient ensuite classé leurs enquêtes sans suite, en 2016 et en 2018 respectivement. Deuxièmement, en 2022 la société a déclaré publiquement avoir reçu une requête d'informations de la part du *Department of Justice* américain en lien avec un achat de participation de son ancien partenaire de coentreprise en 2021, ainsi que ses contacts avec des responsables du gouvernement guatémaltèque.

Groupe minier

En avril 2013, le *Serious Fraud Office* anglais a ouvert une enquête (encore en cours) à l'encontre d'une société multinationale exploitant des ressources naturelles minières, cotée à la bourse de Londres, pour des allégations de corruption d'agents publics au Kazakhstan et dans des États africains. En novembre 2013, la société a abandonné la cotation à la bourse de Londres et a ensuite été acquise par un groupe créé en mai 2013 au Luxembourg, où la société a établi son siège.

Groupe producteur d'acier

Un groupe producteur d'acier italo-suisse dont la société mère a son siège au Luxembourg est soupçonné d'avoir obtenu des contrats en la République Démocratique du Congo par l'intermédiaire d'un ancien ministre belge. Ce dernier aurait acheminé des pots-de-vin à des fonctionnaires congolais, y compris un ancien premier ministre, pour aider l'entreprise, entre autres, à obtenir les droits d'exploitation d'un gisement minier. De plus, l'intermédiaire aurait utilisé un compte auprès d'une banque suisse sur lequel l'une des filiales du groupe aurait versé des commissions à titre de "frais de consultance". Il aurait ensuite retiré cet argent en liquide via une filiale de la banque au Luxembourg. Une enquête judiciaire a été ouverte en 2014 en Belgique. En 2023, l'intermédiaire a été condamné par un tribunal belge pour corruption de mandataires politiques et de mandataires de sociétés de la République Démocratique du Congo ainsi que pour blanchiment de capitaux. Concernant la société et deux de ses dirigeants, le tribunal a déclaré certaines préventions prescrites et a acquitté les accusés pour les autres.

Groupe sidérurgique I

La société holding luxembourgeoise d'un groupe multinational italo-argentin est soupçonnée d'avoir autorisé ou d'au moins toléré le paiement de pots-de-vin à des fonctionnaires d'une entreprise publique brésilienne entre 2009 et 2013, afin d'obtenir des contrats pour une filiale locale contrôlée par une autre société du groupe. Les fonds supposément utilisés pour payer les pots-de-vin auraient été des profits de la société luxembourgeoise, transférés à travers des sociétés uruguayennes. Ces allégations ont fait l'objet de procédures en Italie et aux États-Unis. La société luxembourgeoise et ses administrateurs ont été poursuivis en Italie, mais en mai 2022 le jugement de première instance a relevé un défaut de juridiction. Cette décision n'est pas définitive. En juin 2022, une société italienne du groupe a conclu un accord hors procès sur les mêmes accusations avec la *Securities and Exchange Commission* américaine, pour violation des dispositions du FCPA relatives à la lutte contre la corruption, à la tenue de la comptabilité et

aux contrôles internes. La société a accepté de payer une pénalité civile de USD 25 millions et restitutions et d'intérêts avant jugement de 53 millions.

Groupe sidérurgique II

Une autre filiale du groupe susmentionné est également soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin à d'autres agents publics brésiliens. La filiale brésilienne faisait partie d'un consortium qui aurait versé, en 2012-2013, des pots-de-vin pour remporter deux contrats de construction de centrales nucléaires commandées par une société publique brésilienne. Une enquête est en cours en Argentine.

Groupe sidérurgique III

Autour de 2006-2007, une société du groupe susmentionné aurait versé des pots-de-vin à des fonctionnaires ouzbeks lors de quatre appels d'offres pour fournir et entretenir les pipelines de transport de pétrole et de gaz. En 2011, la société a conclu un *Deferred Prosecution Agreement* avec la *Securities and Exchange Commission* américaine en vertu duquel elle a accepté de payer USD 5,4 millions en restitution et intérêts avant jugement. La société a également conclu un *Non-Prosecution Agreement* avec le *Department of Justice* américain, en vertu duquel elle a accepté de payer une amende pénale de USD 3,5 millions.

Groupe sidérurgique IV

Des sociétés du groupe susmentionné sont également soupçonnées d'avoir payé des pots-de-vin à des agents publics en Argentine (2005-2015) et au Pérou (2001-2015). D'après des articles de presse, des enquêtes sur ces allégations avaient été ouverte en Argentine et au Pérou. Ces enquêtes pourraient être encore en cours.

Ingénierie et construction

Une société d'ingénierie et de construction, enregistrée au Luxembourg et dont le siège est à Londres, est soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin à des agents publics brésiliens. La société a été créée en janvier 2011 à partir des deux sociétés cotées à la bourse d'Oslo. La société est soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin à des fonctionnaires d'une entreprise publique brésilienne. Les autorités brésiliennes auraient poursuivi des entrepreneurs ayant des liens avec cette société dans le contexte de l'enquête « Lava Jato ».

Plantations I

Un groupe actif dans le développement et la gestion de plantations de palmiers à huile et d'hévéas est soupçonné d'avoir commis des actes de corruption d'agents publics en Afrique de l'Ouest. La holding du groupe a son siège au Luxembourg. Le groupe est contrôlé par un homme d'affaires belge et un groupe français. Une filiale du groupe aurait payé, en 2011, des pots-de-vin à des chefs de ville de la région de Malen en Sierra Leone pour obtenir la signature d'accords autorisant la location de terres agricoles afin d'implanter l'exploitation de l'huile de palme.

Plantations II

Une filiale du groupe susmentionné est également soupçonnée d'avoir payé des pots-de-vin à des fonctionnaires guinéens afin d'éliminer la compétition et gagner ainsi des contrats en Guinée. Des hauts dirigeants du groupe ont été poursuivis en Belgique pour corruption active. Après une condamnation en première instance, il y a eu des renversements en appel. L'affaire est encore en cours.

Producteur d'armes

Une société américaine productrice d'armes est soupçonnée d'avoir payé, autour de 2010, des pots-de-vin à des agents publics de plusieurs pays étrangers. Entre autres, la société aurait corrompu des fonctionnaires de la police fédérale belge pour s'assurer la vente de 20 000 pistolets. Les paiements auraient été effectués par un intermédiaire qui est un résident luxembourgeois. Deux officiers de police belges, un représentant de la société, ainsi que l'intermédiaire résidant au Luxembourg ont été poursuivis en Belgique.

Ressources forestières

Des entreprises étrangères sont soupçonnées d'avoir versé, entre 2011 et 2014, des pots-de-vin au directeur de l'Agence des ressources forestières en Ukraine en échange de la possibilité d'acheter du bois aux entreprises forestières publiques ukrainiennes. Les pots-de-vin ont été versés sous la forme d'honoraires de conseil ou d'agent à des sociétés-écrans anglaises avec des comptes bancaires en Lettonie. D'après des documents versés au procès, une société luxembourgeoise aurait également versé une somme d'argent non divulguée à ces sociétés-écrans. En 2023, la Haute Cour anti-corruption d'Ukraine a condamné un intermédiaire comme complice dans le schéma de corruption prétendument organisé par le directeur de l'agence.

Société pharmaceutique

Entre 2004 et 2013, des sociétés multinationales pharmaceutiques auraient payé des pots-de-vin à des fonctionnaires irakiens du ministère de la Santé et à une société d'importation publique afin d'obtenir des contrats d'approvisionnement en produits médicaux. L'une de ces sociétés avait des filiales au Luxembourg.

Sous-marins militaires

Une entreprise publique française de construction navale aurait payé des pots-de-vin à des fonctionnaires pakistanais en relation avec un contrat de vente de sous-marins au Pakistan en 1994. Les paiements auraient continué jusqu'en 2008. Deux sociétés luxembourgeoises auraient été utilisées pour acheminer les paiements. Une partie de cet argent serait retournée en France et aurait servi à financer une campagne présidentielle en 1995. Plusieurs individus ont été poursuivis en France en relation avec cette affaire. Les autorités luxembourgeoises ont fourni de l'entraide à la France suite à une commission rogatoire internationale. Une enquête a été ouverte au Luxembourg en 2015 pour infractions à la loi sur les sociétés commerciales (non-dépôt des comptes sociaux), ayant abouti à la condamnation des trois administrateurs d'une société visée par la demande d'entraide judiciaire. Ceux-ci ont été condamnés chacun à une amende de 1 000 EUR du chef de défaut de publication des bilans, la peine comminée par la loi étant à l'époque des faits une amende de 500 à 25 000 EUR. Les deux sociétés luxembourgeoises impliquées ont été liquidées en 2015. Celles-ci n'auraient pas pu être poursuivies car les faits prédataient l'entrée en vigueur des dispositions sur la responsabilité pénale des personnes morales en 2010.

5. Autres affaires mentionnées dans le rapport

Affaire Banque Mondiale

Entre 2014 et 2015, une société multinationale technologique (la société), ayant son siège en France, a effectué des paiements indus à un sous-traitant local dans le cadre d'un projet partiellement financé par la Banque Mondiale pour la fourniture de cartes d'identité nationale. Le sous-traitant, en tant qu'intermédiaire, a facilité le transfert d'une partie de ces paiements à un agent public du Bangladesh en tant que pots-de-vin afin d'obtenir l'attribution du contrat, estimé à USD 113 millions, en faveur de la société. En 2017, la société et la Banque Mondiale ont conclu un accord prévoyant l'exclusion de la société des appels d'offres lancés par la Banque Mondiale durant une période de deux ans et demi. En 2019, la Banque Mondiale a également placé le sous-traitant et son PDG sur sa liste d'exclusion pour une durée respective de neuf ans et demi, et six ans et demi pour des faits de corruption, de collusion et d'obstruction. Par ailleurs, l'ensemble des affiliés contrôlés par ces derniers ont également été exclus des appels d'offres lancés par la Banque Mondiale, ainsi deux entreprises enregistrées au Luxembourg et une entreprise enregistrée aux États-Unis ont également été inscrites sur la liste d'exclusion de la Banque Mondiale. En 2022, la société a conclu une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) avec le PNF, sanctionnant la société d'une amende de EUR 7 957 822 pour corruption d'agent public étranger.

Affaire III

Une instruction judiciaire a été ouverte au Luxembourg à l'égard d'une banque privée ainsi que de diverses sociétés, du chef notamment de blanchiment, dans une affaire soupçonnée de corruption et détournement de fonds.

ANNEXE 2 : RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 AU LUXEMBOURG ET EVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL EN AOUT 2013

	RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 JUIN 2011	RAPPORT DE SUIVI ÉCRIT AOÛT 2013
Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions des infractions de corruption d'agents publics étrangers		
1	En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de clarifier par tout moyen approprié :qu'aucun élément de preuve, en sus de ceux prévus à l'article 1 de la Convention n'est requis pour mettre en œuvre les articles 247 et suivants du Code pénal, et en particulier que (i) la notion « sans droit », figurant notamment à l'article 247 du Code pénal ne doit pas être interprétée de manière plus restrictive que la notion d'« avantage indu » figurant dans la Convention et ne requière donc pas de prouver qu'un texte en vigueur dans le pays du récipiendaire du pot-de-vin, interdit à ce dernier de percevoir un pot-de-vin ; et que (ii) la notion de « pacte de corruption » supprimée de l'article 247 du Code pénal depuis 2001, ne constitue pas, en pratique, un élément de preuve supplémentaire qui doit en tant que tel être recherché par les juges pour prouver l'infraction [Convention, Article 1 ; Recommandation de 2009, III. ii) et V] ;	Non mis en œuvre
2	En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, le Groupe de travail recommande au Luxembourg :	
	a. de s'assurer par tout moyen approprié que le régime de responsabilité établi par la loi du 3 mars 2010 adopte une des deux approches décrites à l'Annexe 1 B) de la Recommandation de 2009 en ce qui concerne le niveau hiérarchique et le type d'acte susceptible d'engager cette responsabilité [Convention, Article 2, Recommandation de 2009, Annexe 1 B)] ;	Non mis en œuvre

	RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 JUIN 2011	RAPPORT DE SUIVI ÉCRIT AOÛT 2013
	b. de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que (i) le régime de responsabilité des personnes morales ne restreint pas cette responsabilité aux cas où la ou les personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies et condamnées ; (ii) 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 ne recouvre pas les cas de sollicitation et ne peut pas être envisagé comme une cause d'irresponsabilité de la personne morale ; et que (iii) le critère de « l'intérêt » de la personne morale n'exclut pas certains cas de corruption d'agents publics étrangers dans lesquels un pot-de-vin est versé à un agent public étranger par un dirigeant de droit ou de fait d'une entreprise seulement dans l'intérêt partiel de l'entreprise ou dans l'intérêt d'une autre personne morale, éventuellement liée à la première [Convention, Articles 1 et 2, Recommandation de 2009, Annexe 1 B)].	Partiellement mis en œuvre
3	En ce qui concerne les sanctions de cas de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de réévaluer l'opportunité (i) d'introduire dans la loi sur la responsabilité des personnes morales l'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publique comme peine complémentaire ; et (ii) de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales [Convention, Articles 2 et 3, Recommandation de 2009, III.vii) et XI.i)].	Pleinement mis en œuvre
4	En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites de cas de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande que le Luxembourg :	
	a. poursuive les efforts réalisés en matière d'obtention d'informations auprès des établissements bancaires et financiers (loi du 27 octobre 2010) ainsi qu'auprès des autorités fiscales (Loi du 19 décembre 2008) afin de permettre l'obtention de ces informations y compris en l'absence de saisine d'un juge d'instruction [Recommandation de 2009, III.ii), iii) et iv) ; VIII. et Annexe 1, D et recommandation 3(b) de Phase 2bis] ;	Non mis en œuvre
	b. poursuive sa réflexion sur les pouvoirs d'investigation de la police au stade de l'enquête préliminaire en vue d'étendre ces pouvoirs en adaptant les moyens et modes de recherche disponibles à la nécessité de recueillir des indices suffisants pour permettre le déclenchement de poursuites en matière de corruption d'agents publics étrangers [Recommandation de 2009, III.ii), V. et Annexe 1, D et recommandation 12 de Phase 2] ;	Partiellement mis en œuvre
	c. s'assure que le niveau de ressource, de formation et de spécialisation au sein de la police permet des enquêtes et poursuites efficaces [Recommandation de 2009, Annexe 1, D] ;	Partiellement mis en œuvre
	d. prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que la politique criminelle du Luxembourg (i) définit clairement l'enquête et la poursuite de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers comme une priorité ; et (ii) souligne la nécessité que l'appréciation du niveau des indices nécessaires pour l'ouverture d'une instruction préparatoire ne soit pas d'une exigence telle qu'elle constitue un obstacle à l'instruction de cas de corruption d'agent public étranger [Convention, Article 5 ; Recommandation de 2009, Annexe 1, D].	Non mis en œuvre
Recommandations en vue d'assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption transnationale		
5	En ce qui concerne la sensibilisation du public et le signalement des faits de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Luxembourg :	
	a. de prendre les mesures de sensibilisation nécessaires à l'égard des employés du secteur privé comme du secteur public quant à l'importance de signaler les soupçons de corruption d'agent public étranger ainsi qu'aux nouvelles dispositions concernant la protection des donneurs d'alerte. [Recommandation de 2009, IX. et III.(i)] ;	Pleinement mis en œuvre
	b. d'intensifier la sensibilisation de professions comptables et d'audit à l'importance de détecter et signaler les transactions susceptibles de constituer des infractions de	Partiellement mis en œuvre

	RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 JUIN 2011	RAPPORT DE SUIVI ÉCRIT AOÛT 2013
	corruption d'agents publics étrangers ou des infractions connexes, telles que des infractions comptables [Recommandation de 2009, III.(i) , X.A. et X.B.] ;	
	c. de sensibiliser davantage les professionnels soumis à l'obligation de déclaration de soupçon de blanchiment de capitaux à l'infraction sous-jacente de corruption d'agent public étranger [Convention, Article 7; Recommandation de 2009, IX. et III.(i)] ;	Pleinement mis en œuvre
	d. de sensibiliser les employés de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement et de l'Office du Ducroire à la nouvelle loi sur la protection des donneurs d'alerte, et, en ce que concerne l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, aux nouvelles obligations de signalement s'imposant à eux, conformément à l'Article 23 (1) du Code d'Instruction Criminelle. [Recommandation du 2009 IX, iii)].	Pleinement mis en œuvre
6	En ce qui concerne <u>les normes comptables, la vérification externe, et les programmes de conformité et de déontologie des entreprises</u>, le Groupe de travail recommande au Luxembourg :	
	a. de prendre des mesures, conjointement avec l'Ordre des Experts Comptables et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, afin de s'assurer que les dispositions de la législation luxembourgeoise mettant en œuvre l'article 8 de la Convention sont pleinement utilisées pour prévenir et détecter les infractions comptables liées à la corruption d'agents public étranger [Convention, Article 8 ; Recommandation de 2009, IX., X. et X.A] ;	Non mis en œuvre
	b. de clarifier les obligations des réviseurs d'entreprises qui découvrent des indices d'actes de corruption d'agents publics étrangers afin qu'ils en informent les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de l'entreprise [Recommandation de 2009, III.(i) ; X. B. iii)] ;	Non mis en œuvre
	c. d'envisager de requérir des réviseurs d'entreprises qu'ils signalent leurs soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités répressives et de s'assurer que les vérificateurs qui procèdent de façon raisonnable et de bonne foi à de tels signalements sont protégés contre tout recours en justice. [Recommandation de 2009, X. B. v)] ;	Non mis en œuvre
	d. de promouvoir, en liaison avec les associations professionnelles concernées, des programmes ou mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité auprès du secteur financier et des entreprises impliquées dans des transactions commerciales à l'étranger, y compris en diffusant l'Annexe 2 de la Recommandation de 2009 « Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité » [Recommandation de 2009, X.C. (i) ; Annexe II].	Pleinement mis en œuvre
7	En ce qui concerne <u>les mesures fiscales</u> visant à lutter contre la corruption, le Groupe de travail recommande au Luxembourg :	
	a. de prendre les mesures appropriées pour renforcer l'intensité et la fréquence des contrôles sur place par l'administration fiscale [Recommandation de 2009 III.iii), Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales I.ii) et II.] ;	Partiellement mis en œuvre
	b. de faciliter les échanges internationaux d'informations conformément à la Recommandation du Conseil de 2009 sur les mesures fiscales, notamment en envisageant d'inclure dans leurs conventions fiscales bilatérales, l'option prévue par le paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du modèle de Convention fiscale de l'OCDE [Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales I.iii)] ;	Partiellement mis en œuvre
	c. de renforcer la sensibilisation de son administration fiscale à la nécessité d'utiliser pleinement les nouvelles mesures que la loi de 2008 sur la coopération inter-administrative et judiciaire, met à sa disposition pour détecter des opérations illicites liées à la corruption d'agents publics étrangers et encourager leur dénonciation [Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales I.iii)] ;	Partiellement mis en œuvre
	d. de sensibiliser les autorités fiscales à l'importance de faire un usage plus rigoureux des sanctions administratives à leur disposition pour dissuader la déductibilité fiscale de dépenses susceptibles de constituer des pots de vin [Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales I. ii) et recommandation 16 de Phase 2].	Non mis en œuvre

	RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 JUIN 2011	RAPPORT DE SUIVI ÉCRIT AOÛT 2013
8	En ce qui concerne la coopération judiciaire internationale, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de réexaminer son approche quant à la possibilité d'engager des poursuites au Luxembourg concernant des faits de corruption transnationale portés à la connaissance de ses autorités dans le cadre de demandes d'entraide judicaire, lorsque le Luxembourg a également compétence sur les faits commis [Convention, Article 5 et 7 ; Recommandation de 2009, XIII. (i)].	Pleinement mis en œuvre
9	En ce qui concerne les avantages publics, le Groupe de travail recommande au Luxembourg :	
	a. de s'assurer que le code d'intégrité et le Manuel de Qualité de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement (Lux-Development S.A.), ainsi que les mécanismes internes de l'Office du Ducroire soient mis à jour pour inclure une référence expresse à (i) la corruption d'agent public étranger, (ii) l'obligation des collaborateurs de Lux-Development et de l'Office du Ducroîre de signaler les soupçons de corruption d'agent public étranger au parquet en vertu de l'Article 23(1) du Code d'Instruction Criminelle et (iii) la protection des donneurs d'alerte prévue par la nouvelle loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption [Recommandation du 2009 IX] ;	Partiellement mis en œuvre
	b. de prendre les dispositions nécessaires auprès des autorités responsables des marchés publics pour assurer une mise en œuvre plus vigoureuse des dispositions existantes pour le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics et en particulier celles relatives à l'exclusion des offres (i) émanant d'opérateurs économiques ayant fait l'objet d'une condamnation pour corruption ou (ii) figurant sur des listes d'exclusion des banques de développement [Recommandation de 2009, IX et XI] ;	Partiellement mis en œuvre
	c. d'examiner la possibilité de prendre des mesures pour que, dans les décisions d'octroi de contrats et autres avantages publics, les agences compétentes utilisent comme critère l'existence de mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité au sein des entités bénéficiaires de ces avantages [Recommandation du 2009 X.C,vi) et XI.i) ; Recommandation de 2006 sur les crédits à l'exportation, 1. (a)].	Pleinement mis en œuvre

ANNEXE 3 : LISTE DES ABBREVIATIONS, TERMES ET ACRONYMES

ABBL	Association des Banques et Banquiers du Luxembourg
ACA	Association des Compagnies d'Assurance
ACD	Administration des Contributions Directes
ADA	Administration des Douanes et Accises
ADP	Aide Publique au Développement
AED	Administration de l'Enregistrement des Domaines
ALCO	Association Luxembourgeoise des « Compliance-Officers »
APPT	Association pour la Promotion de la Transparence
BGA	Bureau de gestion des avoirs
BRA	Bureau de recouvrement des avoirs
CAA	Commissariat aux Assurances
CAPE	Corruption d'agents publics étrangers
CCSS	Centre Commun de la Sécurité Sociale
COPILAB	Comité de pilotage anti-blanchiment
COPRECO	Comité de Prévention de la corruption
CNPD	Commission Nationale pour la Protection des Données
CNPF	Caisse Nationale des Prestations Familiales
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CRI	Commission rogatoire internationale
CRF	Cellule de renseignement financier
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier
DOS	Déclaration d'opérations suspectes
ECOFIN	Section Économique et Financière du Service de police Judiciaire
EUR	Euro (devise)
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FEDIL	Fédération des Industriels du Luxembourg
FMI	Fonds Monétaire International
GAFI	Groupe d'Action Financière
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
IACI	Institut des Auditeurs-Conseils Internes
IDE	Investissement Direct Étranger
IFAC	International Federation of Accountants

IFBL	Institut de formation bancaire du Luxembourg
IGSS	Inspection Générale de la Sécurité Sociale
INAP	Institut National de l'Administration Publique
INDR	Institut National pour le Développement durable et la Responsabilité sociale des entreprises
IRE	Institut des Réviseurs d'Entreprise
ISA	Normes Internationales d'Audit (International Standards of Auditing)
LCB/FT	Lutte contre le Blanchiment d'Argent et le Financement du Terrorisme
MCM	Ministère des Classes Moyennes
OEC	Ordre des Experts Comptables
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit National Brut
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
SEPI	Service d'entraide pénale internationale
SPJ	Service de Police Judiciaire
STATEC	Service Central de la Statistique et des Études Économiques
UE	Union Européenne
UNODC	l'Office de Nations Unies contre la drogue et le crime

ANNEXE 4 : EXTRAITS LÉGISLATIFS

Code Pénal

Corruption d'agents publics étrangers

Article 247.

(L. 13 février 2011) (L. du 12 mars 2020) Sera puni de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 euros à 187.500 euros, le fait de proposer ou de donner, directement ou indirectement, à une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour un tiers, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou d'en faire l'offre ou la promesse, pour obtenir d'elle :

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

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

Article 249.

(L. 13 février 2011) (L. du 12 mars 2020) Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 euros à 187.500 euros toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui sollicite ou reçoit, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques ou en accepte l'offre ou la promesse, en raison de l'accomplissement ou de l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, de quiconque ayant bénéficié de cet acte ou de l'abstention d'accomplir cet acte.

Sera puni des mêmes peines, quiconque, dans les conditions de l'alinéa 1er, propose ou donne à une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour soi-même ou pour autrui, ou en fait l'offre ou la promesse.

Article 250.

(L. 13 février 2011) (L. du 12 mars 2020) Sera puni de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 2.500 euros à 250.000 euros, tout magistrat ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle, tout arbitre ou expert nommés soit par une juridiction soit par les parties, qui aura sollicité ou reçu, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour un tiers, ou en aura accepté l'offre ou la promesse, pour l'accomplissement ou l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction.

(L. du 12 mars 2020) Quiconque, dans les conditions de l'alinéa 1er, propose ou donne à un magistrat ou une autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle ou à un arbitre ou expert nommés soit par une juridiction soit par les parties, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour un tiers, ou en fait l'offre ou la promesse, est puni des mêmes peines.

Art. 251-1.

(L. du 12 mars 2020) Lorsque les crimes ou délits prévus aux articles 240 et 246 à 251 sont commis dans le cadre d'une organisation criminelle telle que définie à l'article 324bis, le minimum de la peine sera doublé, s'il s'agit de l'emprisonnement, et élevé de deux ans, s'il s'agit de la réclusion à temps.

Article 252.

(L. 15 janvier 2001) (L. du 12 mars 2020)

1) (L. 23 mai 2005) Les dispositions des articles 240 et 245 à 251-1 du présent code s'appliquent aussi aux infractions impliquant

- des personnes, dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force publiques, ou investies d'un mandat électif public ou chargées d'une mission de service public d'un autre État ;
- des personnes siégeant dans une formation juridictionnelle d'un autre État, même en tant que membre non professionnel d'un organe collégial chargé de se prononcer sur l'issue d'un litige, ou exerçant une fonction d'arbitre soumis à la réglementation sur l'arbitrage d'un autre État ou d'une organisation internationale publique ;
- des fonctionnaires européens et des membres de la Commission de l'Union européenne, du Parlement européen, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour des comptes de l'Union européenne, dans le plein respect des dispositions pertinentes des traités instituant l'Union européenne, du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, des statuts de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que des textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités ;
- des fonctionnaires et agents d'une autre organisation internationale publique, des personnes membres d'une assemblée parlementaire d'une organisation internationale publique et des personnes qui exercent des fonctions judiciaires ou de greffe au sein d'une autre juridiction internationale dont la compétence est acceptée par le Grand-Duché de Luxembourg, dans le plein respect des dispositions pertinentes des statuts de ces organisations internationales publiques, assemblées parlementaires d'organisations internationales publiques ou juridictions internationales ainsi que des textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités.

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

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

Les membres des organismes créés en application des traités instituant l'Union européenne et le personnel de ces organismes sont assimilés aux fonctionnaires européens lorsque le Statut des fonctionnaires de l'Union européenne ou le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne ne leur sont pas applicables.

Article 253.

(L. 13 février 2011)

1. Si les faits qualifiés crimes au présent chapitre sont reconnus de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, la personne condamnée pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction en tout ou en partie de l'exercice des droits énumérés à l'article 11, dans les conditions prévues à l'article 24.

2. Pour les faits qualifiés délits au sens du présent chapitre et pour les faits prévus aux articles 310 et 310-1, l'article 24 du Code pénal s'applique.

Dispositions générales sur les sanctions et la confiscation

Art. 7.

(L. 13 juin 1994 ; L. 3 mars 2010) Les peines criminelles encourues par les personnes physiques sont :

1) la réclusion à vie ou à temps ;

2) l'amende ;

3) la confiscation spéciale ;

4) la destitution des titres, grades, fonctions, emplois et offices publics ;

5) l'interdiction de certains droits civils et politiques ;

6) la fermeture d'entreprise et d'établissement ;

7) la publication ou l'affichage, aux frais du condamné, de la décision ou d'un extrait de la décision de condamnation ;

8) (L. 6 octobre 2009) l'interdiction d'exercer certaines activités professionnelles ou sociales.

Art. 28.

(L. 13 juin 1994) Dans les limites fixées par la loi, le montant de l'amende est déterminé en tenant compte des circonstances de l'infraction ainsi que des ressources et des charges des prévenus.

Art. 31. (L. du 1er août 2018) (L. 17 décembre 2021)

(1) La confiscation spéciale est toujours prononcée pour crime, et pour les infractions visées aux articles 112-1, 135-1 à 135-6, 135-9, 135-11 à 135-16 et 506-1 à 506-8. Elle peut l'être pour les autres délits.

Elle n'est prononcée pour contravention que dans les cas déterminés par la loi.

(2) La confiscation spéciale s'applique :

1° aux biens comprenant les actifs de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les documents ou instruments juridiques, sous quelque forme que ce soit, y compris électronique ou numérique, attestant la propriété de ces actifs ou de droits y afférents biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens ;

2° aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction, quand la propriété en appartient au condamné ou dont il a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi ;

3° aux biens qui ont été substitués à ceux visés au point 1°, y compris les revenus des biens substitués ;

4° aux biens dont la propriété appartient au condamné et dont la valeur monétaire correspond à celle des biens visés au point 1°, si ceux-ci ne peuvent être trouvés aux fins de confiscation ;

5° aux actifs de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi qu'aux documents ou instruments juridiques, sous quelque forme que ce soit, y compris électronique ou numérique, attestant la propriété de ces actifs ou de droits y afférents, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, lorsque ni le condamné, ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine, s'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins quatre ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect.

(3) En cas d'infraction visée aux articles 112-1, 135-1 à 135-6, 135-9, 135-11 à 135-16 et 506-1 à 506-8, la confiscation spéciale des biens visés au paragraphe 2 est prononcée, même en cas d'acquittement, d'exemption de peine, d'extinction ou de prescription de l'action publique. Elle s'applique aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction, même si la propriété n'appartient pas au condamné.

(4) (L. 22 juin 2022) La confiscation de valeur peut être ordonnée lorsqu'aucun bien susceptible de confiscation n'a été identifié ou lorsque les biens identifiés sont insuffisants pour couvrir l'objet ou le produit direct ou indirect d'une infraction ou d'un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction.

Elle est exécutée sur tous biens, quelle qu'en soit leur nature, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition.

Chapitre IX. - Des circonstances atténuantes (L. 13 juin 1994)

Art. 73.

(L. 13 juin 1994) S'il existe des circonstances atténuantes, les peines criminelles sont réduites ou modifiées conformément aux dispositions qui suivent.

Art. 74.

(L. 13 juin 1994) La réclusion à vie est remplacée par la réclusion à temps qui ne peut être inférieure à quinze ans.

La réclusion de vingt à trente ans, par la réclusion non inférieure à dix ans.

La réclusion de quinze à vingt ans, par la réclusion non inférieure à cinq ans.

La réclusion de dix à quinze ans, par la réclusion de cinq à dix ans ou même par un emprisonnement non inférieur à trois ans.

La réclusion de cinq à dix ans, par l'emprisonnement de trois mois au moins.

Art. 75. (L. 13 juin 1994) Dans le cas où la loi élève le minimum d'une peine criminelle, le minimum ordinaire de cette peine est appliqué, ou même la peine immédiatement inférieure, conformément à l'article précédent.

Art. 75-1. (L. 3 mars 2010) L'appréciation des circonstances atténuantes dans le chef d'une personne morale s'effectue au regard des peines criminelles encourues par la personne physique pour les faits susceptibles d'engager la responsabilité pénale de la personne morale.

Art. 76.

(L. 1er août 2001) L'amende en matière criminelle peut être réduite, sans qu'elle puisse être en aucun cas inférieure

à 251 euros.

Art. 77. (L. 1er août 2001) Les coupables dont la peine criminelle a été commuée en un emprisonnement peuvent être condamnés à une amende de 251 euros à 10.000 euros.

(L. 13 juin 1994) Ils peuvent être condamnés à l'interdiction de tout ou partie des droits mentionnés à l'article 11, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Art. 78. (L. 1er août 2001) S'il existe des circonstances atténuantes, la peine d'emprisonnement peut ne pas être prononcée et l'amende peut être réduite au-dessous de 251 euros, sans qu'elle puisse être inférieure à 25 euros.

(L. 13 juin 1994) Si l'interdiction des droits mentionnés à l'article 11 est ordonnée et autorisée, les juges peuvent prononcer ces peines pour un terme d'un an à cinq ans ou les remettre entièrement.

Art. 79.

(L. 13 juin 1994) L'appréciation des circonstances atténuantes est réservée aux cours et tribunaux.

Ces circonstances sont indiquées dans leurs arrêts et jugements.

Art. 80 à 85.

Abrogés (L. 13 juin 1994).

Responsabilité des personnes morales

Chapitre II-1. - Des peines applicables aux personnes morales (L. 3 mars 2010)

Art. 34. (L. du 12 mars 2020)

(L. 3 mars 2010) Lorsqu'un crime ou un délit est commis au nom et dans l'intérêt d'une personne morale par un de ses organes légaux, par un ou plusieurs de ses dirigeants de droit ou de fait ou par toute personne, agissant soit individuellement soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur la base d'un pouvoir de représentation de la personne morale ou d'un pouvoir de prendre des décisions au nom de la personne morale ou d'un pouvoir d'exercer un contrôle au sein de la personne morale, la personne morale peut être déclarée pénalement responsable et encourir les peines prévues par les articles 35 à 38.

La personne morale peut également être déclarée pénalement responsable et encourir les peines prévues par les articles 35 à 38 lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée à l'alinéa 1er du présent article a rendu possible la commission d'un crime ou d'un délit, dans l'intérêt de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité.

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.

Art. 35.

(L. 3 mars 2010) Les peines criminelles ou correctionnelles encourues par les personnes morales sont :

1) l'amende, dans les conditions et suivant les modalités prévues par l'article 36 ;

2) la confiscation spéciale ;

3) (L. du 3 juillet 2018) l'exclusion de la participation à des procédures d'attribution de marchés publics et de contrats de concession ;

4) la dissolution, dans les conditions et suivant les modalités prévues par l'article 38.

Art. 36.

(L. 3 mars 2010) L'amende en matière criminelle et correctionnelle applicable aux personnes morales est de 500 euros au moins.

En matière criminelle, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est de 750.000 euros.

En matière correctionnelle, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au double de celui prévu à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. Lorsqu'aucune amende n'est prévue à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales ne peut excéder le double de la somme obtenue par multiplication du maximum de la peine d'emprisonnement prévue, exprimée en jours, par le montant pris en considération en matière de contrainte par corps.

Art. 37.

(L. 3 mars 2010) Le taux maximum de l'amende encourue selon les dispositions de l'article 36 est quintuplé lorsque la responsabilité pénale de la personne morale est engagée pour une des infractions suivantes :

- crimes et délits contre la sûreté de l'État

- actes de terrorisme et de financement de terrorisme

- (L. 17 décembre 2021) disparition forcée au sens de l'article 442-1 bis

- infractions aux lois relatives aux armes prohibées en relation avec une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle

- traite des êtres humains et proxénétisme

- trafic de stupéfiants en relation avec une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle

- blanchiment et recel

- concussion, prise illégale d'intérêts, corruption active et passive, corruption privée

- aide à l'entrée et au séjour irréguliers en relation avec une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle

- (L. 21 décembre 2012) emploi illégal de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en relation avec une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle.

Art. 38.

(L. 3 mars 2010) La dissolution peut être prononcée lorsque, intentionnellement, la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine privative de liberté supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés.

La dissolution n'est pas applicable aux personnes morales de droit public dont la responsabilité est susceptible d'être engagée.

La décision prononçant la dissolution de la personne morale comporte le renvoi de celle-ci devant le tribunal compétent pour procéder à la liquidation.

Art. 39.

(L. 3 mars 2010) Lorsque la personne morale encourt une peine correctionnelle autre que l'amende, cette peine correctionnelle peut être prononcée seule à titre de peine principale.

Art. 40. (L. 3 mars 2010) Lorsqu'un délit est puni de l'emprisonnement à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction, la confiscation spéciale telle qu'elle est définie par l'article 31 peut être prononcée à titre de peine principale à l'égard de la personne morale, alors même qu'elle ne serait pas prévue par la loi particulière dont il est fait application.

La disposition de l'alinéa précédent ne s'applique pas en matière de délits de presse.

Art. 41 à 43.

Abrogés (L. 13 juin 1994)

Code de Procédure Pénale

Statut du parquet

Art. 16-2. Le magistrat du parquet est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données par le procureur général d'État respectivement par le procureur d'État auquel il est rattaché.

Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.

Art. 18. Le procureur général d'État est chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur toute l'étendue du territoire national.

Il coordonne l'action des procureurs d'État en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets.

Il a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique.

Art. 19. Le ministre de la justice peut adresser au procureur général d'État des directives de politique pénale, arrêtées par le Gouvernement en conseil.

Art. 20. Le procureur général d'État a autorité sur tous les magistrats du parquet.

Il peut enjoindre aux procureurs d'État, par des instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager

ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes

Principe de l'opportunité des poursuites

Art. 23. (1). Le procureur d'État reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner.

Correctionnalisation des infractions

Art. 127. (L. 17 juin 1987)

(1) Aussitôt que l'information lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'État.

(2) Celui-ci prend, dans les trois jours, des réquisitions écrites qu'il soumet avec le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

[…]

(5) (L. 27 juin 2008) En cas de demande de renvoi du procureur d'État devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement, le juge d'instruction est tenu de faire rapport écrit à la chambre du conseil. Lorsque le procureur d'État demande le renvoi devant la chambre correctionnelle ou demande qu'il n'y a pas lieu à suivre, le juge d'instruction peut faire rapport écrit à la chambre du conseil.

Art. 130-1. (L. 13 juin 1994)

(1) Si les faits qualifiés crimes sont reconnus de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, l'inculpé peut être renvoyé, par application de circonstances atténuantes, devant la chambre correctionnelle ;

(2) La chambre correctionnelle ne peut décliner sa compétence en ce qui concerne l'excuse et les circonstances atténuantes admises par la chambre du conseil.

Art. 132.

(L. 6 mars 2006) (1) (L. 17 juin 1987) Pour les faits qualifiés crimes qui n'ont pas fait l'objet d'une instruction préparatoire et qui sont de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, le procureur d'État peut, s'il estime que par application de circonstances atténuantes il y a lieu à renvoi devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, saisir directement à ces fins la chambre du conseil par des réquisitions écrites, en lui soumettant le dossier.

(2) (L. 13 juin 1994) La chambre correctionnelle ne peut décliner sa compétence en ce qui concerne les circonstances atténuantes admises par la chambre du conseil.

Art. 182. (L. 22 juillet 2022)

(1) La chambre correctionnelle est saisie soit par le renvoi qui lui est fait d'après les articles 131 et 132 soit par la citation donnée directement au prévenu et aux personnes civilement responsables de l'infraction par le procureur d'État ou par la partie civile, soit en vertu de la décision proposée par le procureur européen délégué ensemble, s'il y a lieu, la décision de la chambre permanente compétente du Parquet européen.

(2) Si les faits qualifiés crimes sont reconnus de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, l'inculpé peut être renvoyé, par application de circonstances atténuantes, devant la chambre correctionnelle.

ANNEXE 5 : LISTE DES PARTICIPANTS À LA VISITE

Administrations

- Comité de prévention de la corruption (COPRECO)
- Ministère de la Justice
- Ministère des Affaires Étrangères
- Ministère des Finances
- Ministère d'État
- Ministère Sécurité Intérieure
- Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED)
- Administration des contributions directes (ACD)

Parlementaires

- Commission de la Justice de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg

Autorités répressives et judiciaires

- Parquet Général du Luxembourg
- Parquet de Luxembourg
- Parquet de Diekirch
- Cabinet d'instruction de Luxembourg
- Cabinet d'instruction de Diekirch
- Cour Supérieure de Justice
- Police Grand Ducale
- Inspection Générale de la Police
- Cellule de Renseignement Financier (CRF)

Autorités de régulation et de contrôle

- Commissariat aux Assurances (CAA)
- Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)
- Luxembourg Business Registers
- Ordres des avocats de Luxembourg
- Commission nationale pour la protection des données
- Direction générale des classes moyennes

Établissements Publics et entités en charge de l'aide au développement

- Banque et Caisse d'Épargne de l'État
- Office du Ducroire
- Lux-Development S.A.

Professions Comptables et de Vérification

- Commission Nationale des normes comptables
- Institut des réviseurs d'entreprises (IRE)
- Ordre des experts comptables (OEC)
- Deloitte
- Fiduciaire comptable B+C Sàrl

Organisations patronales et professionnelles

- Chambre de commerce
- La House of Training
- Association des Banques et Banquiers
- Fédération des industriels du Luxembourg
- Association luxembourgeoise des fonds d'investissements
- Association luxembourgeoise des compliance officers
- Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurances du Grand-Duché de Luxembourg (ACA)

Entreprises privées

- Banque de Luxembourg
- KPMG
- Foyer
- Wealins S.A.
- Lombard Odier Funds
- Franklin Templeton International
- BLL Consulting
- Cargolux
- ArcelorMittal
- Rotarex
- Ferrero
- Goodyear
- ArendtServices
- Immo Nord Kartheiser

Profession Juridique

- Cabinet Arendt & Medernach
- Cabinet Linklaters

Société Civile et journalistes

- Stop Corrupt
- LutCor
- Association Luxembourgeoise des Journalistes Professionnels (ALJP)

Universitaires

- Université du Luxembourg

Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg

RAPPORT DE PHASE 4

Ce rapport de Phase 4 sur le Luxembourg par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par le Luxembourg de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2021 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Il a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption lors de sa réunion plénière du 5 au 8 mars 2024.

PDF ISBN 978-92-64-92850-3