



Plaidoyer 2018

Pour la promotion de la lutte contre la corruption, l'exemplarité de la vie Publique et la défense des valeurs démocratiques

James Comey, ancien directeur du FBI américain qui s'est fait chasser de son poste par le président américain D. Trump, écrira: « We are experiencing a dangerous time in our country, with a political environment where basic facts are disputed, fundamental truth is questioned, lying is normalized, and unethical behavior is ignored, excused, or rewarded. This is not just happening in our nation's capital, and not just in the United States. It is a troubling trend that has touched institutions across America and around the world—boardrooms of major companies, newsrooms, university campuses, the entertainment industry, and professional and Olympic sports. For some of the crooks, liars, and abusers, there has been a reckoning. For others, there remain excuses, justifications, and a stubborn willingness by those around them to look the other way or even enable the bad behavior.»

Ce constat général est vrai pour beaucoup de pays occidentaux, dont notamment les pays membres de l'EU. Nous devons aujourd'hui déplorer des tendances populistes, des fake news, des manipulations via les réseaux sociaux avec une qualité telle que beaucoup de gouvernements européens, même centristes, commencent à mettre en œuvre des mesures qui affaiblissent voire attaquent de front les valeurs démocratiques.

La France, pour ne prendre que cet exemple, et le Luxembourg risque de suivre un jour, mettra en œuvre un état de nécessité sans fin abrogeant de fait l'essentiel des contrepoids judiciaires, destinés à garantir et protéger les valeurs démocratiques, afin de satisfaire l'appel populaire à une sécurité accrue au lieu de garantir cette même sécurité par des ressources en nombre suffisant sans devoir sacrifier les garde-fous démocratiques. De fait, l'insécurité objective n'est pas pire qu'elle l'était il y a un demi-siècle et les institutions démocratiques sont parfaitement à même d'assurer la sécurité intérieure ; l'inévitable incident sécuritaire est comme son nom l'indique en partie inévitable. La sécurité et les valeurs démocratiques ne sont pas incompatibles ; l'état de nécessité prolongé avec des pouvoirs de police, au sens large comprenant une surveillance permanente des citoyens, sans contrôle judiciaire suffisant et les valeurs démocratiques le sont.

A la veille du lancement de la campagne électorale en vue des élections législatives d'octobre 2018 et dès lors à la veille de la mise en place d'un nouveau gouvernement et d'une nouvelle session parlementaire, il est important de revoir et d'insister sur la prise de conscience de la classe politique des enjeux démocratiques et la volonté de mettre en place de nouveaux outils dans un but de promouvoir la lutte contre la corruption, l'exemplarité de la vie Publique et la défense des valeurs démocratiques.

Si le présent plaidoyer se concentre sur certaines mesures normatives, il va de soi que toutes les mesures normatives restent des lettres mortes, si les autorités étatiques et la société civile ne les remplissent pas de vie. Outre donc ces quelques suggestions de mesures, le gouvernement nouvellement élu devra mettre en place un éventail de mesures pratiques afin d'étudier et de promouvoir activement les valeurs que ces mesures tentent de protéger.

Si tous les partis politiques centristes européens déplorent la levée du populisme et le désintérêt du citoyen pour une politique centriste, c'est aussi parce qu'outre un éventail sans cesse grandissant de mesures législatives, les autorités publiques se sont montrées incapables de les remplir activement de vie.

STOP CORRUPT

Sommaire exécutif :

A - Pôle Whistblowing – Législation spéciale et générale :

- **Mettre à jour la Loi du 13 février 2011 visant à protéger les lanceurs d'alerte** afin de l'étendre quant à son domaine d'application et de fournir un contexte d'ensemble qui permette au lanceur d'alerte, généralement non juriste, d'appréhender rapidement l'ensemble de ses droits et obligations.
- Dans cette optique, soutenir une transposition ambitieuse et pertinente de la proposition de **Directive 2018/0106** afin de faire du Luxembourg un pays pionnier en matière de protection des lanceurs d'alerte comme il le fut lors de l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 2011.
- **Introduire dans la loi luxembourgeoise la notion de "lobby"** et en couvrir les conséquences (conflit d'intérêt, registre d'intérêts, transparence des actions, non cumul ...) afin de limiter tout risque de collusion et d'éviter les polémiques par l'introduction de mesures d'encadrement rigoureuses.
- **Porter une attention toute particulière à la transposition en droit national de la « Directive sur le secret des affaires »** afin de ne pas nuire à la liberté d'informer et à la protection des lanceurs d'alerte.

B – Pôle Efficacité des moyens répressifs :

- **Nommer au sein du Parquet et du Service de Police Judiciaire une cellule de compétence dédiée à la lutte contre la corruption** au sens large et **spécialement formée** : cela permettrait d'envoyer un signal fort aux lanceurs d'alerte potentiels qui auraient ainsi la garantie d'être pris au sérieux et entendus, et de montrer au niveau international que le Grand-Duché fait de la lutte contre la corruption une priorité. L'existence de cette cellule fait l'objet de nombreuses recommandations de la part d'organismes internationaux dans le but de spécialiser les forces de l'ordre et de renfoncer les ressources. Il est donc important, au sein même du Parquet et des services de Police judiciaire de créer une cellule dédiée aux compétences spécifiques qui engloberaient une réception en direct ou via des organismes dédiés desdites alertes (public ou privé sous agrément).
- **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 « StopCorrupt » 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 (notamment dans le cadre de la mise en place des mécanismes énoncés dans le projet de Directive européenne) et devrait également nous autoriser un accès aux professionnels du Secteur Financier dans le cadre de notre objet.
- **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,...).

STOP CORRUPT

C – Pôle Responsabilité des acteurs / Promotion de la Transparence :

- **Publication de statistiques détaillées quant aux plaintes pénales introduites** (nombre et type d'infraction, administration concernée) afin de ne pas se contenter du seul rapport de la CRF. La criminalité financière (et donc la corruption) n'est pas synonyme de Lutte Anti-Blanchiment. La majorité des pays publient des statistiques sur le nombre et le détail des dépôts de plaintes ainsi que leur origine géographique. Le Luxembourg se doit d'être plus transparent sur cet aspect et fournir des statistiques complètes.

- **Reconnaissance d'un droit d'accès aux informations administratives** avec mise en ligne automatique des informations les plus importantes pour la population (registre d'intérêt des lobbies, passation des marchés publics, services sous-traités par l'Etat, ...) dans un format accessible à tous et sous une forme exploitable.

Il n'existe en effet toujours pas au Luxembourg de droit d'accès général des citoyens aux documents administratifs alors que le pays discute sur ce point depuis plus de vingt ans. Cette lacune doit être corrigée.

A l'heure du numérique, reconnaître maintenant le simple droit d'accès à l'information serait insuffisant. Il faut aller au delà et mettre à disposition de tous et de façon automatique toutes les informations utiles et nécessaires aux citoyens.

- **Continuation de l'effort fourni sur les Codes de conduite avec mise en conformité conformément aux recommandations du GRECO¹**
 - par l'adoption d'un Code de conduite s'appliquant aux Communes,
 - par l'adoption d'un Code de conduite s'appliquant aux fonctionnaires et hauts-fonctionnaires étatiques et communaux, aux employés de l'Etat, des Communes et des Etablissements publics,
 - par le renforcement des codes existants notamment suite aux recommandations internationales qui pointent certaines lacunes (transparence dans la publication et la vérification du patrimoine des élus, mécanisme de sanction notamment).

¹ <https://www.coe.int/fr/web/portal/home>

STOP CORRUPT

Explications :

A -Renforcement de la protection du lanceur d’alerte et encadrement des « lobby » :

1) **Mettre à jour la Loi du 13 février 2011 afin de mieux protéger les lanceurs d’alerte.**

La protection du lanceur d’alerte a été introduite en droit luxembourgeois par la loi du 13 février 2011. Toutefois, le champ d’application de la loi est trop restreint. A 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.

Voici quelques pistes d’améliorations de la loi actuelle que nous appelons de nos vœux afin d’étendre et de mieux encadrer les signalements issus de lanceurs 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, 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.

STOP CORRUPT

- 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 StopCorrupt cf point 6) 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 ;
- Ajout d’une présomption : lorsque la nature pertinente des faits faisant l’objet du signalement protégé par la Loi du 13 février 2011 est remise en question devant un tribunal, il est présumé que ces faits entrent dans le champ d’application de ladite Loi ;
- 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.

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 (cf. point 5 sur les mécanismes dédiés).

- 2) Dans l'optique du point 1, soutenir une transposition ambitieuse et pertinente de la proposition de **Directive 2018/0106**² afin de faire du Luxembourg un pays pionnier en matière de protection des lanceurs d'alerte comme il le fut lors de l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 2011. Il est à noter que ce texte va encore plus loin que notre point 1 car **la protection s'entend pour quasiment tous les points qui touchent à la compétence de l'Union européenne** : les domaines sont donc nombreux et incluent les marchés publics, les services financiers, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la sécurité des produits, la sécurité des transports, la protection de l'environnement, la sûreté nucléaire, la sécurité des denrées alimentaires et aliments pour animaux, la santé et le bien-être des animaux, la santé publique, la protection des consommateurs, le respect de la vie privée, la protection des données et la sécurité des réseaux et systèmes d'information, ainsi que les atteintes aux règles de l'UE en matière de concurrence, aux violations et abus de la réglementation applicable à la fiscalité des entreprises et aux préjudices portés aux intérêts financiers de l'UE.
- 3) **Introduction dans la loi luxembourgeoise de la notion de "lobby" et introduction de mesures propres à en limiter les effets par un encadrement rigoureux.**

Les activités de lobbying et de représentation d'intérêts comportent des risques évidents, d'autant plus élevés que les intérêts en cause sont puissants.

Le Luxembourg est encore un des très rares pays à n'avoir aucune législation en la matière. Le Parlement s'est certes doté d'un code de conduite mais, même si cette pratique va dans le bon sens, elle est en deçà de ce qui se pratique autour de nous et effleure seulement le sujet (cf. article 5 dudit Code de conduite et cf. point 11 de notre plaidoyer). Alors que le Parlement européen vient le 17 janvier 2017 de durcir encore plus sa politique en la matière³ et que les institutions européennes sont en train d'étudier une profonde réforme de la transparence nécessaire pour encadrer l'activité des lobbys dans un contexte de discrédit des institutions publiques accusées de clientélisme dans leur prise de décision, le Luxembourg ne peut rester inactif en la matière.

L'OCDE a établi en Janvier 2010 une liste de dix recommandations sur le sujet⁴. Ces dernières devraient être intégrées au droit luxembourgeois afin de couper court à toute critique. Selon l'OCDE, l'expérience montre qu'une réglementation efficace comporte *a minima* les éléments suivants :

- Une définition claire et dépourvue d'ambiguïté du terme lobbyiste et des activités de lobbying.
- Une obligation de divulgation qui donne des informations pertinentes sur les principales caractéristiques des lobbyistes et des activités de lobbying, notamment sur la finalité de l'activité de lobbying, sur ses bénéficiaires, et plus particulièrement la partie qui a fourni les fonds, et sur les organes publics ciblés.
- Des règles et des lignes directrices instituant les normes de conduite souhaitables couvrant, par exemple, l'utilisation inappropriée d'informations confidentielles, les situations de conflit d'intérêt et de changements de camps (passage du public au privé ou inversement).

² <http://www.stopcorrupt.lu/wp-content/uploads/2018/04/Proposal-of-Directive-Whistleblower-protection-23.4.2018.pdf>

³ http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20161209BKG55540/20161209BKG55540_fr.pdf

⁴ <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Transparence-et-Int%C3%A9grit%C3%A9-dans-les-pratiques-de-Lobbying.pdf>

STOP CORRUPT

- Des procédures pour la mise en œuvre, établies dans le cadre d'un éventail cohérent de stratégies et de mécanismes, incluant le respect des règles et le contrôle.
- Le leadership organisationnel favorisant une culture d'intégrité et de transparence dans le fonctionnement quotidien de l'organisation par le biais de divulgation régulière d'information et d'audit de conformité.

Nous ne pouvons qu'appeler de nos vœux la mise en œuvre concrète de ses principes dans le corpus du droit luxembourgeois avec notamment l'introduction, comme cela devient la norme, d'un registre des Lobbies qui comporterait toutes les activités engagées et auprès de qui. Ce registre serait bien sûr consultable par tout un chacun (cf. point 10).

4) Porter une attention toute particulière à la transposition en droit national de la « Directive sur le secret des affaires »

La Directive sur le secret des affaires a été votée par le Parlement européen en avril 2018 et a pour objectif de doter les entreprises d'outils juridiques permettant de lutter plus facilement contre l'espionnage industriel.

Cette directive peut néanmoins également être lue comme une régression notable du droit d'informer. Elle vient par ailleurs en contradiction avec la perception croissante du public de la nécessité de protéger les lanceurs d'alertes. La Directive laisse au juge saisi par une entreprise toute latitude de statuer sur le litige qui pourrait l'opposer à une « divulgation d'information relatif à un «savoir-faire» ou informations » ayant «une valeur commerciale, effective ou potentielle ».

Les droits nationaux européens sont déjà lacunaires en ce qui concerne la protection spécifique des lanceurs d'alertes, il est donc crucial de suivre le projet de loi luxembourgeois qui résultera de la transposition de cette Directive afin que la loi de 2011, déjà incomplète, ne soit pas totalement rendue inutile par la nouvelle transposition.

STOP CORRUPT

B – Pôle Efficacité des moyens répressifs et connexes :

- 5) **Nommer au sein du Parquet et du Service de Police Judiciaire une cellule de compétence dédiée à la lutte contre la corruption au sens large, spécialement formée et prévenir la rétorsion à l'encontre du lanceur d'alerte.**

Une fois le droit d'alerte reconnu par la loi, il est essentiel pour les institutions de se saisir d'une information qui leur est difficilement accessible et comme les lanceurs d'alerte demeurent vulnérables, il est primordial que les conditions d'une protection effective soient réunies.

Les lanceurs d'alerte doivent être en mesure de s'adresser à un interlocuteur sûr et clairement identifié. Le cas échéant, cet interlocuteur doit pouvoir faire écran à la révélation de l'identité du divulgateur. La mise en place de dispositifs d'alerte opérationnels est généralement accompagnée de la nomination dans les organisations d'un référent ou déontologue qui peut recueillir les signalements en toute confidentialité. Au Royaume-Uni, la loi comporte aussi une liste de personnes ou d'autorités auxquelles le lanceur d'alerte peut s'adresser, à défaut de son employeur.

De même, au Canada, les agents publics peuvent s'adresser à leur superviseur ou à l'agent supérieur en matière de divulgation d'actes répréhensibles désigné de leur administration. Ils peuvent aussi faire une divulgation protégée à un tiers indépendant, le commissaire à l'intégrité du secteur public. La divulgation peut être confidentielle.

Il est donc important, au sein même du Parquet et des services de Police judiciaire de créer une cellule dédiée aux compétences spécifiques qui engloberaient une réception en direct ou via des organismes dédiés desdites alertes (public ou privé sous agrément). Cette cellule aurait une compétence dédiée à la lutte contre la corruption et plus généralement la criminalité financière et devra disposer d'une formation adaptée.

La mise en place d'un mécanisme clair et centralisé permettrait d'envoyer un signal fort aux lanceurs d'alerte potentiels qui auraient ainsi la garantie d'être pris au sérieux et entendus, et également de montrer au niveau international que le Grand-Duché fait de la lutte contre la corruption une priorité, conformément à la recommandation 4d du rapport phase 3 du Groupe de Travail de l'OCDE adopté le 30 août 2013 toujours non mise en œuvre dans sa totalité.

Une fois le mécanisme d'alerte organisé et centralisé au sein une cellule dédiée, **la rétorsion contre le lanceur d'alerte doit être sanctionnée.** Au Canada, le commissaire à l'intégrité peut saisir le tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs. Cet organisme indépendant peut décider de mesures de réparation, ainsi que de sanctions disciplinaires et financières à l'encontre des auteurs de représailles. Aux Etats-Unis, la loi Sarbanes-Oxley prévoit des peines d'amende ou d'emprisonnement pour des représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte qui a fourni des éléments d'informations véridiques sur la commission d'infractions aux autorités chargées d'assurer leur respect.

L'interdiction des représailles doit s'accompagner de la possibilité par le juge / la cellule dédiée de poursuivre l'auteur des actes de rétorsion à l'encontre des lanceurs d'alerte. L'introduction d'une telle mesure aurait un effet dissuasif et serait de nature à dissiper les réticences des lanceurs d'alerte.

STOP CORRUPT

- 6) **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.

En effet, certains dossiers sont plus sensibles et exposés que d'autres, notamment lorsqu'ils touchent des personnalités politiques (locales ou étrangères).

Alors que le Luxembourg est en voie de réformer son système judiciaire, il conviendrait de prévoir un mécanisme « extraordinaire » suivant des critères d'exception à définir afin de créer la possibilité de recourir à un « *special prosecutor* » ou « procureur spécial ».

Aux Etats-Unis, le « *special prosecutor* » est un juriste – qui ne fait pas parti du gouvernement ou des administrations - à qui l'on confie la mission d'enquêter (et potentiellement de poursuivre en justice) une affaire particulière, en général en lien avec une infraction ou une faute pour laquelle un conflit d'intérêt potentiel existe avec les autorités de poursuite de droit commun. Une telle institution existe aussi en Corée du Sud et au Canada. La nécessité d'une telle institution est accrue dans un petit pays comme le Luxembourg les chemins entre acteurs étant très courts.

Le Luxembourg bénéficierait d'une telle institution qui serait le gage d'une transparence affirmée et d'une neutralité irréprochable sur des dossiers sensibles. En effet, en matière de promotion de la transparence et de neutralité, le simple fait de prévoir un mécanisme particulier est un puissant outil qui envoie un message fort tant au public en général qu'aux potentiels justiciables.

- 7) **Agréer « StopCorrupt » comme autorité compétente pour recevoir les signalements protégés.**

Comme continuation du point 5, et en conformité avec la proposition de Directive (point 2), la mise en place d'un mécanisme dédié clair et accessible à tous est le gage d'une protection efficace.

A cet effet, il est important de seconder le pouvoir judiciaire / les forces de police par un relais dans la société civile. Notre statut d'a.s.b.l. reconnue d'utilité publique fait de nous un interlocuteur rassurant pour les lanceurs d'alerte et permettrait également de faire un premier tri sur des critères objectifs afin de désengorger les autorités étatiques.

Cet agrément devrait nous permettre de pouvoir recevoir les signalements de tous dans le cadre d'une protection élargie et ainsi nous autoriser notamment un accès aux professionnels du Secteur Financier dans le cadre de notre objet selon des modalités à définir afin de garantir le secret professionnel et la protection des lanceurs d'alerte.

Il est à noter que notre association a déjà organisé une « hotline » dédiée et est désireuse de renouveler l'expérience de façon plus officielle dans le cadre d'un mécanisme clarifié.

- 8) **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,...).

STOP CORRUPT

La société civile au sens large et les associations / organisations qui œuvrent dans leurs domaines spécifiques doivent pouvoir recueillir le fruit de leurs efforts dès lors que la justice a sanctionné.

L'Allemagne connaît un dispositif autorisant le juge à faire bénéficier des organisations agréées des amendes prononcées dans leur domaine spécifique. Dans la même optique, l'Italie autorise le juge, selon certaines modalités, à affecter les patrimoines confisqués à des associations / coopératives / municipalités afin de rendre tangible pour tous le retour à la légalité.

Les associations reconnues d'utilité publique œuvrent dans l'intérêt général et devraient à ce titre pouvoir bénéficier des sanctions / amendes ordonnées par le juge dans la pure logique des fonctions de la sanction judiciaire qui incluent notamment la réparation et la rétribution.

C – Pôle Responsabilité des acteurs / Promotion de la Transparence :

9) Publication de statistiques détaillées quant aux plaintes pénales introduites.

La volonté de transparence doit pouvoir se retrouver à tous les échelons.

La majorité des pays publient régulièrement des statistiques sur le nombre et le détail des dépôts de plaintes ainsi que leur origine géographique. C'est un baromètre important pour le public car il permet de se faire une idée précise de la situation et de son évolution.

Au Luxembourg, seule la CRF (Cellule de Renseignement Financier) publie le détail des procédures traitées or la criminalité financière et donc la corruption ne sont pas synonyme de la seule Lutte Anti-Blanchiment. Un Etat moderne se doit d'être transparent sur le détail des plaintes pénales déposées au minimum.

A l'heure de l'information numérique, nous ne pouvons pas nous contenter du seul rapport de la CRF. Le Luxembourg doit être plus transparent et doit fournir des statistiques complètes afin que chacun puisse se rendre compte de la situation exacte et réelle de la criminalité dans notre pays.

L'IGP (Inspection Générale de la Police) détaille dans son rapport annuel son activité et les procédures. La CSSF (Commission de Surveillance du Secteur Financier) détaille dans son rapport annuel les procédures engagées et les inspections diligentées. De telles initiatives doivent être encouragées mais surtout, l'Etat doit reprendre et centraliser toutes ces informations afin de les fournir de façon claire et compréhensible (Cf. point 10).

10) Reconnaissance d'un droit d'accès aux informations administratives avec mise en ligne automatique des informations les plus importantes pour la population dans un format accessible à tous.

« Le droit universel d'accès à l'information est essentiel au fonctionnement démocratique des sociétés et au bien-être de chaque individu. La liberté d'information ou le droit à l'information fait partie intégrante du droit fondamental de la liberté d'expression. Il s'agit d'un droit consacré par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1966, qui dispose que le droit fondamental à la liberté d'expression englobe la liberté de « chercher, de recevoir et de

STOP CORRUPT

répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit »⁵

Introduction de la Résolution 38 C/70 de l'Unesco qui a instauré le 28 septembre comme journée internationale de l'accès universel à l'information

Alors que plus d'une centaine de pays ont introduit dans leur législation nationale le droit d'accès à l'information, le Luxembourg est au point mort malgré plusieurs tentatives non encore abouties. Le principe de base dans la majorité de ces législations est le renversement de la charge de la preuve qui incombe à l'organe à qui est demandé une information et non à celui qui demande cette dernière. Dès lors, ce n'est pas à la personne qui demande une information de prouver son droit à l'obtenir, c'est à l'organe qui doit la fournir de donner une explication valable en cas de refus.

Le droit d'accès à l'information est fondamental dans l'exercice des droits démocratiques et est un des moyens de lutte les plus efficaces contre la corruption. En donnant aux citoyens le pouvoir d'accéder à l'information, les gouvernements œuvrent dans le sens d'un meilleur fonctionnement démocratique et d'une meilleure gouvernance.

Toutefois, à l'heure du numérique, reconnaître le simple droit d'accès à l'information est insuffisant. Il faut aller au delà et mettre à disposition de tous et de façon automatique toutes les informations utiles et nécessaires aux citoyens. La liste (non exhaustive) de ces informations d'importance devrait contenir au minimum :

- la liste des lobbies, leur registre d'intérêt et le détail de leur activité (cf. point 3)
- la passation des marchés publics
- la liste des services sous-traités par l'Etat
- le détail des infractions pénales enregistrées (cf. point 9)
- les coûts de fonctionnement des différents organismes financés par l'Etat
- le détail de toutes les subventions publiques et le registre d'intérêt des destinataires (ou de leur organe de direction)

De nombreuses informations sont déjà disponibles mais leur découverte nécessite une bonne connaissance de l'Etat et de l'organisation du pays. Nous considérons qu'il faut créer un site / portail dédié de mise à disposition automatiques de toutes les informations fondamentales qui les reprendraient en direct de façon claire et qui permettrait également de renvoyer sur l'organisme à l'origine de ces informations.

Si le Projet de Loi 6180 (sur une administration transparente et ouverte) devait aller à son terme, il convient en ce sens de l'améliorer et de garantir non seulement l'accès à l'information mais également l'accès aux documents. Ce projet de loi n'est pas assez ambitieux et ne correspond plus à la réalité de 2018 ni aux aspirations des citoyens.

Dans la même optique, l'initiative actuelle « **Open Government Partnership** » est à encourager mais elle doit pouvoir s'adresser au plus grand nombre dans un langage moins technique et plus clair. Une information n'est pertinente que si elle est comprise et accessible par tous et surtout par les citoyens à qui elle s'adresse.

⁵ <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002352/235297f.pdf>

STOP CORRUPT

11) Continuation de l'effort fourni sur les Codes de conduite avec mise en conformité conformément aux recommandations du GRECO⁶

Nous avons salué en son temps ces avancées majeures que constituaient l'introduction des Codes de conduite pour les membres du Gouvernement, du Parlement et du Conseil d'Etat. Toutefois, ces avancées doivent être confirmées et développées.

- a) Nous appelons de nos vœux l'adoption d'un Code de conduite s'appliquant aux élus communaux. C'est souvent au niveau communal que le sentiment de « petits arrangements » se crée. Afin de s'assurer de combattre efficacement la suspicion de la population envers les élus locaux, l'adoption d'un Code de conduite clair irait non seulement dans le sens de la protection des élus dès lors que leur comportement est conforme audit Code, mais également dans le sens de l'apaisement pour les habitants car les limites à ne pas franchir seraient clairement définies.
- b) Nous appelons de nos vœux l'adoption d'un Code de conduite s'appliquant aux fonctionnaires et hauts-fonctionnaires étatiques et communaux, aux employés de l'Etat, des Communes et des Etablissements publics. Nos échanges avec les fonctionnaires au sens large nous confortent dans notre idée que l'adoption d'un tel Code irait dans le sens de la protection de ces personnels car ils auraient une ligne directrice claire. A la marge, ledit Code leur servirait de base pour refuser de donner suite à telle ou telle demande d'un supérieur (ou d'un élu) dont la légalité leur paraît douteuse.
- c) Nous appelons enfin de nos vœux un renforcement des codes existants notamment par la mise en œuvre des recommandations émises par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) lors de son 4^e cycle d'évaluation qui a analysé le Code de conduite des Membres du Parlement. En effet, le GRECO a pointé du doigt quatre éléments qui nécessitent des adaptations dont certaines sont déjà en cours de règlement : les modalités de mise en œuvre dudit Code doivent être clarifiées (Article 9, en cours de traitement), les déclarations de patrimoine des Membres du parlement doivent être renforcées et étendue aux membres de la famille proche (recommandation ii) même si cette extension n'est pas rendue publique, l'introduction de règle de comportement des Membres du parlement vis-à-vis des représentants d'intérêts (cf. point 3) et enfin l'introduction d'un véritable moyen de supervision et de sanction pour non respect dudit Code de conduite.

⁶ <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/luxembourg-must-improve-its-strategy-to-prevent-risks-of-corruption-in-government-and-in-the-police-sector>

Rapport d'évaluation du 5^eme cycle sur le Gouvernement et la Police : <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/16808b7253>

Rapport d'évaluation du 4^eme cycle sur les Parlementaires et les Juges et les Procureurs :

<https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/168075fa4b>