

Conférence de presse

Journée mondiale contre la corruption

I. probité publique

II. hotline anti-corruption

L'économie mondiale en général et l'économie luxembourgeoise en particulier connaissent actuellement des difficultés non négligeables dont les premiers signes se sont manifestés par la crise financière commencée au dernier trimestre de l'année 2008. A cette crise financière s'est entre-temps ajoutée la crise de l'euro que connaissent les pays de la zone euro et la menace d'une récession globale. Parallèlement, ces problèmes économiques sont exacerbés par une augmentation considérable du chômage dans la majorité des pays concernés et d'autres difficultés d'ordre social.

L'ensemble de ces difficultés mène notamment à un désenchantement de la population à l'égard du monde politique qui se traduit dans les pays voisins du Grand-Duché de Luxembourg depuis quelques années déjà par une participation très réduite aux élections (dans les pays où il n'y a pas d'obligation électorale) ainsi que par des tendances électorales vers l'extrême droite.

Si le Grand-Duché de Luxembourg ne connaît pas actuellement ces problèmes au même degré d'acuité que les pays limitrophes, il en est ainsi parce que jusqu'à présent le Grand-Duché de Luxembourg a réussi à garder un niveau de vie élevé avec des revenus en moyenne par personne élevés. Il reste néanmoins que les tendances remarquées dans les pays limitrophes sont également visibles au Grand-Duché de Luxembourg.

S'ajoutent à cette situation un certain nombre de faits préoccupants qui ont fait l'objet de publications par les médias au cours de la période menant aux élections municipales d'octobre 2011, qui risquent d'augmenter le désenchantement de la population civile à l'égard du monde politique.

Il en est ainsi de l'affaire dite du « Trifolion »¹, de l'affaire en relation avec l'acquisition d'un terrain dans la commune de Sandweiler² et à un degré différent de l'affaire du faux en écriture allégué et des travaux accomplis par le personnel de la commune au profit du bourgmestre de la commune de Leudelange³.

¹ wort.lu: [Korruption im Rahmen des Trifolion-Projekts?](#)

² rtl.lu: [LSAP Sandweiler: Charles Unsen zitt seng Kandidatur zrëck](#) ; wort.lu: [Sandweiler Bürgermeister tritt nicht mehr an](#)

³ rtl.lu : [Rob Roemen: Faux en écriture ass aus der Welt](#) ; wort.lu: [Schöfferrat Leudelingen annulliert Tauschakt](#)

A ces dossiers s'est ajouté les allégations autour de l'affaire dite de « Léiweng », dont le développement peut se résumer comme suit :

Le 20 septembre 2011 des perquisitions ont lieu au domicile de M. Flavio Becca et aux sièges de diverses sociétés lui appartenant⁴.

Le 21 septembre 2011, lors d'une réunion du conseil communal de la commune de Roeser devant décider du reclassement⁵ de certains terrains immobiliers tombant dans le zone du projet « Léiweng », un incident éclate, alors que la famille d'un 1^{er} échevin serait propriétaire, indirectement via une société luxembourgeoise, de terrain(s) tombant dans la zone à reclasser⁶.

Le 29 septembre 2011, le Mouvement écologique tient une [conférence de presse](#) sur les «LES NON-DITS DU PROJET LIVANGE».

Le lendemain, 30 septembre 2011, le Mouvement écologique [publie](#) un document supplémentaire sous forme d'une lettre émanant du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg datée au 2 avril 2009 à l'adresse de M. Guy Rollinger et de M. Flavio Becca.

Cette lettre, signée de la main de MM les Premier Ministre, Ministre d'Etat, Jean-Claude Juncker, Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké et Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Jean-Marie Halsdorf, fixe les vues de l'Etat en relation avec le projet dit « Projet Livange » en précisant « *Cet accord revêt un caractère hautement confidentiel et les destinataires de la présente ne sont nullement autorisés à en communiquer le contenu à des parties tierces quelles qu'elles soient.* ».

Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur est cité par la presse luxembourgeoise avec les mots « *Näischt Geheimes am "Geheimdokument Léiweng"* »⁷.

En octobre 2011, Jürgen Stoldt publie un éditorial sur forum.lu intitulé "Too big to fail?"⁸, qui est partiellement repris par la Carte Blanche de M. Graf sur RTL Radio Lëtzebuerg du 5 octobre 2011⁹.

Le 5 octobre 2011, plusieurs Ministres donnent des explications par rapport au courrier précité à diverses commissions de la Chambre des Députés¹⁰.

Le 13 octobre 2011, le gouvernement annonce un code de déontologie pour les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires¹¹. Le même jour, wort.lu annonce que le support du projet « Léiweng » diminue au sein du Parlement¹².

⁴ cf. notamment wort.lu: [Das Unschuldssprinzip - auch für Flavio Becca](#); voir également communiqué de presse de M. Becca, ibidem; rtl.lu: [Beim Entrepreneur Flavio Becca goufen et Perquisitiounen](#)

⁵ modification du PAG de la commune

⁶ rtl.lu: [Gemengerot Réiser: Reklassemment vun Terraine gestëmmt](#)

⁷ rtl.lu: [Krecké: Näischt Geheimes am "Geheimdokument Léiweng"](#)

⁸ forum.lu: [Too big to fail?](#)

⁹ rtl.lu: [De Projet Léiweng an d'Gourmanzegkeet](#)

¹⁰ rtl.lu: [Chamber: Projet Léiweng-Wickreng Thema um Krautmaart](#); wort.lu: ["Bin sehr weit von diesem Milieu entfernt"](#); tagesblatt.lu: [Regierung: Niemand wurde geschmiert](#)

Le 21 octobre 2011, les médias annoncent que Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a demandé à la commune de Roeser de recommencer la procédure de modification du PAP, ce que la commune a accepté. Cette demande du Ministre fait suite à la participation au vote d'un échevin indirectement intéressé à la modification du PAP¹³.

Le 21 octobre 2011, le gouvernement annonce une réforme de la fonction publique dont la création d'un code de déontologie dans la fonction publique¹⁴.

Le 9 novembre 2011, le Parlement annonce vouloir se doter d'un code de déontologie¹⁵.

Le 23 novembre 2011, rtl.lu annonce que la commune de Roeser entend soumettre le projet Léiweng a un référendum¹⁶.

En synthétisant, les faits repris par ces différentes communications portent sur:

- accord « secret » du gouvernement,
- des conflits d'intérêts non résolus et non dénoncés au sein du conseil communal de la commune de Roeser,
- des invitations, aux frais du promoteur, à des hommes politiques et à des hauts fonctionnaires, ,
- des cadeaux d'une valeur importante,
- des liens entre le Député Lucien Lux et M. Flavio Becca: M Lux est le locataire d'un immeuble d'habitation appartenant à M. Becca et il est, d'après ses propres déclarations notamment au registre d'intérêts du Parlement, administrateur de Leopard s.a., la société gérant l'équipe de cyclistes. ⁵.
- des liens entre le Directeur Général de la BCEE, M. Jean-Claude Finck et M. Becca: M. Finck a vendu en 2009 à M. Becca l'immeuble actuellement occupé par M. Lux et M. Finck est administrateur de Lynx Investment Fund S.C.A. SICAV-FIS, un fonds d'investissement appartenant apparemment à M. Becca.

TI Luxembourg dont le but est de combattre le phénomène de corruption et de promouvoir la transparence dans la vie publique insiste sur le fait que les hommes politiques luxembourgeois sont dans la majorité des hommes respectables et responsables, qui consacrent une bonne partie de leur énergie et de leur temps à la promotion de l'intérêt public et partant de l'intérêt de tous les citoyens du pays. Les revendications de TI Luxembourg, en ce compris une réglementation du conflit d'intérêt ne proviennent pas d'une suspicion de

¹¹ wort.lu: [Projet Livange Code de déontologie pour le gouvernement et les hauts fonctionnaires](#)

¹² wort.lu: [Fußballstadion in Liwigen Projekt mit vielen Fragezeichen](#)

¹³ wort.lu: [Gemeinderat muss von vorne beginnen Verzögerung für nationales Fussballstadion](#); rtl.lu: [Juristisch Unsicherheiten: Projet Léiweng nach eemol vu vir](#)

¹⁴ rtl.lu: [Regierungsrot: Gehälteraccord an der Fonction Publique Sujet](#); wort.lu: [Ministerrat: Reform im öffentlichen Dienst](#)

¹⁵ rtl.lu: [Chambre: Un code de déontologie pour les députés](#)

¹⁶ rtl.lu: [Gemengerot Réiser: Éischt Renconter no de Wahlen](#)

culpabilité, de corruption ou de favoritisme à l'égard des hommes politiques, mais du souhait de rendre les décisions publiques insoupçonnables et de les mettre à l'abri du doute¹⁷. Il doit être clair que les faits dont état ci-avant ne favorisent pas la confiance du public dans le processus décisionnel des autorités publiques.

Par ailleurs et au niveau international, le Grand-Duché de Luxembourg fait souvent l'objet de critiques et de pressions et ce notamment en relation avec son secret bancaire et son rôle allégué de paradis fiscal. Le Grand-Duché de Luxembourg, comme petit pays dépendant largement du secteur tertiaire est tributaire de sa renommée internationale. Il est dès lors insuffisant dans le cadre des relations internationales pour notre pays d'être un élève moyen qui arrive tout juste à faire le strict minimum nécessaire. Bien au contraire en cette époque, le pays doit profiter de ses avantages, dont en particulier la possibilité d'adaptation rapide, pour prouver au monde que le pays peut innover, que le fonctionnement du monde politique est irréprochable, que les décisions administratives interviennent rapidement en toute transparence et que les décisions obtiennent, par leur caractère insoupçonnable et au dessus de tout doute, le support de la population et bénéficient de la sécurité juridique requise.

C'est dans cette optique que TI Luxembourg se permet de prendre position par rapport aux souhaits exprimés du gouvernement luxembourgeois ainsi que du Parlement d'instituer des codes de bonne conduite applicables aux fonctionnaires, aux ministres et aux parlementaires. Ces codes de bonne conduite doivent notamment régler la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêt, les cadeaux, le pantouflage ainsi que le cumul de certains mandats.

Tel que ceci résulte notamment de son communiqué de presse du 19 septembre 2011, TI Luxembourg souhaite étendre un tel code de bonne conduite également aux élus locaux et aux fonctionnaires et employés des communes. De façon générale, TI Luxembourg appelle les élus, membres du gouvernement, fonctionnaires et employés publics à la probité publique (I).

C'est dans la même optique que TI Luxembourg souhaite mettre à la disposition du public une hotline anti-corruption (II).

I. La probité publique

I. Les ministres et les députés

Pour des raisons qui tiennent essentiellement au principe de la séparation des pouvoirs ainsi qu'au fait qu'on ne souhaite apparemment pas procéder par voie de législation, le Parlement et le gouvernement réfléchissent séparément à la rédaction et la mise en œuvre d'un code de bonne conduite ou d'un code d'éthique/de déontologie qui leur est applicable.

D'autres pays comme le Canada et dernièrement la France se sont dotés ou ont élaboré des recommandations très efficaces. TI Luxembourg souhaite voir le Luxembourg légiférer par

¹⁷ cf. notamment Martin Hirsch dans « Pour en finir avec les conflits d'intérêts », éd. Stock, notamment p.45

une loi unique et d'ensemble¹⁸ en matière de conflit d'intérêts. Une telle législation doit comprendre, outre une définition du conflit d'intérêts :

- L'obligation d'une déclaration d'intérêt et d'activité publique pour tous les élus (Députés, bourgmestres, échevins et conseillers communaux) et ministres du gouvernement.

Cette déclaration d'intérêt et d'activité doit être standardisée et doit contenir toute une série de données dont notamment :

- la ou les activité(s) professionnelle(s),
- les participations dans des associations ou organisations de droit privé ou de droit public dont notamment les mandats de dirigeant de ces entités, que ces mandats soient rémunérés ou non,
- les participations dans le patrimoine d'une entité tierce qui dépasse un certain seuil du patrimoine de cette entité tierce, et
- la participation dans le patrimoine d'une entité tierce constituant ou dépassant un certain seuil du patrimoine du déclarant.

Ces déclarations d'intérêt doivent comprendre de la même façon les intérêts des ascendants, descendants, de la famille par alliance ainsi que d'amis proches qui pourraient avoir une incidence sur les décisions de la personne visée. Ces déclarations doivent être accessibles publiquement via internet.

La déclaration doit être tenu à jour dans les 15 jours d'une modification et reconfirmée tous les ans.

La déclaration inexacte, incomplète, non mise à jour et le défaut de déclaration doivent être sanctionnées.

- Une déclaration non publique de composition du patrimoine pour tous les élus (Députés, bourgmestres, échevins et conseillers communaux) et ministres du gouvernement comprenant la composition complète du patrimoine du déclarant tant au niveau national qu'au niveau international, au niveau mobilier et immobilier. Cette déclaration doit être faite dans le mois de l'entrée en fonction. Une nouvelle déclaration de ce type doit être faite tous les trois ans et à la fin du mandat.
- L'institution d'un déontologue / d'une commission d'éthique et de déontologie publique qui doit être composée par des personnes n'exerçant pas de mandat public. Cette commission / ce déontologue est chargée de recueillir les déclarations d'intérêt d'activité et de composition du patrimoine et est chargée de les contrôler. Cette commission / ce déontologue doit disposer d'un pouvoir d'investigation si et dans la mesure où il/elle découvre des mouvements patrimoniaux incompatibles avec les revenus déclarés. Elle peut être saisie par toute personne intéressée y compris le public et émet des avis sur les questions lui soumises, dont notamment sur des

¹⁸ tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs

questions de conflit d'intérêt. Elle publie un rapport annuel sur les questions qui lui ont été soumises et sur les investigations entreprises.

- Une réglementation des cadeaux devant prévoir un seuil de valeur et la destination des cadeaux d'« Etat ».
- Une réglementation des incompatibilités entre mandat public et activité professionnelle privée pendant l'exercice du mandat et à l'expiration de celui-ci.
- Une réglementation des incompatibilités entre mandat public et mandat privé ; TI Luxembourg est d'avis que les représentants étatiques ne peuvent pas siéger au sein d'un organe dirigeant d'une entité de droit privé sauf si cette représentation est faite au nom et pour compte de l'Etat ou si l'entité privée appartient de manière substantielle et privée à la personne concernée. Dans ces deux cas, l'autorité publique doit émettre une réglementation déterminant la gestion des conflits d'intérêts et la transparence des décisions prises.
- Un registre publié sur internet reprenant les mandats publics dans le secteur privé.

2. Les fonctionnaires et employés publics

Le gouvernement luxembourgeois a déposé un avant projet de règlement grand-ducal reprenant un code de bonne conduite applicable aux fonctionnaires de l'Etat¹⁹.

TI Luxembourg est d'avis que ce code de bonne conduite doit être étendu aux fonctionnaires et employés des communes ainsi qu'au personnel travaillant pour compte d'établissements de droit public.

Par rapport à l'avant projet du code de bonne conduite, TI Luxembourg estime que :

- Le code de déontologie proposé ne prévoit aucune sanction spécifique. Il ne ressort pas clairement du projet de règlement grand-ducal que ce code puisse faire l'objet des sanctions disciplinaires ordinaires.
- Certaines définitions sont à revoir respectivement à accorder avec d'autres termes utilisés dans le projet. Ainsi par exemple sous l'article 5 (2), l'intérêt privé est défini. A l'article 12 (1), le conflit d'intérêts est défini par rapport à l'intérêt personnel. Cet intérêt personnel n'est pas autrement défini et on ignore si l'intérêt privé de l'article 5 et l'intérêt personnel de l'article 12 doivent se confondre ou s'il s'agit de notions différentes.
- TI Luxembourg a des difficultés de compréhension par rapport au dernier alinéa de l'article 6 qui prévoit une exception au principe de la prohibition d'accepter des cadeaux, exception difficilement compréhensible.
- TI Luxembourg note à l'article 10 (3) que l'obligation de confidentialité « ne s'oppose pas » à ce que l'agent procède aux dénonciations (obligatoires !)

¹⁹ [Avant-projet de règlement grand-ducal](#) fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique

d'infractions criminelles correspondant aux incriminations de corruption et assimilés. Ce principe en ce qui concerne les infractions criminelles est repris à l'article 13 (4) sans que pour autant (i) l'agent soit exhorté à procéder aux dénonciations de fait de corruption et (ii) sans permettre expressément à l'agent de se faire conseiller voire de dénoncer des faits à des autorités autres que celles visées à l'article 23 du code d'instruction criminelle, même au cas où ces autorités ne réagissent pas de manière adéquate.

- La notion de conflit d'intérêts n'est pas clairement définie même si la notion en elle-même est utilisée à différents titres.
- Le principe prévu à l'article 18 (3) permettant à l'agent de recevoir une rémunération spéciale pour l'accomplissement de travaux extraordinaires n'est pas suffisamment définie et risque d'occasionner des conflits d'intérêts.
- L'article 20 permettant sous certaines conditions à un agent de représenter une personne morale au sein d'un conseil d'administration est d'une part trop limitatif en ce qu'il existe d'autres organes de direction que des conseils d'administration et que d'autre part le cadre d'une telle représentation est insuffisamment défini.
- L'article 15 prévoit les cas où un agent peut participer à la direction d'une société ou entreprise de droit privé. Aucun mécanisme n'étant en place pour la surveillance de cette obligation, on ne saurait comprendre comment cette obligation ne pourrait être autre chose que lettre morte.
- Par ailleurs la participation d'un agent dans des fonctions de direction d'entités autres que les sociétés commerciales et entreprises de droit privé, telles notamment les associations sans but lucratif et les fondations, n'est pas réglementée.

Cette liste des observations par rapport à l'avant-projet de règlement grand-ducal n'est pas exhaustive.

TI Luxembourg est dès lors d'avis qu'il y a lieu de féliciter la démarche du gouvernement du principe d'un tel code pour la Fonction publique, mais que cet avant-projet doit être revu et étendu à d'autres types de fonctionnaires et d'employés.

*

* *

TI Luxembourg se tient à la disposition des organes étatiques ou municipaux en vue de les assister dans le cadre de la rédaction des instruments ainsi visés.

II. Hotline anti-corruption

TI Luxembourg vient de mettre en place une hotline anti-corruption ou bureau « whistleblowing » en vue de conseiller et d'assister la ou les personne(s) qui sont victimes ou témoins de faits de corruption ou assimilés²⁰.

Ce bureau peut être joint :

- par téléphone au numéro 26 38 99 29,
- en personne dans les bureaux de TI Luxembourg au 11C, Bd. Joseph II, Luxembourg, pendant les heures de bureaux du lundi au vendredi de 8 :30 – 12 :00 et de 13 :30 – 17 :00,
- par e-mail au info@transparence.lu ou
- via son site internet au www.corruption.lu www.korruption.lu et www.korruptioun.lu

Le but essentiel de ce bureau est de mettre à la disposition du public un organe non étatique devant conseiller et assister par rapport à des cas sensibles de corruption.

Dans des cas exceptionnels, TI Luxembourg peut elle-même prendre le relai d'une victime ou d'un témoin qui souhaite protéger sa propre identité. C'est ainsi que TI Luxembourg vient d'être agréée par le Ministère de la Justice suivant arrêté du 24 novembre 2011 au sens de l'article 3-1 du Code d'Instruction Criminelle. Cet agrément permet à TI Luxembourg d'introduire une plainte avec constitution de partie civile.

TI Luxembourg se permet à ce titre de rappeler son communiqué de presse du 8 février 2011, comme suit :

La loi 13 février 2010 a introduit une protection du donneur d'alerte, "whistleblower", qui découvre dans le cadre de son emploi, qu'il fasse parti du secteur privé ou public, des faits constitutifs de corruption, au sens large. Le Grand-Duché de Luxembourg avait souscrit une obligation internationale de transposer une telle protection et ce notamment dans le cadre de la Convention des Nations-Unies contre la Corruption.

TI Luxembourg avait proposé au gouvernement et à la commission juridique du Parlement d'étendre la protection au salarié ou au fonctionnaire qui souhaite transmettre ces informations à une organisation non-étatique, agréée par le gouvernement, alors qu'une telle organisation peut être plus facile d'accès que le supérieur hiérarchique ou le Parquet. TI Luxembourg est en effet d'avis qu'une lutte efficace contre la corruption requiert que les « donneurs d'alerte » puissent saisir des personnes/organisations qui se situent en dehors du domaine d'influence perçu des autorités publiques. La Commission Juridique du Parlement a décidé de ne pas retenir cette extension.

TI Luxembourg souhaite rappeler que les salariés et fonctionnaires qui disposent d'informations et de documents en relation avec des faits de corruption, de corruption privée,

²⁰ suivant code pénal: détournement, concussion, prise illégale d'intérêts, trafic d'influence, actes d'intimidation contre les personnes exerçant une fonction publique, mais en également au niveau civil la gestion des conflits d'intérêts

de prise illégale d'intérêts, de trafic d'influence et d'actes d'intimidation contre des personnes exerçant une fonction publique sont protégés par la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption au cas où ils dénoncent ces faits auprès du Parquet²¹. Les fonctionnaires ont par ailleurs une obligation légale de dénoncer ces faits.

TI Luxembourg se tient à disposition de ces personnes pour les conseiller et assister.

*

* *

TI Luxembourg est heureux de pouvoir annoncer l'ouverture, en date du 3 octobre 2011, de ses bureaux, sis au 11C, Bd Joseph II, L-1840 Luxembourg. Les bureaux sont ouverts au public du lundi au vendredi de 8 :30 – 12 :00 et de 13 :30 – 17 :00. Les fermetures pour cause de congés seront publiées sur le site Internet de TI Luxembourg au www.transparence.lu. TI Luxembourg peut dorénavant être joint sous le numéro de téléphone 26 38 99 29 et à l'adresse mail info@transparence.lu.

*

* *

Transparency International est une organisation non-gouvernementale (ONG) créée en 1993 avec comme objectif de combattre la corruption. Pour plus d'informations, nous permettons de vous renvoyer au site internet de Transparency International www.transparency.org.

Notre association, Transparency International Luxembourg²², peut être contactée par courriel au info@transparence.lu et via son site internet www.transparence.lu. Les personnes intéressées à en devenir membre peuvent remplir le formulaire d'adhésion à l'association comme membre via le site internet.

Luxembourg, le 9 décembre 2011

²¹ [Mémorial A n° 32 du 18.02.2011](#)

²² Transparency International Luxembourg est l'enseigne, l'association porte le nom d'Association Pour la Promotion de la Transparence a.s.b.l.