



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 16

ANNEXE

LUXEMBOURG

au

Rapport anticorruption de l'UE

LUXEMBOURG

1. INTRODUCTION —PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. La corruption n'est pas perçue comme une menace grave pour la société luxembourgeoise. S'il n'existe pas à proprement parler de stratégie nationale de lutte contre la corruption, des instruments juridiques non contraignants (soft law) offrent un cadre déontologique à l'intention des juges et des membres du gouvernement. En outre, dans certains secteurs, notamment dans les services financiers, comptables et d'audit, des sociétés privées ont élaboré des instruments juridiques non contraignants et des codes de conduite. Cependant, il n'a pas encore été adopté de code de déontologie pour les élus. La prise de conscience de la nécessité de contrôler efficacement les institutions publiques s'est récemment amplifiée, notamment à l'occasion de la crise gouvernementale qui a éclaté à la suite des allégations d'abus de pouvoir et de corruption au sein du service de renseignement de l'État¹.

Cadre juridique. Le cadre juridique luxembourgeois de prévention de la corruption et de lutte contre ce phénomène a connu plusieurs changements notables au cours des 12 dernières années². Les dispositions de droit pénal relatives à la corruption ont été modifiées, en dernier lieu, en 2011, dans le cadre d'un train de mesures législatives de lutte contre la corruption³. Une fois cette modification apportée, le Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) a constaté que les sept recommandations du troisième cycle d'évaluation sur les incriminations avaient toutes été intégralement mises en œuvre⁴. En 2013, le Luxembourg a adopté des dispositions relatives au casier judiciaire des personnes morales⁵. Même s'il est expressément interdit d'accepter des avantages matériels dans le cadre d'un emploi public⁶, les conflits d'intérêts, le lobbying et l'accès aux informations d'intérêt général ne sont pas juridiquement encadrés, ou alors ces activités ne font l'objet que d'un suivi limité.

Cadre institutionnel. Le Comité de prévention de la corruption, comité interministériel créé en 2007, se réunit en moyenne une fois par an⁷. Au sein de la police, le département économique et financier est spécialisé dans la lutte contre la délinquance économique et financière. D'après les observations formulées lors de la cinquième série d'évaluations de l'UE, étant donné l'importance du Grand-Duché comme place financière et la charge de travail existante, la police grand-ducale semblait gravement manquer d'effectifs dans le secteur financier⁸. La dotation réelle du service de police judiciaire (SPJ) en effectifs ne semblait pas lui permettre d'adopter une approche pro-active. Le parquet du Luxembourg

¹ Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'État: http://www.chamber.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/136/267/123656.pdf.

² Aperçu des principales lois luxembourgeoises de lutte contre la corruption: <http://www.transparence.lu/cadrecorruption.html>.

³ Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption; Recueil de législation A-no. 32., 18 février 2011. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf#page=2>.

⁴ Troisième cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur le Luxembourg; Greco RC-III (2010) 4F, adopté à Strasbourg, le 11 juin 2010; Deuxième rapport de conformité sur le Luxembourg «Transparence du financement des partis politiques» Greco RC-III (2012) 8F.

⁵ Loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres de l'union européenne <http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/03/29/n10>

⁶ Loi du 1^{er} avril 1979 sur le statut de la fonction publique, laquelle mentionne également les principes de neutralité et d'impartialité.

⁷ Voir le rapport de phase 3 de l'OCDE sur le Luxembourg, point 170.

⁸ Rapport d'évaluation sur la cinquième série d'évaluations mutuelles «La criminalité financière et les enquêtes financières», rapport sur le Luxembourg, p. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Bruxelles, 17 mai 2011.

comprend une section économique et financière, cependant, celle-ci ne s'occupe pas spécifiquement des faits corruption, mais plutôt de délinquance financière en général⁹.

Sondage d'opinion

Enquêtes de perception. Selon l'Eurobaromètre spécial 2013, 42 % des personnes interrogées pensent que la corruption est répandue au Luxembourg (ce pourcentage étant bien inférieur à la moyenne de l'UE, qui est de 76 %) ¹⁰.

Vécu de la corruption. La petite corruption semble inexistante, presque aucune des personnes interrogées n'ayant déclaré avoir été implicitement invitée à verser un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois (1 %) (moyenne dans l'UE: 4 %) ¹¹. Les personnes interrogées n'ont, dans leur grande majorité, pas été témoin de corruption (94 %), et 92 % d'entre elles ont déclaré ne pas se sentir personnellement victimes de la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne pour l'UE: 70 %).

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon le sondage Eurobaromètre 2013 réalisé auprès des entreprises ¹², la corruption est considérée comme un obstacle à l'activité économique par 30 % des personnes interrogées (moyenne pour l'UE: 46 %), mais le népotisme et le favoritisme le sont par 47 % de celles-ci (la moyenne pour l'UE étant seulement de 41 %) et semblent donc susciter davantage de préoccupations. Selon le même sondage, 22 % des sondés ayant participé à des appels d'offres de marchés publics au cours des trois dernières années ont déclaré avoir été empêchés de les remporter à cause de la corruption, contre une moyenne de 32 % pour l'UE. Dans 44 % des cas, les personnes interrogées au Luxembourg ont signalé l'existence d'un cahier des charges taillé sur mesure pour certaines entreprises. Les soumissions concertées sont considérées comme une pratique courante par 40 % des personnes interrogées, tandis que 42 % d'entre elles signalent des conflits d'intérêts dans l'évaluation des offres et 36 % ont déploré l'insuffisante clarté des critères de sélection ou d'évaluation. Ces pourcentages se situent en deçà de la moyenne de l'UE. Il ressort du rapport du Forum économique mondial intitulé «The Global Competitiveness Report 2013-2014» (rapport 2013-2014 sur la compétitivité mondiale) que le Luxembourg se situe au 22^e rang des économies les plus compétitives du monde sur 152 pays ¹³.

Sujets de préoccupation généraux

Secteur privé. Le Luxembourg a transposé la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé ¹⁴. En ce qui concerne la corruption transnationale, l'OCDE a salué en 2011 les efforts du Luxembourg pour se mettre en conformité avec la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, tout en l'invitant à les intensifier pour détecter les cas de corruption de ces agents et engager des poursuites à ce titre. Depuis mars 2010, le cadre juridique luxembourgeois autorise de poursuivre également au pénal les entreprises

⁹ Rapport d'évaluation sur la cinquième série d'évaluations mutuelles «La criminalité financière et les enquêtes financières» rapport sur le Luxembourg, p. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Bruxelles, 17 mai 2011.

¹⁰ Eurobaromètre spécial n° 397.

¹¹ Eurobaromètre spécial n° 397.

¹² Eurobaromètre spécial n° 397.

¹³ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

¹⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil fondé sur l'article 9 de la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0309:FR:HTML>

impliquées dans de telles infractions¹⁵. L'OCDE a manifesté un certain scepticisme quant aux moyens permettant aux services répressifs d'examiner les affaires de corruption transnationale et quant à leur efficacité en la matière, et elle a souligné les lacunes entachant la législation pénale¹⁶. Elle recommandait de réexaminer la possibilité d'engager des poursuites concernant des faits de corruption d'agents publics étrangers, d'approfondir la question de la protection accordée par la législation luxembourgeoise aux donneurs d'alerte, et de mieux sensibiliser les secteurs public et privé signalant des faits de corruption transnationale¹⁷. En 2013, l'OCDE reconnaissait les efforts de sensibilisation accomplis. Elle a cependant relevé que le Luxembourg n'avait rien fait pour modifier le code pénal et ses dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales¹⁸.

Données bancaires et application des lois. La violation du secret bancaire est un délit. Une exception autorise néanmoins le transfert de données bancaires dans certains cas définis par la loi, notamment dans le cadre des procédures pénales¹⁹. Le cadre juridique et réglementaire luxembourgeois prévoit certes la mise à disposition de renseignements bancaires, comptables et relatifs à la propriété, mais le Luxembourg n'a pas exercé ses prérogatives de collecte d'informations et de coercition pour obtenir systématiquement les renseignements demandés²⁰. Dans son rapport anticorruption de septembre 2013, l'OCDE a confirmé qu'en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites, le Luxembourg n'avait pris aucune mesure tendant à faciliter l'accès des autorités répressives aux informations bancaires et fiscales en clarifiant, en particulier, le critère «à titre exceptionnel», qui conditionne l'autorisation d'accès à ces informations accordée par le juge d'instruction²¹. Le gouvernement s'est engagé à édicter de nouvelles règles autorisant l'échange automatique d'informations dans l'UE à partir de 2015²².

Dispositif d'alerte. En février 2011, le Luxembourg a adopté une loi relative au «déclenchement d'alerte» dans le cadre d'un train de mesures de lutte contre la corruption, modifiant notamment le code du travail et la loi fixant le statut des fonctionnaires de l'État²³. Cette loi ne prévoit pas l'intervention d'une instance indépendante chargée de traiter les allégations de corruption formulées par le donneur d'alerte, mais interdit qu'un salarié ou fonctionnaire qui dénonce un fait de corruption subisse un quelconque préjudice ou fasse l'objet de représailles.

¹⁵ Loi du 3 mars 2010 modifiant le code pénal et le code d'instruction criminelle.

¹⁶ http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf voir p. 58 à 62.

¹⁷ À suivre: le suivi écrit devrait être publié en octobre, la mise en œuvre de certaines recommandations ayant déjà été notifiée.

¹⁸ Luxembourg: Rapport de suivi écrit de phase 3 et recommandations (septembre 2013)
<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB%282013%2920/FINAL&docLanguage=Fr>

¹⁹ Article 41. «L'obligation au secret professionnel»; loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier.
<http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1993/04/05/n1>

²⁰ OCDE «Forum mondial sur la transparence fiscale: de nouveaux rapports examinent les pratiques d'échange de renseignements», rapport du 31 juillet 2013:
<http://www.oecd.org/fr/ctp/forummondialsurlatransparencefiscaleidenouveauxrapportsexaminentlespratiquesdechangederenseignements.htm> et pour le rapport sur le Luxembourg, OCDE, 31 juillet 2013: <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/LU>.

²¹ Voir le suivi de la recommandation 4a); dans: Luxembourg: Rapport de suivi écrit de phase 3 et recommandations (septembre 2013)
<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB%282013%2920/FINAL&docLanguage=Fr>

²² <http://www.gouvernement.lu/3352618/10-gramegna-ecofin>

²³ Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption; Recueil de législation A-n° 32, 18 février 2011. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf#page=2>.

Bonnes pratiques: participation active du secteur civil dans la protection des donneurs d'alerte

Une ligne téléphonique spéciale permettant au public de signaler des faits à titre anonyme est gérée par Transparency International Luxembourg. Elle est subventionnée par l'État.

Conformément à la législation luxembourgeoise, les associations enregistrées qui représentent des intérêts publics ont le droit de participer aux poursuites pénales dans les cas de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence. Toute association qui souhaite exercer ce droit dans le cadre d'une procédure pénale doit être agréée par le ministère de la justice. Transparency International Luxembourg ayant obtenu ce statut, il peut traiter les cas qui lui sont soumis par d'éventuels donneurs d'alerte puis représenter l'intérêt public dans le cadre de la procédure pénale, tout en préservant l'anonymat du donneur d'alerte.

Transparence des activités de lobbying. Le lobbying n'est pas réglementé au Luxembourg. Il n'existe ni obligation d'inscription des représentants d'intérêts, ni obligation de rendre compte des contacts entre représentants d'intérêts et agents publics.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Financement des partis politiques

Les partis politiques sont essentiellement financés par l'État et seule une faible proportion de leur budget provient des dons consentis par des personnes physiques. Les dons aux partis politiques émanant de sources anonymes ainsi que de personnes morales sont interdits. La loi sur le financement des partis politiques adoptée en 2007 prévoit que les sources de financement et les comptes et bilans des partis sont publiés et peuvent être consultés sur le site internet de la chambre des députés²⁴. Le financement public est subordonné au respect des règles en matière de transparence²⁵. Le bilan général, les dépenses et les recettes, y compris tout don d'une valeur supérieure à 250 EUR sont également soumis au contrôle de la Cour des comptes. Dans la dernière enquête en date Eurobaromètre, 57 % des personnes interrogées estimaient que le financement des partis politiques n'était pas suffisamment transparent et surveillé, même si ce pourcentage reste inférieur à la moyenne européenne (67 %)²⁶.

Le troisième cycle d'évaluation du GRECO sur le financement des partis a donné lieu à 10 recommandations en 2007. L'un des principaux défauts du système à l'époque de l'adoption de la loi sur le financement des partis en 2007 tenait au fait que les candidats indépendants échappaient à la réglementation et que le financement des campagnes électorales menées par les partis politiques n'était pas réglementé de manière suffisamment détaillée, ainsi que l'a fait observer le GRECO²⁷. C'est principalement à la suite des modifications apportées à ladite loi en 2011 que le Luxembourg a durci les sanctions applicables et accru davantage la transparence²⁸. En 2012, le GRECO faisait observer que le Luxembourg n'avait pas

²⁴ <http://www.chd.lu/wps/portal/public/FinancementDesPartisPolitiques>

²⁵ Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

²⁶ http://www.chd.lu/wps/PA_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=923883&fn=23883.pdf

²⁷ Eurobaromètre spécial n° 397.

²⁸ Troisième Cycle d'Évaluation, Rapport de conformité sur le Luxembourg «Transparence du financement des partis politiques» Greco Eval III Rep (2007) 6F Thème II, Strasbourg, 13 Juin 2008.

²⁹ Loi du 16 décembre 2011 1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques; 2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0261/2011A4326A.html>

entièrement satisfait à quatre des dix recommandations²⁹, mais il saluait les progrès considérables accomplis grâce aux modifications législatives apportées en 2011. Parmi ces avancées figuraient le plan comptable uniforme des partis, la formation de leur personnel et les modifications de la loi électorale qui régit le financement de la campagne électorale.

Néanmoins, le GRECO a signalé que le Luxembourg n'avait toujours pas résolu un certain nombre de questions liées au financement des campagnes électorales (y compris au niveau local) et a fait observer que le périmètre comptable des partis n'était toujours pas suffisamment précisé en ce qui concerne les diverses structures rattachées directement ou indirectement aux partis (par exemple, les organes de presse et les associations gérant les affaires des partis). Le GRECO a fait observer que les partis, listes et candidats qui ne bénéficient pas de l'aide publique n'étaient pas assujettis à la législation et que cette dernière ne couvrait toujours pas les élections locales ni ne précisait dans quelle mesure les recettes et les dépenses en relation avec ces élections étaient à prendre en compte. En outre, il a souligné l'absence de mécanisme de supervision applicable spécifiquement aux comptes de campagne, les incohérences du régime des sanctions, l'absence de clarté concernant la portée des devoirs comptables des partis politiques; il a, dès lors, préconisé de doter les partis politiques de la personnalité juridique et a renvoyé aux lacunes existant dans les instruments de supervision des déclarations de dons reçus par les parlementaires. Le GRECO recommandait donc d'assujettir les dons consentis aux élus à la loi sur la transparence et le contrôle du financement politique, ou d'interdire les dons des personnes morales aux parlementaires³⁰.

Conflit d'intérêts

Les membres de l'assemblée parlementaire sont tenus de déclarer leurs activités rémunérées. Puisqu'ils n'ont pas de mandat professionnel, les députés peuvent conserver leur emploi initial pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un emploi dans le secteur public, et bénéficient d'un congé leur permettant d'accomplir les missions liées à leur qualité de député. Il est également possible, cette pratique étant courante, d'occuper simultanément un poste au parlement national et au gouvernement local. En effet, il n'existe pas d'obligation de s'abstenir de participer à une décision en cas de conflit d'intérêts, déclaré ou non, ni de dispositif général sur la gestion des conflits d'intérêts³¹. La déclaration de revenus est, dès lors, utilisée à des fins de transparence en ce qui concerne les revenus du député lorsque ceux-ci proviennent de sources diverses. Néanmoins, ces déclarations de revenu n'offrent aucune information sur les actifs dont les députés sont propriétaires. Les cadeaux ou avantages similaires faits aux élus ne sont pas non plus réglementés.

Il n'existe pas non plus de système de déclaration du patrimoine des élus locaux. En outre, contrairement aux parlementaires, les élus locaux ne sont pas tenus de déclarer leurs autres revenus. Dans son rapport d'activité 2009-2010, l'ancien médiateur du Luxembourg soulignait l'augmentation du nombre de plaintes liées aux potentiels conflits d'intérêts, surtout au niveau local. Il appelait à une vigilance accrue et invitait à prendre au sérieux chacune de ces plaintes³².

²⁹ Deuxième rapport de conformité sur le Luxembourg
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8_Second_Luxembourg_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_FR.pdf).

³⁰ Deuxième rapport de conformité sur le Luxembourg
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8_Second_Luxembourg_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_FR.pdf), paragraphes 23 à 30. Invitant instamment le Luxembourg à reprendre l'examen de cette question, le GRECO a réitéré cette invitation dans le quatrième cycle d'évaluation, voir la page 18.

³¹ Quatrième cycle d'évaluation - Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Paragraphes 31, 39, 41, 50 et suiv. Greco Eval IV Rep (2012) 9F.
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)9_Luxembourg_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)9_Luxembourg_FR.pdf)

³² http://www.ombudsman.lu/doc/doc_accueil_124.pdf, p. 41 et 42.

Dans son quatrième cycle d'évaluation, le GRECO a exprimé des préoccupations au sujet de l'absence de règles concernant les cadeaux et avantages similaires. Il a également considéré que le système de déclarations d'intérêts et de patrimoine n'était pas encore étendu comme il le devrait aux fins de précisions accrues des incompatibilités, notamment en ce qui concerne les hommes politiques qui siègent aux conseils d'administration de plusieurs entreprises privées. La faiblesse du système a également été partiellement attribuée à son caractère volontaire, puisque conformément au Règlement intérieur de la chambre des députés, tous les membres doivent déclarer, sous leur responsabilité personnelle, leurs activités professionnelles ainsi que toute autre fonction ou activité rémunérée et les soutiens financiers fournis par des tiers. En raison précisément de l'absence de mécanisme de vérification de l'existence éventuelle d'un conflit d'intérêts et d'un enrichissement indu, le GRECO a considéré le système de déclaration de revenu comme n'étant «pas efficace ni fiable»³³. Le système ne tient pas non plus compte des intérêts des membres de la famille ou d'autres personnes proches du parlementaire. Certaines de ces préoccupations pourront être apaisées après que le code de conduite élaboré en 2013 en vue de prévenir les conflits d'intérêt aura été adopté par la chambre des députés³⁴. C'est une enquête parlementaire menée dans le cadre d'une corruption présumée concernant deux projets de construction concurrents - suscitant des appels à une transparence et une responsabilité accrues dans le processus de prise de décision - qui est à l'origine de l'élaboration du projet de code de conduite³⁵. Le 13 octobre 2011, la chambre des députés a adopté à l'unanimité une résolution préconisant l'instauration d'un code de déontologie à l'intention des «agents publics, des représentants politiques et des membres des gouvernements locaux et du gouvernement national afin de préserver les valeurs de la fonction publique luxembourgeoise et d'éviter de futurs conflits d'intérêts»³⁶. La nouvelle coalition gouvernementale a, une fois de plus, appelé de ses vœux l'adoption d'un code de conduite des députés³⁷.

Le code de déontologie des membres du gouvernement, adopté en mars 2013 par le précédent gouvernement, devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014³⁸. Le nouveau gouvernement envisage de légiférer à nouveau plutôt que d'adopter des lignes directrices dans ce domaine³⁹.

En outre, la législation luxembourgeoise n'interdit pas les conflits d'intérêts dans les procédures de marchés publics, ni ne contient de règles concernant un éventuel délai que les fonctionnaires doivent respecter avant d'accepter un poste dans le secteur privé. Les codes de conduite qui s'appliquent aux fonctionnaires (à l'exclusion de la commission de surveillance du secteur financier) et les mécanismes de contrôle des conflits d'intérêts des fonctionnaires font également défaut. L'absence de ces règles et mécanismes, combinée à celle de règles sur l'accès aux informations d'intérêt général (voir ci-dessous) soulèvent des questions quant à la transparence générale et à la capacité de résistance au risque de corruption dans les interactions entre l'État et le secteur privé.

³³ Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Quatrième cycle d'évaluation, Greco Eval IV Rep (2012) 9F, p. 15.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)9_Luxembourg_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)9_Luxembourg_FR.pdf)

³⁴ Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts ; 5 mars 2013; <http://www.chd.lu>

³⁵ Exposé des motifs - Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, 5 mars 2013, <http://www.chd.lu>

³⁶ «Se racheter une bonne conduite». <http://www.lejeudi.lu/index.php/1-actualite/4619.html> - Le Jeudi, 23 août 2012.

³⁷ <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>

³⁸ Alors que le nouveau gouvernement laisse entendre qu'il se considère comme lié par le code de déontologie, ce dernier n'a pas encore été officiellement publié dans sa version définitive et aucune mesure n'a été prise pour en déclarer l'entrée en vigueur. Le projet peut être consulté à l'adresse suivante:

http://www.mj.public.lu/actualites/2013/03/Code_deontologie/Dossier_de_presse_Code_de_deontologie_12-3-13.pdf

³⁹ <http://www.gouvernement.lu/3323377>

En septembre 2013, des conflits d'intérêts potentiels entre la commission de surveillance du secteur financier et le secteur public ont donné lieu à un échange de lettres entre la Commission européenne et le Luxembourg. Il est apparu qu'un haut responsable du ministère des finances, qui est également le président de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), était simultanément membre du Conseil d'administration de l'une des trois banques systémiques et de celui de la Société de la Bourse de Luxembourg. La Commission de surveillance, le premier ministre⁴⁰ et le ministre des finances n'y voient pas de conflit d'intérêts, tout en convenant du cumul de ces fonctions par le fonctionnaire concerné⁴¹. Un échange de vues a ensuite eu lieu entre les autorités luxembourgeoises et la Commission, par lettre du 20 septembre 2013⁴². Le gouvernement a conclu que l'intéressé respectait la législation applicable et n'avait manqué à aucun devoir, même s'il avait exercé plusieurs activités à la fois dans les secteurs privé et public ainsi que dans le domaine des services financiers.

Transparence et accès à l'information

Le Luxembourg est l'un des très rares États membres de l'UE qui ne réglemente toujours pas les conditions d'accès aux informations d'intérêt général. En juin 2000 déjà⁴³, un premier projet de loi sur la liberté d'accès à l'information avait été présenté au Parlement, sans jamais être adopté⁴⁴. En décembre 2011, le Conseil d'État a rendu un avis sur ledit projet et l'a renvoyé en mars 2012 à la commission parlementaire spéciale, où il se trouve encore à ce jour. Un autre projet de loi sur l'accès aux documents a été présenté au Parlement le 5 février 2013, lequel n'était toujours pas adopté en janvier 2014⁴⁵. Le projet en question tendrait à accorder un libre accès aux documents administratifs sans que le demandeur d'accès n'ait à faire valoir d'intérêt personnel. Il limite l'accès dans plusieurs cas cependant, y compris celui dans lequel la demande constitue une menace pour la vie privée d'une personne, pour des secrets légalement protégés, pour la confidentialité du processus décisionnel du gouvernement et d'autres autorités, ainsi que pour les intérêts commerciaux et économiques du Luxembourg. En vertu de ce projet, les autorités disposeraient d'un délai d'un mois pour traiter la demande.

Jusqu'à l'adoption de la législation en question, de nombreuses questions demeurent en suspens en ce qui concerne l'accès à l'information et aux documents d'intérêt général, consistant notamment à déterminer qui a le droit d'accéder à quel type de documents administratifs, les conditions de refus et les délais applicables. À l'heure actuelle, faute de

⁴⁰ Gouvernement le 20 septembre 2013 sur http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/index.html.

⁴¹ CSSF le 13 septembre 2013 sur http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/index.html.

⁴² Gouvernement le 20 septembre 2013 sur http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/index.html.

⁴³ Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=4676&backto=/wps/portal/public/!ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TIwN302BXA6Og0CDPIF8TY_cQA_2CbEdFAF1Ik60!/

⁴⁴ Waiting for Transparency in Luxembourg: Eleven Years and Counting - *Madrid, 20 June 2011*
<http://www.access-info.org/en/european-union/176-luxembourg-transparency-eleven-years-and-counting>
Luxembourg Urged to Revive Effort to Pass FOI Law - 24 June 2011 <http://www.freedominfo.org/2011/06/luxembourg-urged-to-revive-effort-to-pass-foi-law/>.

⁴⁵ Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration n° 6540. Chambre des députés; pour les travaux en cours, voir <http://www.chd.lu>.

pouvoir démontrer son intérêt personnel à consulter un document, le demandeur risque, dans la plupart des cas, de voir sa demande rejetée⁴⁶.

3. PROCHAINES ETAPES

Le Luxembourg est considéré comme un pays où la petite corruption ne constitue pas un problème et qui dispose de mécanismes de dissuasion de la corruption dans la fonction publique. Or, l'absence de règles sur l'accès à l'information et le lobbying et l'absence de dispositions régissant les pratiques de pantouflage soulèvent la question du risque de conflit d'intérêts et d'autres cas de corruption non détectés. Des avancées supplémentaires pourraient être réalisées en vue d'améliorer les règles régissant les conflits d'intérêts des agents publics et de renforcer la transparence et l'accès aux informations d'intérêt général.

Les points suivants méritent, dès lors, une attention accrue:

- Clarifier les obligations comptables applicables et la portée des **devoirs comptables des partis politiques** de manière à y inclure l'ensemble des structures directement ou indirectement rattachées aux partis. Introduire un mécanisme de surveillance spécifiquement applicable aux comptes de campagne et au financement de chaque candidat; ce mécanisme rendrait les règles sur les dons consentis par des personnes morales aux candidats cohérentes avec celles applicables aux partis.
- Garantir la vérification, par un mécanisme indépendant, des **conflits d'intérêts des agents élus et des fonctionnaires** aux niveaux national et local. Adopter une législation en matière d'**accès aux informations publiques** établissant clairement l'obligation des autorités publiques d'accorder un accès aux informations et aux documents d'intérêt général et définissant les conditions d'un éventuel refus d'accès.
- Augmenter les ressources affectées à **la lutte contre la délinquance financière et économique**, y compris les ressources du pouvoir judiciaire et de la police, afin d'assurer une réponse proportionnée aux risques, qui soit à la hauteur de l'importance du Luxembourg en tant que place financière.

⁴⁶ Pour la description de la situation actuelle, y compris la condition relative à l'intérêt personnel, voir le rapport explicatif annexé au projet de loi précité.