

I - “Speak Up” – Bilan et perspectives

Encourager les citoyens d’Europe à lutter contre la corruption

Rapport national : Luxembourg

II – Notre plaidoyer pour l’avenir

With the financial support from the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union European Commission – Directorate General Home Affairs. This publication reflects the view only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



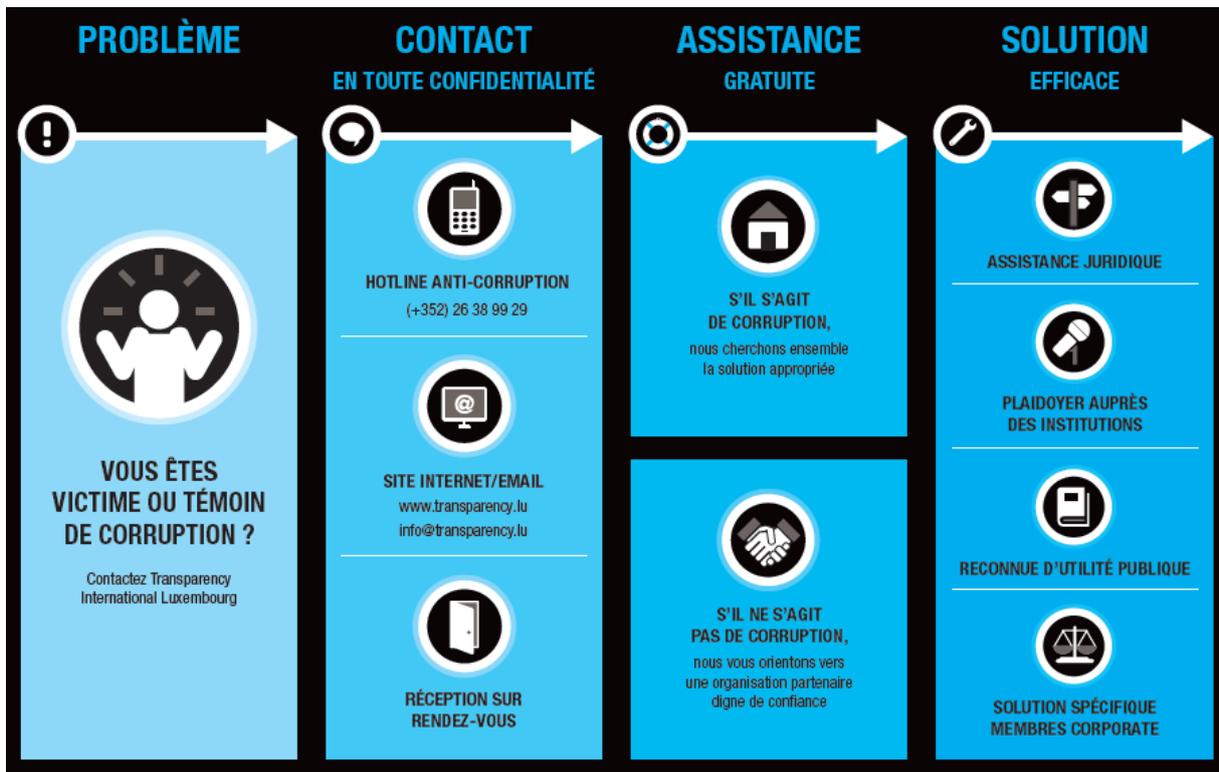


Table des matières

I. Introduction	4
II. « Speak Up » - Bilan	5
A. Notre soutien aux lanceurs d’alerte : du cas par cas	6
B. La hotline anti-corruption : des enseignements concrets	8
C. Perspectives : l’avenir de la hotline de TI Luxembourg	15
III. Notre plaidoyer pour l’avenir : la stratégie de Transparency International : « no impunity » et la campagne actuelle de « Unmask The Corrupt »	17
A. Améliorer la législation protégeant et encadrant les lanceurs d’alerte - la nécessité de marquer les esprits	18
B. Nos autres demandes pour renforcer la lutte contre la corruption, le fruit de notre expérience	23
IV. Rejoignez et supportez TI Luxembourg	26

I. Introduction

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

Notre association, Transparency International Luxembourg¹ (TI Luxembourg), est le chapitre luxembourgeois de l'ONG. De par la structuration en réseau de Transparency International, notre association conserve son indépendance quant à son activité, ses actions, et ses ressources financières.

Notre association poursuit le double but d'améliorer le système luxembourgeois en vue de combattre la corruption, de promouvoir la transparence et de représenter le Luxembourg au niveau international en vue d'améliorer la perception dite extérieure du pays en valorisant ses acquis et atouts tout en combattant les idées reçues.

TI Luxembourg a aussi une mission de plaider auprès des institutions afin d'induire des changements pertinents dans la législation permettant de lutter contre la corruption, dont notamment la loi du 13 février 2011 visant à protéger les lanceurs d'alerte. Le champ d'application de cette loi doit être élargi afin d'étendre la protection au plus grand nombre et encourager tous les citoyens à lancer l'alerte.

A l'appui de cette mission, plusieurs actions de promotion ont été entreprises, parmi lesquelles plusieurs interviews presse et radio, des informations détaillées sur notre site Internet, des flyers et cartes postales pour informer le public, et en 2013 la publication d'un rapport national sur le Whistleblowing diffusé auprès de 75 organisations publiques et privées.

Afin d'encourager le grand public à participer à la lutte contre la corruption, nous avons mis en place en décembre 2011 une Hotline Anti-Corruption, qui peut être jointe :

¹ Transparency International Luxembourg est l'enseigne, l'association porte le nom d'Association Pour la Promotion de la Transparence a.s.b.l.

- par téléphone au (+352) 26.38.99.29
- par email à l'adresse info@transparency.lu

II. « Speak Up » - Bilan

Depuis fin 2012, TI Luxembourg participe, avec la République Tchèque, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Lettonie, et la Lituanie, au projet « Speak Up », financé par la Commission Européenne.

Ce projet a pour vocation d'encourager les citoyens à signaler tout fait de corruption et ainsi de participer à une plus grande transparence de notre société.

Pour ce faire, le projet prévoit trois grands axes d'action mis en place successivement par TI Luxembourg :

- la création d'un service gratuit d'assistance et de suivi sur mesure aux témoins ou victimes de corruption : le programme Speak Up nous a permis de recruter un juriste (*Legal Adviser*) et d'acquérir le matériel informatique nécessaire à la collecte anonyme de données pour renforcer notre Hotline Anti-Corruption mise en service fin 2011 ;
- la promotion des objectifs du programme : plusieurs campagnes médiatiques ont permis à TI Luxembourg de faire connaître l'existence de son service d'assistance aux témoins ou victimes de corruption et d'informer le grand public sur les moyens à leur disposition pour lutter contre la corruption ;
- le partage d'expériences entre Chapitres participant à Speak Up : plusieurs rencontres successives avec les pays européens engagés dans le programme ont permis un échange d'expériences constructif et ont contribué à affiner nos méthodes d'action.

Le projet Speak Up prendra fin en mars 2015 et nous souhaitons à présent dresser un bilan afin de recenser les enseignements tirés et les améliorations apportées à notre action. Alors que la collecte anonyme de données a permis de modérer notre perception de la corruption au Grand-Duché du Luxembourg, le projet Speak Up a contribué à améliorer notre méthodologie

au travers des signalements reçus par notre Hotline Anti-Corruption. Le partage d'expériences avec les autres Chapitres engagés dans le projet Speak Up a permis de mettre en perspective nos demandes relatives aux changements systémiques nécessaires pour améliorer la lutte contre la corruption au Grand-Duché de Luxembourg.

A. Notre soutien aux lanceurs d'alerte : du cas par cas

Afin d'offrir un service de qualité adapté aux besoins du public, nous avons élaboré une approche qui s'est affinée au fil des contacts et des signalements reçus via la Hotline Anti-Corruption. Cette approche valorise la confidentialité des échanges pour établir un lien de confiance avec les personnes qui souhaitent lancer l'alerte.

1 – Une relation de confiance :

En sus de l'obligation légale de secret professionnel qui s'applique de façon générale à tous les domaines d'activités, nous avons souhaité renforcer la confidentialité des échanges avec les lanceurs d'alerte. Chaque employé de TI Luxembourg, qu'il traite des signalements via la Hotline Anti-Corruption ou non, a signé un accord de confidentialité spécifique ; à chaque nouveau contact, l'existence de cet accord de confidentialité est abordée afin d'instaurer un climat de confiance.

Dès le premier contact avec un lanceur d'alerte, nous rassurons la personne sur le degré de confidentialité qui entoure ses propos en lui expliquant que toutes les informations qui le/la concernent sont protégées, et qu'aucune mesure ne sera prise sans son consentement préalable.

2 – Une relation impactée par l'avancement du dossier :

Au fur et à mesure des signalements faits auprès de notre Hotline Anti-Corruption, nous avons pu affiner une méthodologie permettant de traiter au mieux les cas et de parvenir à une solution convenable pour la personne concernée. Le premier élément déterminant est de savoir si le lanceur d'alerte qui nous contacte est représenté par un avocat ou non.

Si tel est le cas, cela implique souvent qu'une procédure judiciaire est en cours, voire même que tous les recours ont été épuisés. Lorsqu'une procédure judiciaire est en cours, TI Luxembourg peut intervenir comme un soutien moral ou technique tout au long de la procédure. À l'inverse, lorsque les recours judiciaires sont épuisés, c'est-à-dire lorsque tous les tribunaux compétents se sont prononcés sur l'affaire, le principe *non bis in idem*² et celui de l'autorité de la chose jugée induisent que le cas ne peut être à nouveau jugé devant une juridiction nationale.

Malheureusement, depuis le lancement de notre Hotline Anti-Corruption, nous déplorons qu'une part sensible des cas qui nous sont soumis concerne des affaires pour lesquelles le lanceur d'alerte nous consulte en désespoir de cause, parce qu'il a auparavant tout essayé. Si, dans ce cas de figure, TI Luxembourg n'est pas en mesure d'apporter une quelconque aide au lanceur d'alerte, il demeure toutefois important de prendre connaissance de l'affaire pour en tirer des enseignements pertinents, dans le but de renforcer notre plaidoyer auprès des institutions pour prévenir et endiguer de nouveaux cas par l'adaptation du corpus législatif ou réglementaire.

Si le lanceur d'alerte n'est pas représenté par un avocat, et contacte TI Luxembourg avec seulement des soupçons et/ou des doutes sur la conduite à tenir, nous sommes en mesure de lui apporter une assistance tout au long de son affaire.

3 – Notre soutien aux personnes qui nous contactent :

La première étape consiste à établir si les faits en cause concernent des pratiques de corruption (au sens large) ou non. La plupart du temps, les personnes qui nous contactent ont de forts soupçons mais peu de connaissances du fonctionnement du système judiciaire et des implications des éléments dont ils disposent.

Dans ce cas, notre rôle est instructif afin de travailler avec le lanceur d'alerte, toujours dans le respect de la confidentialité, sur tous les aspects de l'affaire. Une fois cette étape franchie et

² Il s'agit d'un principe de procédure pénale selon lequel nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement pour des faits qui ont déjà été jugés. Voir l'article 4.1 du Protocole n°7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adopté par le Conseil de l'Europe et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, et l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'ONU et entré en vigueur le 23 mars 1976.

lorsque le lanceur d’alerte a une vision d’ensemble claire sur les tenants et les aboutissants de son cas, il lui appartient de décider des suites à donner ou non.

Si le lanceur d’alerte souhaite déposer plainte lui-même, TI Luxembourg peut le cas échéant lui recommander un avocat pour le défendre, et se tenir informé des développements ultérieurs pour s’assurer que le lanceur d’alerte bénéficie de tout le soutien dont il a besoin.

Pour certains cas particulièrement délicats, le lanceur d’alerte peut craindre pour sa sécurité ou sa réputation et se montrer réticent à signaler officiellement les faits de corruption en son nom. Dans cette hypothèse, nous travaillons au cas par cas pour parvenir à une solution permettant de préserver le lanceur d’alerte tout en étant efficace.

Toutefois, s’il y a un risque pour le public ou si l’intérêt public est en jeu, TI Luxembourg est en droit de déposer plainte pénale en son nom auprès des autorités compétentes, pour le compte de l’intérêt général. Cette possibilité existe car TI Luxembourg a été reconnue d’utilité publique³ et bénéficie de l’agrément pour déposer plainte en son nom propre.

B. La hotline anti-corruption : des enseignements concrets

Lancée en décembre 2011, notre Hotline Anti-Corruption a pour but de permettre au grand public de nous contacter afin de signaler des pratiques de corruption (au sens large) dont il a pu être témoin ou victime. Si à son lancement, nous n’étions pas certains qu’il existait un besoin réel de signaler de tels faits, l’expérience nous a prouvé le contraire car le nombre de cas recensés par année est réel et stable.

1 – La mise en avant de notre hotline :

Afin de promouvoir les activités de la hotline au public, nous avons effectué plusieurs campagnes dans les médias :

- à la télévision : deux spots tv ont été régulièrement diffusés depuis octobre 2013 ;
- à la radio : six spots de 10 secondes chacun ont été diffusés à intervalles réguliers depuis octobre 2013 ;

³ arrêté grand-ducal du 12 mai 2011.

- dans la presse écrite : trois grandes annonces imprimées au dernier trimestre 2014.

Les messages véhiculés par ces spots se concentrent sur l'aspect inacceptable de la corruption et la nécessité de réagir pour la combattre en faisant appel à nous via la Hotline Anti-Corruption. Voici quelques-uns de ces messages :

- « *D'Korruptioun lauert iwveral. Wann Dir Zeien oder Affer sidd vun engem Fall vu Korruptioun, mellt eis et. An aller Diskretioun. »*
- « *Korruptioun ass net eppes, wat et "einfach gëtt." Korruptioun soll et "einfach net" méi ginn. Mellt all Fall - an aller Sécherheet. »*
- « *Korruptioun mécht all Geschäft knaschteg. Null toleranz fir d'Korruptioun. »*

Lors de la toute première diffusion de ces spots, en octobre 2013, nous avons constaté un pic d'appels qui a confirmé l'efficacité de notre campagne. Une part sensible des lanceurs d'alerte nous expliquent avoir entendu parler de nous à la télévision ou à la radio, se décidant alors à franchir le pas et à nous contacter.

Nous sommes également allés à la rencontre du public lors du Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté du 14 au 16 mars 2014. Nous avons ainsi pu constater un réel intérêt à la cause défendue par notre organisation. Le bilan est positif et nous avons l'intention de renouveler l'expérience lors de la prochaine édition des 13 – 15 mars 2015.

2 – Les enseignements du Projet Speak Up : classification des cas soumis

A présent, le projet Speak Up arrive à son terme et après deux ans d'existence de la Hotline Anti-Corruption, il nous a paru important de tirer les premiers enseignements de l'expérience.

TI Luxembourg a eu connaissance d'une bonne cinquantaine de cas divers et variés, liés à l'objet poursuivi par TI Luxembourg (le nombre d'appels a dépassé la centaine, mais la moitié des cas ne rentrait pas dans l'objectif de TI Luxembourg). Quelques exemples pris au hasard permettent d'identifier la nature de la problématique ainsi que les difficultés d'intervention de notre association.

a- Premier cas: TI Luxembourg a été saisi d'un cas qui concerne la réhabilitation d'un bâtiment ancien en maison d'hôtes avec restaurant, et plus précisément l'appel d'offres lancé par la commune pour nommer un gérant. Cet appel d'offre a été annulé par le Ministère de l'Intérieur pour manque de qualification aux critères HORESCA. La commune a alors fait un second appel d'offres en modifiant certains termes pour échapper aux exigences relatives à l'HORESCA et a nommé le même gérant que précédemment. Un parti politique soupçonnait la commune de favoritisme.

TI Luxembourg ne saurait se prononcer sur les reproches de favoritisme soulevés, faute d'éléments précis et concrets que l'enquête a pu soulever.

TI Luxembourg constate que le deuxième appel de candidatures ne contenait aucun critère de sélection, ni d'attribution. Suivant les pièces qui nous ont été transmises, il semble qu'aucun cahier des charges fixant les conditions de participation et d'attribution du contrat n'ait été élaboré par la commune.

Or, la Commission européenne insiste sur le fait que toutes les offres soient conformes aux prescriptions d'un cahier des charges afin de préserver le principe d'égalité de traitement et de garantir une comparaison objective entre les offres. Le cahier des charges doit toujours, pour assurer une concurrence saine et efficace, présenter de manière non discriminatoire et objective ce qui est demandé aux candidats. Dans un souci de transparence, les prescriptions du cahier des charges doivent faire l'objet d'une publicité adéquate contenant les informations nécessaires pour permettre aux concessionnaires/adjudicataires potentiels de décider s'ils sont intéressés à participer à la procédure (tels que critères de sélection et d'attribution). Ceci inclut l'objet de la concession/du marché, ainsi que la nature et l'étendue des prestations attendues du concessionnaire/de l'adjudicataire.

S'il y avait effectivement absence de cahier des charges, TI Luxembourg déplorerait cette omission qui contreviendrait aux principes de transparence, d'égalité de traitement, de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle tels que découlant des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

L'absence de cahier des charges fixant des règles objectives à la participation à une procédure de passation d'un contrat par un pouvoir public est de nature à ouvrir la porte à des abus potentiels. Par ailleurs, l'existence de pareils documents fixant des critères objectifs et transparents pourraient facilement permettre aux autorités concernées de démontrer le cas échéant l'absence de tout favoritisme.

TI Luxembourg ne peut dès lors que recommander que les principes exposés ci-dessus soient respectés dans le cadre des procédures de passation des contrats de concession/de marchés publics.

b- Second cas : Un autre cas soumis à notre Hotline Anti-Corruption en 2012 concernait une commune dont un membre du conseil communal était soupçonné de conflit d'intérêts et de corruption dans le cadre d'un projet immobilier. En effet, ce conseiller faisait apparemment partie du personnel du groupe appartenant au promoteur immobilier et avait pris part au vote concernant le projet immobilier de son employeur. Afin d'éviter un « conflit d'intérêts » officiel, qui l'aurait privé de son droit de vote, le conseiller a vendu sa parcelle de terrain avant le vote au conseil communal, mais au prix que la parcelle allait avoir après un vote favorable du conseil communal. Il s'agit là d'une manœuvre qui tombe en apparence sous la qualification de l'infraction de corruption. Cependant, les faits étaient prescrits lorsque TI Luxembourg en a pris connaissance.

A sa demande, le lanceur d'alerte a été assisté dans sa recherche d'un avocat. A l'heure actuelle, TI Luxembourg continue à suivre activement la situation.

c- Troisième cas : TI Luxembourg a commencé une collaboration avec l'association Protinvest a.s.b.l.⁴ située à Bereldange, qui a pour but de protéger et défendre les intérêts des investisseurs dans le contexte récent de crise financière. Ainsi TI Luxembourg a été saisi d'une problématique soulevée par la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement et en particulier sur la transposition de la Directive européenne 2007/64/CE en droit interne. Se pose ainsi la question de savoir si cette transposition est en accord avec la

⁴ <http://protinvest.org/FR/Accueil.htm>

législation applicable au Grand-Duché du Luxembourg sur le blanchiment d'argent et si oui ou non cette transposition est contre-productive par rapport à la lutte contre la corruption.

TI Luxembourg a ainsi fait part au Ministre de la Justice de ses interrogations sur les effets de cette loi⁵.

Ainsi la loi exempte en apparence les établissements bancaires de la responsabilité de vérifier la correspondance entre l'identification d'un compte par le nom de son titulaire et par le numéro de compte en cas de virement. Cette exemption doit à notre avis s'interpréter comme s'appliquant à la seule opération de paiement organisée par la loi de sorte que l'obligation de vérification du banquier reste entière dans toutes les autres matières, et notamment en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment.

Or nous avons pu constater, à travers plusieurs cas d'espèces mais également des réponses des établissements bancaires visés par ceux-ci, de la CSSF et du Ministre des Finances à l'occasion d'une question parlementaire⁶, que la pratique est tout autre et que la situation nécessite d'être clarifiée en contraignant les établissements bancaires à vérifier systématiquement la correspondance entre le titulaire d'un compte et le numéro de compte indiqué sur les formulaires de virement.

Nous sommes d'avis que la situation actuelle, si elle conduit, comme le suggère la pratique, à consacrer une exemption générale du banquier de vérifier une telle correspondance, soulève une triple problématique :

1. L'objectif de la Directive et de la Loi étant de sécuriser les systèmes de paiement par des moyens techniques, l'intention du législateur luxembourgeois, de la Commission et du Parlement européen n'a pas pu être de généraliser et d'approuver un défaut de contrôle qui reviendrait sur le système précédent dans lequel le banquier avait une obligation de contrôle systématique⁷.

⁵ suivant courrier de TI Luxembourg du 30 septembre 2013

⁶ question parlementaire n°2122 du 25 mai 2012 de Monsieur le Député Marc Angel concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

⁷ TA Luxembourg, 16 octobre 2009 (rôles 118830 et 120550) ; CA 11 juillet 2001 (rôles 20284 et 21062)

2. Il ne peut par ailleurs pas avoir été la volonté ni des auteurs de la Directive ni de ceux de la loi de vouloir créer une exception par rapport à la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment. De plus, cette même loi se trouve *de facto* violée par l'établissement bancaire qui ne procéderait plus aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle instaurée par son article 3.
3. La Directive étant limitée par nécessité au domaine européen et la loi par dessein au même domaine d'application, l'exemption s'en trouve inapplicable aux devises autres que celles ayant cours dans un pays de l'Union Européenne. Il doit donc couler de source que le législateur luxembourgeois n'a pas voulu mettre le consommateur traitant dans une devise européenne sur un pied plus défavorable que celui traitant dans une devise autre.

Concrètement, nous nous inquiétons de constater qu'une banque intermédiaire pourrait procéder à l'exécution d'un virement bancaire au bénéfice d'une personne dont elle ne connaît pas l'identité, rendant ainsi tout contrôle des causes de la transaction impossible. De la même façon, le donneur d'ordre de mauvaise foi pourrait se cacher derrière une erreur d'indication du numéro de compte estimant avoir fait un virement à une personne tout à fait différente. Le donneur d'ordre de bonne foi, lui, pourrait devenir la victime d'un correspondant malhonnête qui lui donne un « mauvais » numéro de compte et permettrait ainsi de « détourner », ou de rendre tout traçage plus difficile. La banque finale risquerait ainsi d'exécuter un virement en fraude des droits d'une tierce personne.

A ce jour, notre courrier⁸ au Ministère de la Justice demeure sans réponse.

d- Quatrième cas : TI Luxembourg a été saisi d'un cas de soupçon de favoritisme pour l'attribution d'un marché public en 2013. Le lanceur d'alerte nous a informés que le Ministère en charge de l'attribution de l'appel d'offres avait illégitimement choisi une société, ignorant de fait les règles légales en la matière. L'appel d'offres portait sur la construction d'une

⁸ du 30 septembre 2013

infrastructure publique et plus précisément l'acquisition et l'installation d'un système d'extinction d'incendie.

Le lanceur d'alerte nous a expliqué que l'équipement proposé par le candidat choisi ne présentait pas les caractéristiques techniques adéquates. Cet état de fait amenait à conclure que la sécurité du public était en jeu du fait de l'ignorance des règles légales en vigueur.

Le lanceur d'alerte nous a raconté que cela faisait plusieurs années que la société en question était favorisée dans l'attribution des marchés, ce qui crée une distorsion de concurrence et fausse la compétition économique dans le secteur. Préoccupé par l'impunité à la fois de la société incriminée et du Ministère qui attribue les marchés, et inquiet à propos du risque de sécurité découlant du favoritisme, le lanceur d'alerte a cherché de l'aide auprès de TI Luxembourg.

Plusieurs réunions ont eu lieu dans les locaux de TI Luxembourg avec le lanceur d'alerte afin de dresser un état général précis et complet de l'affaire et de trouver un angle d'approche adapté. En l'absence d'éléments permettant de conclure à un fait de corruption, mais confronté à un problème potentiel de risque de sécurité publique, le Conseil d'administration de TI Luxembourg a décidé d'informer officiellement le Ministère de la Justice.

En réponse, le Ministère de la Justice a organisé une réunion avec les membres du Conseil d'administration de TI Luxembourg et le Ministère ayant attribué le marché pour discuter des tenants et aboutissants du dossier. Le Ministère concerné par les soupçons de favoritisme a décidé de procéder à une investigation en nommant un cabinet d'audit externe afin de garantir la neutralité et l'indépendance de l'enquête.

L'enquête a entretemps abouti et le risque de sécurité publique peut être définitivement écarté. TI Luxembourg tient à remercier le Ministère concerné ainsi que ses collaborateurs des diligences mises en place.

Si d'autres cas sont actuellement en cours d'analyse et de traitement, il y en a pour lesquels TI Luxembourg n'est pas intervenu pour des raisons propres à chaque affaire. TI Luxembourg a p.ex. été saisi de cas qui ne résistaient pas à une analyse critique. Ainsi a-t-il été fait état de menaces de mort émises par le gouvernement luxembourgeois dans un contexte d'une commission rogatoire internationale pour fraude fiscale d'un particulier, d'escroqueries par des membres du gouvernement d'une centaine de millions d'Eur à titre privé, aidé par une banque systémique du pays, de cas sans éléments concrets quelconques entièrement spéculatifs ou de situations ne présentant aucun élément criminel/de corruption.

Si nous ne pouvons malheureusement pas intervenir de façon pertinente dans certaines affaires, il demeure essentiel d'en avoir connaissance pour renforcer notre connaissance de la matière et prendre position de façon plus efficace sur les changements systémiques nécessaires à la lutte contre la corruption.

En synthèse, TI Luxembourg peut dire qu'eu égard au cas actuellement portés à sa connaissance, les instances majoritairement visés sont les instances locales/communales et qu'au niveau étatique, certaines administrations sont plus visées que d'autres (non sans surprise par ailleurs). Au niveau des domaines visés, le domaine le plus souvent visé semble être celui du développement immobilier et dans une moindre mesure celui des marchés publics. Ceci étant dit, le secteur financier présente également des défis particuliers, notamment dans un contexte international et de grande corruption/d'assistance à la grande corruption. La situation est rendue plus difficile encore dans tous les domaines couverts par un secret professionnel donc dans le secteur financier, alors que la marge de manœuvre des lanceurs d'alerte dans ces domaines est très réduite.

Ensemble avec des faits qui ont défrayé les actualités dans le passé récent, il est clair que le phénomène de la corruption (au sens large) n'est pas inexistant ou anodin au Grand-Duché de Luxembourg.

C. Perspectives : l'avenir de la hotline de TI Luxembourg

TI Luxembourg doit reconnaître que la gestion de cette hotline n'est pas simple et requiert des analyses poussées ensemble avec une approche différenciée. Avec le recul, TI Luxembourg

doit concéder ne pas toujours avoir réagi de manière adaptée et les leçons qui en découlent sont acquises. Il faut par ailleurs se rendre compte que la gestion d'une telle hotline requiert un investissement en ressources humaines et financières considérables. Ces ressources ont pu être mises à disposition de TI Luxembourg notamment au travers du projet EU « Speak Up » qui touche actuellement à sa fin.

TI Luxembourg reste néanmoins d'avis que le maintien d'une telle hotline est important et constitue un atout au pays. Il est dès lors le souhait de TI Luxembourg de maintenir la hotline active. A cette fin TI Luxembourg souhaite en appeler au public, à la politique et aux entreprises afin de continuer à soutenir et de soutenir plus fortement la cause défendue par TI Luxembourg pour que les services de la hotline, et notamment l'assistance de notre conseiller juridique qui analyse et prépare les dossiers pour le compte de TI Luxembourg et de son conseil d'administration, puissent être assurés pour l'avenir.

III. Notre plaidoyer pour l'avenir : la stratégie de Transparency International : « No Impunity » et la campagne actuelle de « Unmask The Corrupt »

Transparency International a inscrit en 2014 son mouvement dans une stratégie générale de « no impunity »⁹ avec le dessein de réduire autant que possible l'impunité entourant nombre d'actes de corruption, dont certains actes de grande corruption ayant souvent une composante transfrontalière et internationale. Transparency International sortira dans ce cadre de sa politique traditionnelle de « no naming, no shaming » pour au contraire identifier clairement les corrompus, mais également les différents facilitateurs, que ce soit des individus ou des entités ou que ce soit des pays.

La première partie de cette stratégie se traduit par une nouvelle campagne développée par Transparency International depuis 2014 sous l'initiative « Unmask The Corrupt » qui doit durer environ 2 ans.

L'objectif de la campagne « Unmask The Corrupt » est double :

- convaincre les législateurs, décideurs, autorités, journalistes et citoyens à augmenter leur niveau d'engagement et à rallier la cause ;
- identifier les « corrompus » et prendre officiellement position sur des situations particulières.

La campagne se concentre sur 4 domaines spécifiques :

- la surveillance accrue des comptes bancaires des « PEP » (Politically Exposed Persons) : il s'agit des personnages publics de la vie politique ; ces personnes ne sont pas toutes corrompues mais elles doivent faire l'objet d'une attention particulière car elles ont du pouvoir et pourraient facilement en abuser ;
- organiser une meilleure transparence sur l'identité des bénéficiaires économiques des sociétés écran afin de faciliter le travail d'investigation sur les biens mal acquis ou les flux financiers illicites par exemple ;

⁹ http://www.transparency.org/whoweare/organisation/strategy_2015

- la régulation des investissements et achats de biens de luxe afin de rendre possible la détection de l'usage du fruit de la corruption pour investir dans le domaine du luxe ;
- l'empêchement de déplacement pour les corrompus étatiques dans le but de les empêcher de se soustraire à la justice, notamment par le refus du visa d'investisseur (ce domaine est sans intérêt pour le Luxembourg, notre pays n'ayant pas le visa d'investisseur (« golden visa »)).

TI Luxembourg, en sus de son activité de hotline et de soutien aux lanceurs d'alerte dans le cadre d'une législation plus adaptée a décidé de soutenir cette initiative de Transparency International et d'adhérer à la campagne « Unmask The Corrupt » afin non seulement de continuer à œuvrer pour l'amélioration du système luxembourgeois mais aussi de soutenir le mouvement Transparency International pour que le visage de la corruption soit « découvert » à l'appui de cas concrets.

Au Luxembourg une partie de cette campagne comporte l'actuelle demande de parfaire dans un premier temps le cadre législatif et réglementaire. Il faudra en parallèle convaincre la population, le secteur des entreprises privées, les salariés et les chefs d'entreprises sans parler des acteurs politiques que l'intérêt de notre société et du pays se retrouvent dans une lutte active contre la corruption. Il ne s'agit donc pas de simplement montrer aux organisations internationales (p.ex. : OECD, GRECO, UNCAC et autres) que le pays satisfait aux exigences minimales, mais bien que le pays poursuit activement et à tous les niveaux cette lutte. Concrètement TI Luxembourg est d'avis que notre système peut être amélioré dans un premier temps sur les axes suivantes :

A. Améliorer la législation protégeant et encadrant les lanceurs d'alerte - la nécessité de marquer les esprits

Les 25 et 26 septembre derniers, une partie de notre équipe s'est rendue à Dublin auprès de Transparency International Ireland accompagnée de représentants de certains autres chapitres membres du projet (TI Greece, TI Portugal, TI Italy).

Ce fut l'occasion de confronter nos savoir-faire et procédures et de constater que TI Luxembourg et Transparency International Ireland sont sur la même page en termes de vision, d'organisation et de services. De surcroît, l'Irlande vient de voter une loi sur les « dénonciations protégées » qui est beaucoup plus aboutie que la loi luxembourgeoise du 13 février 2011 sur la protection du lanceur d'alerte.

Transparency International Luxembourg est d'avis qu'à l'instar de l'Irlande ou du Royaume-Uni, le Luxembourg se doit de mettre à jour sa législation de protection du lanceur d'alerte afin d'accompagner le mouvement européen et de soutenir la lutte contre la corruption. La loi du 13 février 2011 a été une avancée fondamentale et importante qui en son temps a permis au Luxembourg d'être à la pointe. Ce n'est maintenant plus le cas et il faut mettre en chantier l'amélioration de la législation actuelle. Si certaines des suggestions font déjà implicitement parties de la loi actuelle, TI Luxembourg pense qu'une loi d'ensemble étayant clairement l'ensemble des règles applicables au lanceur d'alerte est importante afin de fournir un contexte d'ensemble et de permettre au lanceur d'alerte, généralement non juriste, d'appréhender rapidement l'ensemble de ses droits et obligations.

Voici quelques pistes d'améliorations possibles de la loi actuelle que nous appelons de nos vœux afin d'étendre et de mieux encadrer les signalements issus de donneurs d'alerte :

- Notion de « salarié » : cette notion doit être extensive pour inclure notamment les tiers contractants (sous-traitants), les apprentis, stagiaires et intérimaires, et de façon générale toute personne dont l'activité l'a conduit à connaître des pratiques faisant l'objet d'un signalement dans le cadre de la loi whistleblowing.
- Notion de « contrat de travail » : cette notion doit être expressément étendue aux contrats de service et d'apprentissage, et de façon générale à tous les contrats de travail ou service, qu'ils soient exprès ou tacites, et si exprès oraux ou écrits.
- Notion de « représailles » : cette notion doit couvrir tout acte, omission et/ou sanction disciplinaire qui affecte le salarié à son détriment.

- Nature des faits signalés : les faits dont le signalement entre dans le champ de la protection de la loi ne doivent pas se limiter aux pratiques liées à la corruption, mais de façon générale à tout méfait pertinent et en particulier à tout méfait qui est dans l'intérêt public, comme par exemple :
 - qu'une infraction a été, est en train ou est sur le point d'être commise ;
 - qu'une personne a failli, est en train ou est sur le point de faillir à se conformer à toute obligation légale, autre que celles émanant de son contrat de travail ou tout autre contrat en vertu duquel cette personne s'engage à fournir un service ou un travail ;
 - qu'une erreur judiciaire a été commise, est en train ou est sur le point de se produire ;
 - que la santé ou l'intégrité d'un individu a été mise en danger, est en train ou est sur le point d'être mise en danger ;
 - que l'emploi illégal ou illégitime de fonds publics a eu lieu, est en train ou sur le point d'avoir lieu ;
 - que l'environnement a été détérioré, est en train ou est sur le point d'être détérioré ;
 - qu'un acte ou une omission par ou au nom d'un organisme public est oppressif, discriminatoire ou manifestement négligeant ou relève d'une mauvaise gestion manifeste ;
 - ou enfin qu'une information tendant à révéler l'un des méfaits précédemment cités a été dissimulée ou détruite, est en train ou sur le point d'être dissimulée ou détruite.

- Extension de la protection : le lanceur d'alerte de bonne foi doit être également protégé lorsqu'il contacte un tiers agréé par la loi (par exemple TI Luxembourg) pour l'accompagner dans le signalement des faits.

- Accorder un droit à réparation à une tierce partie victime par ricochet : lorsqu'une tierce personne a été victime de représailles suite à un signalement protégé par la loi du 13 février 2011, bien qu'elle ne soit pas l'auteur de ce signalement, cette personne

peut agir en réparation du préjudice subi. Ce serait le cas par exemple si une personne a subi des représailles en raison du signalement protégé émis par son conjoint.

- Excuse légale : le lanceur d’alerte de bonne foi est protégé en matière civile de tout recours recherchant sa responsabilité du fait de son signalement, ainsi qu’en matière pénale contre les infractions de diffamation, et de calomnie.
- Conflit entre secret professionnel et signalement whistleblowing : s’il est poursuivi au pénal pour violation du secret professionnel du fait de son signalement, le lanceur d’alerte peut se prévaloir utilement en défense du fait que la violation du secret a eu lieu au profit d’un signalement de bonne foi entrant dans le champ d’application de la Loi du 13 février 2011 telle qu’étendue.
- Protection de l’identité du lanceur d’alerte : l’employeur ou la personne recevant un signalement au sens de la Loi du 13 février 2011 doit mettre en œuvre tout moyen visant à protéger l’identité du lanceur d’alerte, et s’abstenir de révéler celle-ci à quiconque. Le lanceur d’alerte peut agir en réparation si l’employeur ou la personne recevant son signalement a manqué à la protection de son identité.
- Chaque organisme public doit mettre en place et appliquer des procédures favorables aux signalements whistleblowing, et s’assurer de la formation de ses personnels en la matière. Le Ministère de la Fonction Publique peut établir des lignes directrices dans le but d’assister les organismes pour la mise en place de ces procédures et de veiller à leur pérennité.
- Chaque organisme public doit publier un rapport annuel faisant état, de manière anonyme, du nombre de signalements reçus, des actions entreprises ou de toute autre information utile en relation avec ces signalements.

Il nous semble important de modifier la législation en y intégrant les points évoqués ci-dessus, car notre objectif est de faire comprendre au plus grand nombre que le fait de lancer l’alerte dans le cadre d’un dispositif législatif adapté et étendu est bénéfique pour l’ensemble de la société, que ce soit pour les entreprises ou les administrations afin d’en

assurer un fonctionnement sain, ou pour l'opinion générale portée sur le sujet qui ferait du Grand-Duché de Luxembourg un exemple en la matière. TI Luxembourg se tient évidemment à disposition des autorités étatiques afin d'assister les efforts de rédaction d'un tel projet de loi.

Adopter une législation plus protectrice des lanceurs d'alerte aurait un effet incitatif, mais rappellerait également à tous qu'il est vital d'être vigilant aux pratiques liées à la corruption pour assurer une répression efficace. Nous considérons que lancer l'alerte est un devoir citoyen, et que les signalements protégés doivent être facilités par un contexte favorable et encourageant.

Ainsi il convient de rappeler qu'il existe à l'heure actuelle une obligation de signaler au Parquet des faits pouvant constituer un délit ou un crime (ce qui inclut les infractions liées à la corruption), mais cette obligation ne concerne qu'une certaine catégorie de personnes. L'article 23 alinéa 2 du Code d'Instruction Criminelle fait peser cette obligation sur *« toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé »*¹⁰.

Cette obligation s'applique donc pour les cas de corruption, mais il nous semble important que la législation de protection du lanceur d'alerte soit suffisamment efficace pour que les véritables lanceurs d'alerte potentiels n'hésitent plus à faire un signalement. Après les récents scandales qui ont bouleversé les positions de tout un chacun et alimenté le débat, il est important de réaffirmer que le signalement d'un lanceur d'alerte dans le respect de la loi est nécessaire et utile à la communauté.

A l'appui de cette modification législative, nous sommes d'avis que d'autres mesures peuvent être prises pour assurer aux lanceurs d'alerte une protection pertinente :

- nommer au sein du Parquet et du Service de Police Judiciaire une cellule de compétence, dédiée à la lutte contre la corruption : cela permettrait d'envoyer un signal fort aux lanceurs d'alerte potentiels qui auraient ainsi la garantie d'être pris

¹⁰ http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code_instruction_criminelle/cic_L1T1.pdf

au sérieux et entendus, et de montrer au niveau international que le Grand-Duché fait de la lutte contre la corruption une priorité ;

- prévoir la possibilité législative de nommer un procureur spécial (« *special prosecutor* »), nommé au cas par cas et en dehors de la fonction publique avec la mission particulière de mener une enquête dans un dossier politiquement sensible afin d'assurer une plus grande indépendance, neutralité et transparence ;
- agréer TI Luxembourg comme autorité compétente pour recevoir les signalements protégés : notre statut d'a.s.b.l. reconnue d'utilité publique fait de nous un interlocuteur rassurant pour les lanceurs d'alerte.

B. Nos autres demandes pour renforcer la lutte contre la corruption, le fruit de notre expérience

TI Luxembourg est heureux de constater que des avancées ont été faites notamment sur l'introduction de la loi sur la protection du lanceur d'alerte le 13 février 2011, la mise en œuvre de codes de déontologie, l'obligation de tenir un registre des actions au porteur, la mise en place de l'échange automatique d'information en matière fiscale ou la publication de tous les rulings (de façon anonyme toutefois). Tout cela va dans le bon sens.

Toutefois, comme fruit du travail de notre bureau notamment depuis l'ouverture de la hotline, nous considérons que les adaptations suivantes sont éminemment nécessaires. Il nous faut en effet soutenir l'amélioration du système luxembourgeois et lever toute ambiguïté tant auprès du lanceur d'alerte que de l'opinion publique nationale et internationale. Le Luxembourg se doit de hisser son corpus de règles dans les meilleurs standards internationaux.

Nous demandons dès lors également :

- **nomination d'un interlocuteur dédié aux affaires de corruption auprès du Parquet ;**
- **prévoir la possibilité législative de nommer un procureur spécial (« *special prosecutor* »), nommé au cas par cas et en nommé en dehors de la fonction publique avec la mission particulière de mener une enquête dans un dossier**

politiquement sensible afin d'assurer une plus grande indépendance, neutralité et transparence ;

- publication de statistiques détaillées quant aux plaintes pénales introduites (nombre et type d'infraction, administration concernée) ;**
- publication *in extenso* des décisions de justice luxembourgeoise afin que la justice ne soit plus l'affaire de quelques uns et que la publicité des peines joue pleinement son rôle dissuasif ;**
- mise en place de dispositions législatives permettant aux juridictions pénales de faire bénéficier des organisations agréées dans des matières spécifiques des amendes prononcées à l'encontre de criminels convaincus (p.ex. : en matière de lutte contre les abus sexuels sur des mineurs, en matière de corruption, en matière de protection de l'environnement, etc.) ;**
- reconnaissance d'un droit d'accès aux informations administratives :**

En matière de droit d'accès aux informations, ce droit n'existe pas pour l'heure en droit positif luxembourgeois, le Grand-Duché est donc sur ce point particulier en retard vis-à-vis des autres Etats Membres de l'Union Européenne. En effet, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics de 2009 n'a pas été signée par le Luxembourg. Une première proposition de loi avait été déposée par Monsieur le Député Alex Bodry en 2000 (proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information, n°4676). Un projet de loi a ensuite été déposé en 2013 (projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, n° 6540).

Ce projet de loi posait le principe d'un droit d'accès général du citoyen aux documents détenus par les autorités publiques, pour peu que ces documents relèvent d'une activité administrative. Ce principe était assorti d'un certain nombre d'exceptions que l'autorité publique saisie peut invoquer pour justifier son refus.

Le projet de loi prévoyait que le citoyen qui désire accéder à un document administratif doit en formuler la demande par écrit, sans avoir à justifier d'un quelconque intérêt personnel. L'autorité publique ainsi saisie dispose d'un délai d'un mois pour répondre au citoyen, lui enjoindre de préciser sa demande ou l'orienter vers l'autorité publique détentrice du document

le cas échéant. Tout refus d'accès peut entraîner un recours devant le tribunal administratif statuant comme juge des référés.

Dans son programme gouvernemental, le Gouvernement s'engage à déposer un nouveau projet de loi en vue d'introduire au profit des citoyens un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs. A l'heure actuelle, aucun projet de loi n'est en cours d'examen à la Chambre des Députés ; lors de ses vœux à la presse le 7 janvier dernier, le Premier Ministre a annoncé que le Gouvernement préparait un texte en ce sens, dont il a précisé les contours. Il ressort de son discours que le texte serait assez proche du projet de loi déposé en 2013.

Une fois l'accès aux informations administratives consacré, TI Luxembourg propose que soit mise en ligne de façon automatique et spontanée une base de données nationale permettant à tout un chacun d'accéder facilement et rapidement aux informations des services et administrations publics. Voici quelques éléments qui pourraient y apparaître (cette liste n'est pas exhaustive) :

- recensement de tous les représentants d'intérêts qui interviennent dans le débat public (par exemple les lobbyistes ou les responsables d'associations) ; TI Luxembourg souhaite pour commencer qu'une définition légale du lobbyisme soit adoptée, et souhaite en outre que ces représentants d'intérêts soient cités dans le texte de tout projet de loi pour lequel ils sont intervenus ;
 - données relatives aux services municipaux collectées dans le cadre de leur activité ;
 - données relatives à la passation des marchés publics locaux et étatiques pour améliorer la transparence des dépenses publiques ;
 - montant des subventions allouées aux associations ;
 - comptes de campagne des candidats aux élections.
-
- **continuation de l'effort fourni sur les Codes de conduite par l'adoption d'un Code de conduite s'appliquant aux Communes, aux fonctionnaires et hauts-fonctionnaires étatiques et communaux, aux employés de l'Etat, des Communes et des Etablissements publics :**

Le Conseil de Gouvernement a approuvé en séance du 18 juillet 2014 un nouveau Code de Déontologie pour les membres du Gouvernement. Le code de déontologie des Députés a été adopté par la Chambre des Députés et est entré en vigueur le 29 octobre 2014. Il vient compléter le règlement intérieur de celle-ci. Le Conseil du Gouvernement a adopté en séance du 28 janvier 2015 le texte du projet de règlement grand-ducal portant introduction d'un code de déontologie pour les membres du Conseil d'Etat. Ce code sera annexé au règlement intérieur de la Haute Institution. Le règlement grand-ducal du 2 février 2015 fixant les règles déontologiques applicables aux membres du Conseil d'Etat est entré en vigueur le 6 février 2015. Le texte met l'accent sur la confidentialité, l'impartialité et l'intégrité; il définit les conflits d'intérêts et régule l'acceptation de cadeaux ou avantages.

Transparency International Luxembourg rappelle donc que mis à part les codes de déontologie existants dont nous venons de parler, il faut s'appliquer à mettre en œuvre des codes de déontologie pour les élus locaux, les fonctionnaires et les hauts-fonctionnaires étatiques et communaux ainsi que les membres et le personnel des établissements publics.

IV. Rejoignez et supportez TI Luxembourg

Afin d'être à la hauteur des attentes et de pouvoir utilement s'affranchir de sa mission, TI Luxembourg a besoin, plus que jamais, du support et de l'aide de tous ceux qui partagent son avis de la nécessité de lutter contre la corruption, de promouvoir à cette fin la transparence publique et de faire des institutions démocratiques luxembourgeoises un exemple d'excellence international.

A cette fin, TI Luxembourg a besoin de vos dons, de votre expertise, de votre effort et de votre travail. Le domaine étant suffisamment vaste, tout un chacun peut y apporter son aide. Plus cependant que d'argent, TI Luxembourg a besoin de votre support, ne serait-ce que moral. Nous vous prions dès lors de bien vouloir rejoindre TI Luxembourg comme membre.

Notre association a été reconnue d'utilité publique suivant arrêté grand-ducal du 12 mai 2011 et se trouve sur le relevé des organismes pouvant recevoir des dons déductibles dans le chef

des donateurs dans les limites des articles 109 et 112 L.I.R. sous sa dénomination sociale de l'Association pour la Promotion de la Transparence a.s.b.l.

Les personnes intéressées à devenir membre peuvent remplir le formulaire d'adhésion via le site internet. Transparency International Luxembourg est également à disposition du public via sa hotline anti-corruption qui peut être jointe via le numéro de téléphone 26 38 99 29 respectivement via le site internet www.corruption.lu, www.korruption.lu et www.korruptioun.lu.

Transparency International Luxembourg est dépendant des dons privés pour maintenir ses activités et son indépendance.

Luxembourg, le 11 mars 2015

Transparency International Luxembourg