Jean-Luc PUTZ

Corruption publique et privée

prévention, détection et répression
en droit luxembourgeois

Corruption publique et privée

Prévention, détection et répression en droit luxembourgeois

Jean-Luc Putz

version 2026.01

ISBN 978-2-9199516-2-8

Contact de l'auteur

putz@jeanluc.lu | jean-luc.putz@arendt.com

Reproduction

© Jean-Luc Putz, 2026. Tous droits réservés.

Cet ouvrage est mis gratuitement à disposition sous licence Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

Le lecteur est autorisé à télécharger, conserver et partager l'ouvrage à condition de mentionner l'auteur ; de ne pas en faire un usage commercial ; de ne pas le modifier, l'adapter ou en créer des œuvres dérivées.

Texte intégral de la licence :
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Clause de non-responsabilité

Le droit de la corruption luxembourgeois demeure un domaine en construction. Les textes, la jurisprudence et la pratique administrative continuent d'évoluer. L'auteur a cherché à présenter l'état du droit avec la plus grande rigueur possible à la date de publication, mais certaines analyses pourront être confirmées, nuancées ou remises en cause par les développements futurs de la jurisprudence ou de la législation. Le lecteur est dès lors invité à vérifier l'actualité des sources citées avant de se prévaloir d'une position exposée dans le présent ouvrage. Cet ouvrage ne dispense pas d'un conseil juridique individualisé.

PLAN

INTRODUCTION **9**

TITRE 1ER - CADRE LÉGAL **23**

CHAPITRE 1ER - CADRE INTERNATIONAL 25
CHAPITRE 2 - DROIT EUROPÉEN 32
CHAPITRE 3 - LÉGISLATION NATIONALE 38

TITRE 2 - ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION **41**

CHAPITRE 1ER - ACTEURS PUBLICS 43
Section 1 - Institutions et organes politiques *43*
Section 2 - Autorités de poursuite *53*
Section 3 - Organismes internationaux et européens *62*
CHAPITRE 2 - ACTEURS PRIVÉS 70
Section 1 – Moyens d'action des citoyens, associations et journalistes *72*
§ 1 - Liberté d'expression 72
§ 2 - Autres moyens d'action 77
§ 3 - Transparence et accès aux informations 81
Section 4 - Monde associatif *95*
Section 5 - Presse et médias *100*

TITRE 3 - RÉPRESSION PÉNALE **121**

CHAPITRE 1ER - AGENTS PUBLICS 133
Section 1 - Notions communes *135*
§ 1 - Cercle des personnes visées 135
§ 2 - L'avantage obtenu ou sollicité 146
Section 2 - Corruption et trafic d'influence *152*
§ 1 - La corruption publique 155
§ 2 - Exemples de cas de corruption 165
§ 3 - Trafic d'influence 177
§ 4 - Exemples de cas de trafic d'influence 181
Section 3 - Prise illégale d'intérêts *187*
§ 1 - Éléments constitutifs de l'infraction 189
§ 2 - Exemples de prise illégale d'intérêts 193
Section 4 - Quelques infractions voisines *204*
CHAPITRE 2 - CORRUPTION PRIVEE 216

CHAPITRE 3 - POURSUITES ET PROCÉDURE PÉNALE....233
Section 1 - Auteurs et complices....233
Section 2 - Procédure pénale....256
Section 3 - Peines principales et accessoires....283

TITRE 4 - PRÉVENTION DANS LE SECTEUR PUBLIC ...305

CHAPITRE 1ER - CHAMBRE DES DÉPUTÉS....313
CHAPITRE 2 - GOUVERNEMENT....321
CHAPITRE 3 - MAGISTRATURE....324
CHAPITRE 4 - CONSEIL D'ETAT....329
CHAPITRE 5 - ELUS LOCAUX....332
CHAPITRE 6 - FONCTIONNAIRES....337
CHAPITRE 7 - PARTIS POLITIQUES....347

TITRE 5 - PRÉVENTION DANS LE SECTEUR PRIVÉ 351

CHAPITRE 1ER - RÉFÉRENTIELS DE PRÉVENTION....371
Section 1 - Guides de bonnes pratiques....371
Section 2 - Normes et standards....372
CHAPITRE 2 - GOUVERNANCE ET COMPLIANCE....375
Section 1 - Fonction de conformité....378
Section 2 - Audit et contrôle interne....383
Section 3 - Remédiation....385
CHAPITRE 3 - RELATIONS AVEC LES TIERS....387
CHAPITRE 4 - RELATIONS AVEC LE PERSONNEL....394
Section 1 - Contrat de travail....394
Section 2 - Chartes et codes de conduite....403
Section 3 - Formation et sensibilisation....410

TITRE 6 - DÉTECTION DE LA CORRUPTION 415

CHAPITRE 1ER - OBLIGATIONS DE DÉNONCIATION....419
Section 1 - Obligations générales....419
Section 2 - Obligations en matière de lutte anti-blanchiment....425
CHAPITRE 2 - RÉGIMES INCITANT À LA DÉNONCIATION....453
Section 1 - Auto-dénonciation : le chemin vers l'impunité ?....453
Section 2 - Protection des lanceurs d'alerte....458
CHAPITRE 3 - AUDITS ET RÉVISION....492

TITRE 7 - RÉACTION FACE À LA CORRUPTION 501

CHAPITRE 1ER - ENQUÊTE INTERNE....505
Section 1 - Préparation et ouverture de l'enquête....509
Section 2 - Déroulement de l'enquête....519
§ 1 - Cadre légal d'administration de la preuve....520
§ 2 - Différents moyens d'investigation....531
Section 3 - Conclusion et rapport final....544

CHAPITRE 2 - SANCTIONS DISCIPLINAIRES....560
Section 1 - Droit du travail....560
Section 2 - Fonction publique....574
Section 3 - Dirigeants, indépendants, fournisseurs et tiers....579

TITRE 8 - THÉMATIQUES VOISINES....583

CHAPITRE 1ER - MARCHÉS PUBLICS ET CONCESSIONS....585
CHAPITRE 2 - RESPONSABILITÉ CIVILE....594
CHAPITRE 3 - DROIT FISCAL....616
CHAPITRE 4 - PROTECTION INTERNATIONALE....622

Introduction

01. ***Corrumpere*.** L'infraction de corruption appartient à la famille plus large des atteintes à la probité. Le mot lui-même est évocateur. Issu du latin *corrumpere*, il porte l'idée d'altération, de dégradation, de rupture d'un état considéré comme sain ou intact. Le langage courant en a conservé toute l'étendue : une personne peut être corrompue, mais un texte, un fichier ou des données peuvent l'être également. D'ailleurs, le Code pénal lui-même utilise le terme en dehors du contexte où nous l'entendons dans ce livre, par exemple en parlant de témoins corrompus (Art. 209) ou de corruption de mineurs en matière de prostitution[1].

Dans son acception qui nous intéresse ici, ce qui est altéré est l'intégrité d'une fonction. Une personne dispose, en raison de sa qualité, de son emploi ou de sa position, d'un pouvoir qui ne lui appartient pas entièrement : elle l'exerce pour l'État, pour une administration, pour une entreprise ou, plus généralement, dans un intérêt qui dépasse le sien. La corruption apparaît lorsque ce pouvoir est détourné de sa finalité pour servir un intérêt particulier, en contrepartie d'un avantage. Peu importe alors que l'on se trouve dans le secteur public ou privé, que l'avantage profite directement au décideur, à un proche ou à un tiers : il y a déloyauté.

Les définitions légales de la corruption sont multiples. La définition centrale est issue de l'infraction pénale figurant dans notre Code pénal (→ 130) et qui est encadrée par le droit international et européen. Dans les conventions internationales, on trouve notamment la définition suivante : « on entend par 'corruption' le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu »[2].

Définition réglementaire

Dans une approche réglementaire, la définition peut être large. Par exemple, en matière de reporting non-financier (→ 404), la définition retenue se lit comme suit[3] :

« Corruption : Abus de pouvoir à des fins privées, par des individus ou des organisations. Sont visées les pratiques telles que les paiements de facilitation, la fraude, l'extorsion, la collusion et le blanchiment d'argent. Le terme désigne également le fait d'offrir ou de recevoir un cadeau, un prêt, une rétribution, une récompense ou un autre avantage dans le but de convaincre de faire quelque chose de malhonnête, d'illégal ou

[1] Art. 379, 380, 381 du Code pénal. Le terme n'est ici pas utilisé dans le texte légal lui-même, mais dans l'index officiel.

[2] Art. 2 de la Convention civile sur la corruption (Conseil de l'Europe). Nous citons cette convention puisque celles spécifiques à la matière pénale ne contiennent pas de définition globale, mais les éléments constitutifs d'infractions variées.

[3] Règlement délégué (UE) 2023/2772 de la Commission du 31 juillet 2023 complétant la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes d'information en matière de durabilité.

de commettre un abus de confiance dans le cadre de la conduite des affaires de l'entreprise. Il peut s'agir d'avantages en espèces ou en nature, comme des produits gratuits, des cadeaux et des vacances, ou de services personnels spéciaux fournis dans le but d'obtenir un avantage indu, ou qui peuvent donner lieu à une pression morale pour obtenir un tel avantage ».

La corruption est un phénomène général lié à la détention d'un pouvoir dont le titulaire est tenté d'abuser. Et la tentation est humaine.

02. Une infraction aux multiples conséquences. La corruption présente en outre cette particularité que ses conséquences sont doublement invisibles. L'acte lui-même l'est d'abord : corrupteur et corrompu ont normalement un intérêt commun à ce que leur accord demeure caché, de sorte que la corruption produit peu de plaintes, peu de victimes immédiatement identifiables et, par nature, un important chiffre noir. Mais son dommage est également peu visible pour ceux qui se laissent tenter. Le corrupteur perçoit immédiatement le marché obtenu, l'autorisation délivrée ou la faveur accordée ; le corrompu perçoit l'argent, le cadeau ou l'autre avantage qui lui est promis. Ils voient peut-être le risque qu'ils encourent (la prison), mais non le coût global. Les victimes paraissent abstraites et absentes de la scène : le concurrent qui n'a pas obtenu le marché, le candidat qui n'a pas bénéficié du même traitement, l'entreprise dont un salarié a vendu la loyauté, le citoyen qui ignore que la décision publique n'a pas été prise dans l'intérêt général. La corruption rompt l'égalité, fausse la concurrence et altère la confiance du public dans les élus, les fonctionnaires et les décideurs économiques. Répétée et généralisée, elle finit par ronger l'État de droit.

En effet, « la corruption constitue une menace sérieuse et grave pour la démocratie, alors qu'elle en sape les bases mêmes et risque de la discréditer »[4]. « La corruption porte atteinte aux institutions démocratiques et aux valeurs universelles sur lesquelles l'Union est fondée, en particulier l'Etat de droit, la démocratie, l'égalité et la protection des droits fondamentaux. Elle met en péril le développement, la prospérité ainsi que la durabilité et le caractère inclusif de nos économies. La lutte contre la corruption est essentielle pour améliorer la qualité de la démocratie et concrétiser pleinement l'Etat de droit »[5]. Elle « porte non seulement atteinte aux valeurs démocratiques, mais elle freine également le développement économique, en ce qu'elle fausse le jeu de la libre concurrence »[6].

Rechercher les causes profondes de la corruption dépasserait l'objet de cet ouvrage. On peut néanmoins se demander si elle ne trouve pas une partie de ses ressorts dans des comportements humains très ordinaires : la cupidité, bien sûr, mais aussi la tendance à confondre ce qui nous appartient avec les

[4] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 6.
[5] 1er Considérant de la directive 2026/1021.
[6] Projet de loi n° 440, Rapport de la Commission juridique, 22.11.2000, p. 1.

pouvoirs ou les ressources qui nous ont été confiés, auxquels s'ajoute parfois une dose de « je l'ai bien mérité ».

03. **La corruption dans le Grand-Duché.** Suivant les indicateurs disponibles, le Luxembourg ne figure certainement pas parmi les États les plus exposés à la corruption. Le Luxembourg est une économie avancée, dotée d'un État social développé et de niveaux de rémunération comparativement élevés, tant dans le secteur public que dans une large partie du secteur privé. Le terreau y est ainsi moins propice à certaines formes de corruption quotidienne ou de « corruption de nécessité », dans lesquelles le paiement d'une faveur devient presque une condition d'accès à un service ou un complément ordinaire de rémunération. Monarchie constitutionnelle et démocratie parlementaire, le Grand-Duché dispose par ailleurs d'institutions stables et d'un État de droit solidement ancré dans son ordre constitutionnel et dans sa pratique politique et administrative.

Mais il faut aussi accepter de regarder dans le miroir et de constater que la corruption existe aussi dans le petit Grand-Duché. Les acquis en matière d'État de droit ne sont jamais définitifs : relâcher les mécanismes de prévention, de transparence, de contrôle et de répression, au motif que le phénomène paraîtrait marginal, serait précisément prendre le risque de les fragiliser. La position relativement favorable du Luxembourg peut d'ailleurs expliquer en partie pourquoi la lutte contre la corruption n'y a pas toujours occupé la même place dans l'agenda politique et législatif que dans des États qui y étaient confrontés de manière plus radicale. Comme nous le verrons, le Luxembourg n'a pas été, dans plusieurs domaines, à l'avant-garde de la politique anticorruption et a dû (devra) progressivement combler certains retards.

Le Luxembourg est, en revanche, particulièrement exposé à la dimension internationale du phénomène. Sa place financière, et singulièrement son industrie des fonds d'investissement et de la gestion d'actifs, compte parmi les plus importantes au monde. Cela signifie nécessairement que des capitaux dont l'origine économique se situe très loin du territoire luxembourgeois peuvent transiter par des banques, fonds, sociétés de gestion, professionnels ou structures établis au Grand-Duché.

Cette réalité explique l'importance, pour le Luxembourg, de la régulation du secteur financier et surtout des mécanismes de lutte contre le blanchiment, auxquels notre ouvrage consacrera une attention particulière (→ 496). Une affaire de corruption commise à des milliers de kilomètres peut devenir une affaire luxembourgeoise dès lors que les fonds qui en sont issus entrent dans les circuits financiers du Grand-Duché. « Le Luxembourg subit indirectement le contrecoup des nombreuses affaires éclatées à l'étranger. Les autorités judiciaires luxembourgeoises sont en effet confrontées avec un nombre

appréciable de demandes d'entraide judiciaire internationale en la matière »[7]. La coopération internationale est dès lors essentielle (→ 281).

04. Au-delà du juridique. Cet ouvrage aborde la corruption sous un angle juridique. Celui-ci est toutefois loin d'être le seul pertinent. La corruption constitue, par nature, un phénomène qui mérite et nécessite une approche multidisciplinaire. L'analyse économique s'interroge notamment sur le coût de la corruption et sur l'efficacité des moyens consacrés à sa prévention. La corruption peut fausser la concurrence et l'allocation des ressources, décourager l'investissement, réduire la productivité, diminuer les recettes publiques. Le sujet intéresse également la sociologie, la criminologie, la psychologie et les sciences comportementales[8], la science politique, ainsi que les sciences de la gestion et des organisations. Chacune pose des questions différentes, mais complémentaires : pourquoi certaines personnes ou certains groupes sont-ils davantage exposés à la corruption ? Qu'est-ce qui conduit un individu à accepter ou proposer un avantage indu ? Dans quels environnements la corruption se développe-t-elle et finit-elle parfois par être considérée comme normale ? Quels en sont les coûts collectifs ? Et quels mécanismes permettent réellement de la prévenir, de la détecter et de la combattre ?

Mais sous ces aspects, la corruption ne présente rien de spécifiquement luxembourgeois. La littérature scientifique étrangère peut donc être largement mobilisée. Il en va autrement du droit. Malgré une harmonisation internationale et européenne de plus en plus poussée chaque ordre juridique national conserve ses particularités. C'est précisément ce qui justifie de consacrer un ouvrage luxembourgeois aux aspects juridiques.

Une petite réserve concernant la science politique : la petite taille du Luxembourg, la densité des réseaux d'interconnaissance et la proximité entre sphères politique, administrative, économique et professionnelle peuvent influer sur les mécanismes de risque, de contrôle et de dénonciation (« *Mir waren dach deemools zesummen am Schwammclub an um Scoutscamp zu Huelmes. Inwregens, wéi geet et dem Jhemp?* »).

---

[7] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 6. La réforme de 2001 se justifiait aussi du fait que de nombreuses demandes d'entraide judiciaire internationale devaient être refusées, les comportements n'étant pas sanctionnés au Luxembourg.

[8] Les recherches en sociologie, criminologie et sciences comportementales montrent notamment que la corruption ne peut pas être expliquée par la seule vénalité ou par un calcul rationnel entre le bénéfice attendu et le risque d'être sanctionné. L'opportunité, la faiblesse des contrôles, l'exemple donné par l'entourage, les normes du groupe et la perception du comportement des autres jouent un rôle important. Lorsque la corruption paraît répandue et tolérée, elle peut même devenir une norme sociale. Les mécanismes de réciprocité sont également importants : le cadeau ou le service rendu crée naturellement une propension à rendre la pareille. Enfin, les personnes parviennent souvent à rationaliser leur propre comportement, à en minimiser la gravité ou à diluer leur responsabilité.

05. Objectif de ce livre. À l'instar de nos publications antérieures, l'ambition du présent ouvrage n'est pas de dresser un tableau complet et exhaustif de la corruption sous toutes ses facettes. Il s'agit d'apporter une pierre bien spécifique à l'édifice et au débat, celle du droit luxembourgeois.

Le Luxembourg est un petit pays. Sa production doctrinale, sa jurisprudence publiée et la recherche universitaire demeurent limitées. En matière de corruption, une partie importante du cadre normatif trouve sa source dans le droit international et européen. À cela s'ajoute la proximité de notre ordre juridique avec ceux de la France et de la Belgique, particulièrement en droit pénal. Il est d'usage que magistrats, avocats et juristes luxembourgeois puisent également dans la doctrine et la jurisprudence de nos voisins belges et français.

Vous trouverez aisément de nombreux commentaires des conventions internationales, des instruments européens ou de la jurisprudence abondante de la Cour de cassation française, et nous n'entendons pas les paraphraser ici. Les principaux textes internationaux et européens seront présentés et cités, de même que certaines décisions étrangères particulièrement importantes ou marquantes. Mais le regard restera tourné vers le Luxembourg. Nous avons ainsi exploité les textes nationaux, les travaux parlementaires, la jurisprudence disponible et la (mince) doctrine luxembourgeoise sur le sujet.

Cette limitation des sources nationales est compensée par un champ de vision élargi. Le sujet ne sera pas cantonné aux quelques infractions du Code pénal qui en constituent le noyau répressif. « Pour lutter efficacement contre la corruption, des mécanismes tant préventifs que répressifs sont nécessaires », et la prévention permet de réduire le besoin de répression[9]. Nous aborderons également les matières périphériques : prévention et probité des agents publics et des élus, conflits d'intérêts, marchés publics, lanceurs d'alerte, enquêtes internes, blanchiment et confiscation, etc. Trop souvent, les questions juridiques sont présentées en « silos », alors que le droit est une matière vivante dans laquelle les domaines, les règles et les concepts coexistent, se croisent et interagissent. C'est ce microcosme juridique luxembourgeois de la corruption que nous nous proposons d'explorer sans plus attendre.

Quant au format, certaines parties centrales de notre ouvrage seront davantage détaillées, tandis que d'autres gardent volontairement le style d'un guide pratique.

06. Une stratégie nationale en cours d'élaboration. Bien que le droit international y invite[10], le Luxembourg ne dispose à ce jour pas de stratégie

[9] 5e Considérant de la directive 2026/1021.

[10] Voir p.ex. l'article 5 de la Convention de Mérida selon lequel « Chaque Etat Partie élabore et applique ou poursuit (…) des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées (…) ».

nationale formalisée et publique en matière de corruption[11]. On peut tout au plus mentionner les travaux non publics au sein du COPRECO (→ 43) et la circulaire, également non publique, du Parquet général en matière de corruption (→ 101). Pourtant, l'approche de « stratégie nationale » a le vent en poupe, et le Luxembourg en dispose dans de nombreux domaines, que ce soit en raison de contraintes européennes ou sur base d'initiatives nationales.

Une stratégie nationale est un document de politique publique qui, dans un domaine déterminé, fixe à l'échelle de l'État des objectifs et priorités, les mesures et moyens destinés à les atteindre ainsi que, le cas échéant, les modalités de leur mise en œuvre et de leur suivi. Le recours à cet instrument est courant au Luxembourg[12], au point même qu'il y a une « stratégie des stratégies »[13].

La directive-corruption (Art. 21, → 28) obligera désormais le Luxembourg à adopter et à publier une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption, définissant des objectifs, des priorités, les mesures correspondantes et les moyens nécessaires pour les atteindre[14]. Les travaux luxembourgeois ont déjà commencé. Une évaluation nationale des risques de

---

[11] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 20 : « De manière générale, la lutte contre la corruption ne semble pas faire l'objet d'une approche stratégique particulièrement développée au Luxembourg. Il n'existe à l'heure actuelle pas de stratégie nationale de lutte contre la corruption. En outre, aucune cartographie des risques n'a été réalisée récemment, que ce soit au niveau national ou au niveau local ».

[12] Certaines initiatives constituent une obligation européenne, d'autres sont des initiatives nationales. À titre d'exemples : Stratégie nationale à long terme en matière d'action climat - Vers la neutralité climatique en 2050 ; Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) ; Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ; Plan national de développement durable (PNDD) ; Troisième Révolution industrielle ; Long-term Renovation Strategy for Luxembourg ; Stratégie Hydrogène du Luxembourg ; Feuille de route pour la décarbonation de l'industrie luxembourgeoise ; Stratégie de promotion économique ; Stratégie du Luxembourg pour une finance durable ; Stratégie de promotion de la langue luxembourgeoise ; Stratégie Null Offall Lëtzebuerg ; Plan national de mobilité ; Plan national santé ; Stratégie générale de la coopération luxembourgeoise ; Intelligence artificielle : une vision stratégique pour le Luxembourg ; National Research & Innovation Strategy ; Stratégie de cyberdéfense du Luxembourg ; Stratégie pour une économie circulaire ; Stratégie spatiale de défense du Luxembourg.

[13] Créée en 2020 au sein du ministère de l'Économie, Luxembourg Stratégie était la direction chargée de la prospective stratégique, avec notamment pour mission d'améliorer la cohérence entre les différentes stratégies sectorielles de l'État et d'éclairer la décision publique à long terme ; depuis 2024, cette mission est assurée par la Direction générale « Affaires économiques, compétitivité et prospective » du ministère de l'Économie. Luxembourg Stratégie avait notamment établi un Tableau de suivi des stratégies nationales, dont la version du 20 décembre 2023 recensait 59 publications, plans ou stratégies dans des domaines extrêmement variés; Luxembourg Stratégie, Tableau de suivi des stratégies nationales, document de travail, version du 20 décembre 2023.

[14] Le texte invite également les États à associer à son élaboration la société civile, les organismes anticorruption, les experts, les chercheurs et les autres parties prenantes, et à tenir compte des besoins, particularités et difficultés propres à chaque pays.

corruption et du cadre anticorruption existant a été lancée en janvier 2026. Elle doit couvrir les risques tant nationaux que transnationaux ainsi que les secteurs public et privé, identifier les secteurs particulièrement exposés et dresser l'état des mesures existantes et des besoins des différentes parties prenantes[15]. Cette évaluation est expressément destinée à servir de point de départ à l'élaboration de la future stratégie nationale anticorruption[16].

Dans le domaine proche et connexe de la lutte anti-blanchiment (→ 496), le Luxemburg est plus avancé en ce qui concerne l'analyse des risques et la coordination de l'action des autorités.

07. Statistiques. « Il peut être difficile de repérer les infractions de corruption et de mener des enquêtes à leur sujet, étant donné qu'elles se produisent le plus souvent en secret »[17]. Lors de l'importante réforme de 2001, le législateur fait le constat que « le nombre de condamnations pénales du chef de faits de corruption, de concussion ou d'immixtion de fonctionnaires est relativement faible » [18], mais constate en même temps qu'il est difficile d'évaluer l'importance du phénomène par le seul nombre des condamnations pénales[19]. Jean Bour ajoute : « Existe-t-il des instruments de mesure, scientifiquement fiables, pour mesurer l'importance ou le niveau de corruption dans un Etat déterminé ? La réponse est claire : évidemment non (…) la grande difficulté consiste dans le fait que par nature la corruption est un phénomène caché »[20]. Un des objectifs de la directive-corruption est la mise en place, au niveau des différents Etats, de systèmes permettant d'enregistrer et de communiquer des données statistiques, par exemple sur le nombre d'infractions pénales et leur traitement et suivi, afin de les centraliser et les rendre accessibles[21].

---

[15] La démarche correspond d'ailleurs à celle désormais imposée par l'article 20, paragraphe 5, de la directive, qui exige des États qu'ils identifient périodiquement les secteurs ou professions les plus exposés à la corruption et développent des mesures destinées à répondre aux principaux risques ainsi identifiés.

[16] European Commission, 2026 Rule of Law Report, Luxembourg, SWD(2026) 916 final : « A national evaluation of corruption risks and the existing anti-corruption framework was launched to support the development of a national anti-corruption strategy. Launched in January 2026, this comprehensive evaluation will cover both national and transnational risks, as well as the anti-corruption framework in place in the private and public sector. It also aims at identifying the sectors at high risks of corruption. The authorities are currently collecting information from relevant public and private actors on existing anti-corruption measures, as well as gathering information on stakeholders' needs and possible recommendations. The evaluation is intended to serve as a basis for the preparation of a national anti-corruption strategy ».

[17] 35e Considérant de la directive 2026/1021.

[18] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 5.

[19] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 6.

[20] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, Editions Paul Bauler, 2025, p. 29 ; l'auteur ajoute, p. 53 : « il faut préciser qu'il n'existe pas d'informations permettant de juger de l'ampleur réelle du phénomène de la corruption au Luxembourg, de sorte qu'il y a lieu de se référer aux instruments de détection internationaux ».

[21] Art. 34 de la Directive-corruption.

Ainsi, les données judiciaires disponibles sont limitées. Suite à une question parlementaire, les données suivantes ont été fournies en termes d'affaires de corruption qui ont été poursuivies au Luxembourg[22] : 5 cas (2019), 10 cas (2020), 5 cas (2021) et 18 cas (2022). Nous pouvons aussi renvoyer aux données, pas très granulaires, publiées par la CRF (→ 53). L'EPPO (→ 55) rapporte pour 2025 en tout 32 dossiers ouverts, dont 3 cas de corruption. Le rapport OCDE relève une quasi-absence de cas de corruption transnationale. Comme nous le verrons, tous les cas poursuivis jusqu'ici au Luxembourg concernent des agents publics ; aucun cas de corruption privée n'est à relever.

Les données judiciaires et administratives présentent l'avantage d'une certaine objectivité, mais elles ne permettent d'appréhender qu'une partie limitée du phénomène. Parce que la corruption est par nature dissimulée, les statistiques pénales renseignent tout autant sur la capacité de détection et de poursuite des autorités que sur l'ampleur réelle des pratiques corruptrices. C'est la raison pour laquelle les organisations internationales recourent également à des instruments de mesure fondés sur des enquêtes et sondages d'opinion. Ces indicateurs reposent sur une appréciation nécessairement plus subjective du phénomène et doivent être interprétés avec prudence. Ils n'en demeurent pas moins pertinents. En effet, l'intégrité des institutions publiques et des acteurs économiques ne doit pas seulement exister ; elle doit également être perçue.

Parmi ces instruments, l'Indice de perception de la corruption (*Corruption Perceptions Index* ou CPI) publié annuellement par Transparency International constitue la référence la plus largement utilisée au niveau international. L'édition 2025 attribue au Luxembourg un score de 78 sur 100 et le place au 8e rang mondial et 4e rang européen. Par ailleurs, 19 % des personnes interrogées estiment que la corruption a augmenté au cours des douze derniers mois, tandis que 2 % déclarent avoir versé un pot-de-vin pour accéder à un service public.

[22] Réponse du 12 juin 2023 de Madame la Ministre de la Justice, Sam TANSON à la question parlementaire n° 7986.

Rapport « Etat de droit » 2026[23]

Selon l'Eurobaromètre spécial 2026 sur la corruption, 48 % des répondants considèrent la corruption comme répandue dans leur pays (moyenne UE : 71 %) et 8 % se sentent personnellement affectés par la corruption au quotidien (moyenne UE : 30 %) ; du côté des entreprises, 38 % estiment la corruption répandue (moyenne UE : 65 %) et 30 % la considèrent comme un problème pour faire des affaires (moyenne UE : 37 %). En outre, 40 % des répondants estiment qu'il y a suffisamment de poursuites réussies pour dissuader les pratiques corruptives (moyenne UE : 38 %), tandis que 46 % des entreprises jugent que les personnes et sociétés reconnues coupables de corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne UE : 31 %).

Le nombre de dossiers de corruption enregistrés a légèrement augmenté en 2025, tout en demeurant très inférieur aux niveaux observés entre 2020 et 2023 (29 en 2020, 22 en 2021, 28 en 2022, 31 en 2023, 9 en 2024 et 11 en 2025), tandis que le nombre de condamnations définitives a atteint son plus haut niveau depuis 2020 (six condamnations définitives en 2025, contre quatre en 2024).

08. Un intérêt politique limité ? Si la question était posée aux responsables politiques ou aux autorités compétentes, ceux-ci contesteraient sans doute l'idée que la lutte contre la corruption ne constitue pas une priorité nationale. Une analyse rétrospective conduit néanmoins à un constat plus nuancé. Certes, comme nous le verrons au fil du présent ouvrage, le Luxembourg n'a pas été totalement épargné par les affaires de corruption. Toutefois, aucune d'entre elles n'a véritablement atteint l'ampleur d'un grand scandale politico-financier comparable à ceux qui ont marqué d'autres États européens et durablement influencé leur agenda politique. De manière plus générale, la corruption ne semble pas avoir occupé une place centrale dans le débat public ou l'action politique nationale. Sur le plan pénal, l'attention des autorités s'est historiquement davantage portée sur d'autres formes de criminalité économique, en particulier le blanchiment de capitaux et, plus récemment, la fraude fiscale, reléguant souvent la corruption au second plan. Cette situation se reflète également dans l'évolution de l'arsenal législatif. Plusieurs incriminations aujourd'hui considérées comme essentielles, telles que la corruption dans le secteur privé ou le trafic d'influence, n'ont été introduites que relativement tardivement en droit luxembourgeois. Plus largement, les réformes intervenues en la matière ont souvent été adoptées sous l'impulsion d'engagements internationaux, de recommandations formulées par des organisations internationales ou d'initiatives européennes, plutôt qu'à la suite d'une dynamique politique interne. L'approche luxembourgeoise apparaît ainsi essentiellement réactive. L'adoption prochaine de la directive européenne relative à la lutte contre la corruption contraindra d'ailleurs une

[23] Commission européenne, 2026 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Luxembourg, SWD(2026) 916 final.

nouvelle fois le législateur à réexaminer son dispositif (→ 28). Jean Bour relevait ainsi qu'« au Luxembourg, ni la corruption ni le blanchiment n'ont été abordés dans la campagne électorale de 2023 » et qu'« aucune référence n'y est faite dans le programme gouvernemental »[24]. Le conseil de cet ancien Procureur d'Etat est clair : « Ne serait-il pas judicieux que le Luxembourg se montre plus proactif en matière de lutte contre la corruption, sans 'courir', de façon minimaliste et réactive, souvent avec retard, après les directives et les recommandations »[25]. Le même auteur rappelle aussi que les derniers rapports de l'OCDE soulignent l'absence d'une véritable politique et que le Luxembourg doit mieux cerner les risques de corruption transnationale auxquels ses entreprises sont exposées ; la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale est qualifiée de 'très timide' et les peines prononcées sont jugées faibles et peu dissuasives[26].

Le même retard par rapport aux pays voisins s'observe d'ailleurs dans l'adoption des codes de conduite ou dans l'adoption de lois sur la transparence administrative et l'accès aux documents.

09. Un bémol avant de commencer : la lutte anti-corruption instrumentalisée ? S'il faut par principe saluer et soutenir les efforts visant à prévenir, détecter et réprimer la corruption, il faut également rester vigilant quant aux risques d'abus. L'accusation de corruption est particulièrement puissante : des accusations gratuites ou des procédures instrumentalisées peuvent devenir des instruments de lutte pour le pouvoir, destinés à discréditer, voire à écarter des adversaires politiques. Le Luxembourg ne paraît pas avoir connu jusqu'ici de cas marquants d'une telle instrumentalisation. Certaines affaires ont néanmoins montré combien une mise en cause pénale (même non utilisée volontairement comme arme politique) peut produire des conséquences politiques importantes avant même toute décision judiciaire définitive ; nous ne ferons qu'évoquer des affaires et laisserons au lecteur le soin de se forger son avis : « *Gaardenhaischen* », « Medicoleaks », « Livange » ou « *Frëndeskrees* ». Ceux qui portent de telles accusations, comme les autorités de poursuite appelées à les traiter, doivent être conscients de leur responsabilité. Il faut éviter des « dérives s'apparentant à la chasse aux sorcières » [27]. Hors des frontières du Grand-Duché, le risque d'une instrumentalisation de la lutte anticorruption s'est avéré bien réel. Le lecteur comprendra et nous nous en tiendrons là.

[24] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit*, p. 29.
[25] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 35.
[26] *ibidem*, p. 117.
[27] Formule utilisée par le Conseil d'Etat à propos de la lutte anti-blanchiment, projet de loi n° 5165, Avis du Conseil d'Etat, 30.3.2004, p. 2.

10. Plan. Le cadre étant planté, nous analyserons d'abord l'environnement normatif de la corruption (titre 1er), avant de nous intéresser aux principaux acteurs de la lutte anticorruption (titre 2). Nous aborderons ensuite la répression pénale (titre 3), puis la prévention de la corruption, successivement dans le secteur public (titre 4) et dans le secteur privé (titre 5). Sous un angle plus pratique, nous poursuivons avec les moyens pour détecter la corruption (titre 6) et pour réagir lorsqu'un incident est détecté (titre 7). La corruption entretient enfin des liens étroits avec plusieurs autres domaines du droit, notamment le droit de la concurrence et celui des marchés publics. Ces ramifications feront l'objet d'un dernier titre (titre 8).

11 à 19. Réservés.

Titre 1er - Cadre légal

20. Plan. Le cadre juridique de la lutte contre la corruption résulte de plusieurs niveaux normatifs qui se superposent et se complètent. Nous examinerons successivement le cadre international (chapitre 1er), le droit de l'Union européenne (chapitre 2), dont l'influence ne cesse de s'accroître, puis la législation nationale (chapitre 3).

CHAPITRE 1ER - CADRE INTERNATIONAL

21. Un cadre international étoffé. La corruption constitue par nature un phénomène international, qui ne connaît pas de frontières et s'inscrit fréquemment dans des activités économiques, financières ou commerciales transnationales. Les flux financiers, les chaînes de décision, le recours à des intermédiaires ou encore l'utilisation de structures juridiques étrangères en font un risque qui dépasse le cadre d'un seul État. Dans ce contexte, une approche exclusivement nationale de la lutte contre la corruption ne produirait qu'un effet très limité, en exposant les systèmes juridiques les plus exigeants à des phénomènes de contournement ou de délocalisation des pratiques illicites.

À l'inverse, il serait tout aussi illusoire de penser que l'ensemble des États adopteraient une législation uniforme ou atteindraient un niveau équivalent d'exigence et d'effectivité dans la lutte contre la corruption. Les différences culturelles, institutionnelles, économiques et politiques expliquent que les dispositifs nationaux restent marqués par une forte hétérogénéité, tant dans leurs objectifs que dans leurs moyens de mise en œuvre.

C'est dans cet espace qu'un cadre international de lutte contre la corruption s'est progressivement construit, au fil des décennies, à travers une série d'accords, conventions et instruments internationaux, plus ou moins détaillés, plus ou moins contraignants. Ces textes visent principalement à définir des standards communs minimaux, à favoriser la coopération entre États, à encourager l'harmonisation des incriminations et à promouvoir des mécanismes de prévention, de détection et de répression de la corruption.

Jean Bour rappelle qu'« en général, ces divers instruments ne contiennent pas de dispositions directement invocables devant les juridictions nationales de l'Etat signataire, mais obligent ce dernier à s'y conformer en adaptant, au besoin, sa législation nationale »[28]. Au vu de la multiplicité des textes, il s'interroge « si trop de médecins ne vont pas tuer le malade ».

Pour des États comme le Luxembourg, dans lesquels la grande majorité de ces instruments internationaux est applicable, il en résulte un véritable « mille-feuille normatif » : les textes se superposent, se complètent et se renforcent mutuellement, tout en comportant de nombreuses redondances. Cette accumulation n'est toutefois pas dépourvue de cohérence : elle reflète

[28] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 114.

une approche cumulative, fondée sur la complémentarité entre instruments mondiaux, régionaux et sectoriels.

Parmi les instruments internationaux les plus importants en matière de lutte contre la corruption, figurent notamment les textes suivants :

22. **Nations Unies, Convention de Mérida.** Dans le cadre des Nations Unies, nous trouvons un instrument central et à vocation universelle : la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), également désignée sous l'acronyme anglais UNCAC (*United Nations Convention against Corruption*)[29], ou encore connue sous le nom de « Convention de Mérida ». Adoptée en 2003, entrée en vigueur en 2005 et approuvée par le Luxembourg en 2007[30], la Convention peut être considérée comme texte fondateur de la lutte anticorruption à l'échelle mondiale.

Dès son préambule, la Convention souligne la portée systémique du phénomène, en relevant que la corruption engendre des menaces majeures pour les sociétés, bien au-delà de la seule sphère pénale. Elle exprime ainsi la préoccupation des États parties face au fait que la corruption porte atteinte à la stabilité et à la sécurité des sociétés, sape les institutions et les valeurs démocratiques, compromet les valeurs morales et la justice, et fait obstacle au développement durable ainsi qu'à l'Etat de droit.

La Convention de Mérida se distingue par son ambition globale et par l'ampleur de son champ d'application. Elle ne se limite pas à l'harmonisation des incriminations pénales, mais repose sur une approche intégrée, articulée autour de quatre piliers principaux : la prévention de la corruption, l'incrimination et la répression des principales formes de corruption dans les secteurs public et privé, la coopération internationale en matière pénale, et le recouvrement des avoirs issus de la corruption. Elle bénéficie aujourd'hui d'une adhésion quasi universelle.

D'ailleurs, le 9 décembre a été déclaré Journée internationale de lutte contre la corruption[31]. Cette journée doit servir à des campagnes de sensibilisation et au partage de bonnes pratiques pour prévenir et contrer la corruption mondiale.

La prévention de la corruption dans la Convention de Mérida

La Convention des Nations Unies contre la corruption fait de la prévention un pilier central de la lutte contre les pratiques corruptives, qu'elle envisage de manière globale,

[29] Convention des Nations Unies contre la corruption ; adoptée par résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003, entrée en vigueur au 14 décembre 2005.

[30] Loi du 1er août 2007 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies à New York le 31 octobre 2003 et ouverte à la signature à Mérida (Mexique) le 9 décembre 2003, 2. modification de l'article 12, point 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.).

[31] Il se situe ainsi après le jour de l'aviation civile (7 décembre), et avant le jour des Droits de l'homme (10 décembre) et la journée de la montagne (11 Décembre).

en couvrant le secteur public, le secteur privé et le fonctionnement même des institutions (chapitre II, art. 5 à 14).

S'agissant du secteur public, la Convention impose aux États parties d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et pratiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées (art. 5). Elle prévoit l'existence d'organes ou d'autorités spécialisées chargées de la prévention de la corruption, disposant de l'indépendance et des moyens nécessaires pour exercer leurs missions sans ingérence indue, conformément aux principes fondamentaux de l'ordre juridique national (art. 6). La Convention insiste également sur l'organisation d'une fonction publique fondée sur l'efficacité, la transparence et le mérite, reposant sur des procédures objectives de recrutement et d'avancement, une rémunération adéquate ainsi que des mesures de formation et de sensibilisation des agents publics (art. 7).

Dans cette logique, la Convention encourage l'adoption et l'application de codes de conduite pour les agents publics, destinés à promouvoir l'intégrité, l'honnêteté, l'impartialité et la responsabilité dans l'exercice des fonctions publiques (art. 8). Elle impose en outre la mise en place de systèmes de passation des marchés publics transparents et concurrentiels, fondés sur des critères objectifs de prise de décision, afin de limiter les risques de favoritisme et de corruption dans la gestion des ressources publiques (art. 9).

La Convention étend expressément cette approche préventive au secteur privé (art. 12). Les États sont ainsi invités à promouvoir des mesures visant à prévenir la corruption dans les entités privées, notamment par le renforcement des normes de comptabilité et d'audit, la promotion de la transparence dans les relations commerciales et l'instauration de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, de nature civile, administrative ou pénale, en cas de pratiques corruptives.

Un volet central de cette prévention concerne la tenue des livres et états comptables. La Convention impose des mesures destinées à garantir la fiabilité des informations financières et le respect des normes comptables, et interdit expressément, lorsqu'ils sont utilisés pour commettre ou dissimuler une infraction de corruption, des comportements tels que l'établissement de comptes hors livres, les opérations insuffisamment identifiées, l'enregistrement de dépenses inexistantes, l'inscription d'éléments de passif dont l'objet n'est pas correctement identifié, l'utilisation de faux documents ou encore la destruction intentionnelle de documents comptables avant l'expiration des délais légaux de conservation (art. 12 (3)).

Au-delà des secteurs public et privé, la Convention attache une importance particulière à la transparence du fonctionnement de l'administration, en encourageant l'information du public sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des autorités publiques, ainsi que l'évaluation et la communication des risques de corruption au sein de l'administration (art. 10).

Enfin, la Convention souligne que la prévention de la corruption est indissociable du bon fonctionnement des institutions judiciaires. Elle appelle ainsi les États à adopter des mesures propres à renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges et des services de poursuite, afin de garantir l'effectivité de la prévention et de la répression des infractions de corruption (art. 11).

23. Convention de l'OCDE – une approche économique. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été adoptée en 1997[32]; elle est entrée en vigueur le 15 février 1999 et a été approuvée par le Luxembourg en 2001[33]. Cette Convention s'inscrit dans le cadre de la mission de l'OCDE, visant à promouvoir des politiques publiques favorables à une croissance économique durable, à des marchés ouverts et à une concurrence loyale. La Convention cherche à éliminer la corruption d'agents publics étrangers comme facteur de distorsion de la concurrence internationale et instaurer des conditions de concurrence équitables ("*level playing field*") entre les entreprises opérant à l'international.

Au-delà de la Convention, l'OCDE accompagne la lutte contre la corruption par un ensemble d'actions complémentaires. Elle adopte régulièrement des recommandations et instruments non contraignants (*soft law*), notamment la Recommandation de 2021 pour combattre davantage la corruption d'agents publics étrangers, qui précise les attentes en matière de prévention, de détection, de poursuites et de responsabilité des entreprises. L'OCDE s'appuie également sur un mécanisme de suivi et d'évaluation par les pairs, conduit par le Groupe de travail sur la corruption (→ 59), permettant d'apprécier non seulement la conformité formelle des législations nationales, mais aussi l'effectivité des poursuites et des sanctions. Par ailleurs, l'OCDE développe des lignes directrices et outils pratiques à destination des entreprises, notamment à travers les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, et intègre la lutte contre la corruption dans des politiques connexes telles que la fiscalité, les crédits à l'exportation ou l'aide au développement, contribuant ainsi à une approche globale, cohérente et transversale de la prévention et de la répression de la corruption internationale.

Contenu de la Convention de l'OCDE

Sur le fond, la Convention impose aux États parties d'ériger en infraction pénale le fait de corrompre intentionnellement un agent public étranger, y compris sous forme de complicité ou par l'intermédiaire de tiers, dans le cadre de transactions commerciales internationales (art. 1). Elle exige l'instauration de la responsabilité des personnes morales (art. 2), de sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives (art. 3), ainsi que de règles étendues en matière de compétence juridictionnelle, de blanchiment du produit de la corruption et de coopération internationale et entraide judiciaire (art. 4 à 9). Un volet particulièrement relevé concerne les normes comptables, la

[32] Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

[33] Loi du 15 janvier 2001 portant approbation de la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et relatif aux détournements, aux destructions d'actes et de titres, à la concussion, à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et portant modification d'autres dispositions légales.

Convention imposant l'interdiction des comptes hors livres, des écritures fictives ou insuffisamment identifiées et de la destruction irrégulière de documents comptables, afin de prévenir et détecter la corruption dans les entreprises (art. 8). L'originalité de la Convention réside enfin dans son mécanisme de suivi rigoureux, assuré par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, reposant sur des évaluations par les pairs visant à contrôler l'effectivité de la mise en œuvre nationale des obligations conventionnelles.

24. **Conseil de l'Europe – du civil et du pénal.** Créé en 1949, le Conseil de l'Europe est une organisation internationale distincte de l'Union européenne, regroupant aujourd'hui 46 États membres. Il a pour mission fondamentale de promouvoir et protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, considérés comme les trois piliers indissociables d'un ordre politique et juridique européen fondé sur la confiance, la responsabilité et la légalité. Dans cette perspective, la lutte contre la corruption occupe une place centrale : la corruption est expressément identifiée par le Conseil de l'Europe comme un phénomène portant atteinte non seulement à l'équité économique, mais surtout au fonctionnement des institutions démocratiques, à la confiance des citoyens dans l'autorité publique et à l'effectivité des droits fondamentaux. Les conventions anticorruption du Conseil de l'Europe s'inscrivent ainsi dans sa mission statutaire de renforcement de l'État de droit et de protection de la société contre les dérives systémiques du pouvoir. Afin d'assurer une réponse globale et cohérente à la corruption, le Conseil de l'Europe a adopté en 1999 deux instruments juridiques distincts mais complémentaires :

- une Convention pénale sur la corruption,
- et une Convention civile sur la corruption.

Cette distinction répond à une logique fonctionnelle. La convention pénale vise l'harmonisation des incriminations, des poursuites et des sanctions, en imposant aux États des obligations de criminalisation et de coopération répressive. La convention civile, quant à elle, appréhende la corruption sous l'angle de la réparation des préjudices, de la protection des victimes et de la responsabilité civile, dans une optique de restauration des équilibres juridiques et économiques affectés par des faits de corruption.

25. **Convention pénale.** La Convention pénale sur la corruption[34], approuvée par le Luxembourg en 2005[35], constitue l'un des instruments internationaux

[34] Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption, ouverte à la signature à Strasbourg le 27 janvier 1999.

[35] Loi du 23 mai 2005 portant approbation: a) de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, signée à Bruxelles, le 26 mai 1997; b) du deuxième Protocole établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signé à Bruxelles, le 19 juin 1997; c) de la Convention pénale sur la corruption, signée à Strasbourg, le 27 janvier 1999; d) du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, signé à Strasbourg, le 15 mai 2003; et modifiant et complétant certaines dispositions du Code pénal.

les plus ambitieux en matière de lutte contre la corruption au plan pénal. Elle repose sur le constat partagé que la corruption menace directement la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, et qu'elle appelle, par conséquent, une politique pénale commune entre les États parties. Son objectif est double. D'une part, elle vise à harmoniser les législations pénales nationales en imposant l'incrimination d'un noyau dur de comportements corruptifs, tant dans le secteur public que privé. D'autre part, elle entend renforcer l'effectivité de la lutte contre la corruption par des mesures procédurales et institutionnelles favorisant les poursuites, la coopération internationale et la protection des acteurs judiciaires.

Contenu et mécanismes essentiels de la Convention

Sur le plan matériel, la Convention impose aux États parties une obligation d'incriminer un ensemble étendu de comportements. Ceux-ci incluent notamment la corruption active et passive d'agents publics nationaux, étrangers et internationaux, la corruption dans le secteur privé, le trafic d'influence, le blanchiment du produit de la corruption, ainsi que certaines infractions comptables destinées à dissimuler des faits corrupteurs. Cette approche large traduit la volonté d'appréhender la corruption comme un phénomène systémique, dépassant le seul cadre de l'administration publique.

La Convention complète ces incriminations par des obligations procédurales: les États doivent prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, mettre en place des règles claires en matière de complicité, de responsabilité des personnes morales, de confiscation des produits de la corruption, et assurer une protection adéquate des témoins et des collaborateurs de justice. Elle contient enfin des dispositions détaillées relatives à la compétence juridictionnelle et à la coopération internationale, destinées à prévenir les stratégies de contournement fondées sur la fragmentation territoriale des poursuites. L'application de la Convention est soumise à un suivi par les pairs assuré par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO ; → 58), mécanisme central du Conseil de l'Europe en matière d'évaluation de l'effectivité des dispositifs anticorruption nationaux.

Le Protocole additionnel de 2003[36]

Afin de combler certaines lacunes identifiées dans le champ personnel de la Convention, le Conseil de l'Europe a adopté un Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Ce Protocole étend expressément les obligations d'incrimination à la corruption d'arbitres et de jurés, qu'ils soient nationaux ou étrangers, reconnaissant le rôle central de ces acteurs dans l'administration de la justice et le règlement des différends. Il renforce ainsi la cohérence de l'arsenal pénal anticorruption en intégrant des fonctions juridictionnelles ou quasi juridictionnelles jusque-là partiellement couvertes.

[36] Conseil de l'Europe, Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), approuvé par le Luxembourg par la loi du 23 mai 2005.

26. Convention civile. La Convention civile sur la corruption[37] constitue le pendant non pénal de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. Pour l'instant, elle a été signée mais pas encore ratifiée par le Luxembourg. Elle s'inscrit dans la même démarche globale de protection de la démocratie, de l'État de droit et de la confiance dans les institutions, mais en abordant la corruption sous l'angle des relations juridiques privées et de la réparation des préjudices qu'elle engendre, plutôt que sous celui de la seule répression pénale.

La logique de cette convention repose sur un constat important: la corruption ne porte pas uniquement atteinte à l'ordre public pénal, mais cause également des dommages économiques directs et indirects à des personnes physiques ou morales - concurrents évincés, partenaires contractuels, investisseurs ou employeurs - qui doivent disposer de voies de recours effectives. La Convention vise dès lors à harmoniser les législations civiles des États parties afin de garantir un niveau minimal de protection des victimes de corruption et de renforcer la prévention par les mécanismes de responsabilité civile. À l'instar de la Convention pénale, la mise en œuvre de la Convention civile sur la corruption est soumise à un mécanisme de suivi confié au GRECO.

Contenu essentiel de la Convention

Sur le plan matériel, la Convention impose aux États parties de garantir aux victimes de la corruption un droit à réparation intégrale du préjudice subi. Cette réparation peut couvrir tant le dommage matériel que le manque à gagner résultant d'un acte de corruption, dès lors qu'un lien de causalité suffisant est établi entre l'acte corrupteur et le préjudice invoqué. La Convention invite ainsi les États à lever les obstacles juridiques excessifs à l'engagement de la responsabilité civile des auteurs de corruption ou des personnes qui en ont tiré profit.

Elle prévoit également des dispositions relatives à la nullité ou à l'annulation des contrats entachés de corruption, lorsque celle-ci a constitué un élément déterminant du consentement ou de l'équilibre contractuel. Cette faculté renforce la dimension préventive de la Convention en réduisant l'attractivité économique des pratiques corruptives.

La Convention consacre en outre des principes essentiels en matière de responsabilité des personnes morales, reconnaissant que les entreprises peuvent être tenues civilement responsables des actes de corruption commis dans leur intérêt par leurs organes ou représentants. Elle encourage simultanément l'adoption de mécanismes internes de prévention, en prévoyant que les États peuvent tenir compte de l'existence de contrôles adéquats ou de programmes de conformité dans l'appréciation de la responsabilité.

Enfin, la Convention comporte des dispositions spécifiques visant à assurer une protection effective des salariés ayant dénoncé de bonne foi des faits de corruption,

[37] Conseil de l'Europe, Convention civile sur la corruption, ouverte à la signature à Strasbourg le 4 novembre 1999.

notamment contre les mesures de représailles, participant ainsi au développement d'une culture de transparence et d'alerte au sein des organisations.

Au-delà de ces conventions, le Conseil de l'Europe a progressivement élaboré un ensemble cohérent d'autres instruments non contraignants destinés à guider les États membres dans la mise en place de politiques anticorruption efficaces et harmonisées[38].

CHAPITRE 2 - DROIT EUROPÉEN

27. **Généralités.** L'objet du présent ouvrage étant avant tout d'exposer les spécificités du droit luxembourgeois de la corruption, il n'est pas possible d'examiner de manière exhaustive le cadre européen, de plus en plus étoffé, et qui est couvert par une littérature abondante. Nous nous limiterons dès lors à en présenter les principaux éléments et leur incidence sur le droit luxembourgeois. La place accordée à la corruption dans le droit de l'Union est centrale : le TFUE la range expressément parmi les domaines de « criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière »[39] dans lesquels le Parlement européen et le Conseil peuvent établir, par voie de directive, des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions.

La lutte contre la corruption est également considérée par l'Union européenne comme une composante essentielle de l'État de droit. Depuis 2020, elle constitue ainsi l'un des quatre grands domaines examinés chaque année par la Commission dans son Rapport sur l'Etat de droit (→ 60).

28. **La directive 2026/1021.** L'Union européenne poursuit depuis longtemps une harmonisation des droits nationaux en matière de lutte contre la corruption. Parmi les premiers instruments figurent notamment une Convention de 1997 relative à la lutte contre la corruption, impliquant des

[38] En particulier, la Résolution (97) 24 comprenant les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption énonce les standards fondamentaux en matière de prévention, d'incrimination, d'indépendance des autorités, de transparence administrative et de responsabilité[38]. Ce socle a été complété par la Recommandation n° R (2000) 10 sur les codes de conduite des agents publics[38], qui invite les États à formaliser des règles claires relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux, à l'impartialité et à l'intégrité de la fonction publique, en mettant l'accent sur la prévention et la responsabilité individuelle. Enfin, la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales répond à un enjeu démocratique central, en posant des principes de transparence, de contrôle et de limitation des financements visant à prévenir les risques de captation du processus politique par des intérêts privés.

[39] Art. 83 (1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

fonctionnaires européens et nationaux[40] et une décision-cadre relative à la corruption dans le secteur privé[41].

Ces instruments viennent d'être remplacés par un texte bien plu ambitieux et transversal, à savoir la directive 2026/1021 relative à la lutte contre la corruption (« directive-corruption »[42]) proposée par la Commission en 2023, entrée en vigueur en mai 2026[43] et à transposer pour le 1er juin 2028[44]. Elle se veut être une « approche globale et pluridisciplinaire » du phénomène de la corruption[45].

Contenu de la directive – vue d'ensemble

Il s'agit d'une harmonisation minimale : comme l'indique son article 1er, la directive établit des « règles minimales » relatives à la définition des infractions et aux sanctions pénales et non pénales, ainsi que des mesures destinées à mieux prévenir et combattre la corruption. Elle impose aux États membres d'incriminer la corruption dans le secteur public (art. 3) et la corruption dans le secteur privé (art. 4), mais également le détournement commis par un agent public (art. 5), le trafic d'influence (art. 6), certaines formes graves d'exercice illégal de fonctions publiques (art. 7), l'entrave au bon fonctionnement de la justice (art. 8), l'enrichissement lié aux infractions de corruption (art. 9) et la dissimulation des biens provenant de certaines de ces infractions (art. 10), ainsi que l'incitation, la complicité et, dans certaines hypothèses, la tentative (art. 11).

Une harmonisation intervient également au niveau des sanctions et de la responsabilité. La directive fixe, selon la gravité des infractions, des niveaux minimaux que doivent atteindre les peines maximales d'emprisonnement prévues par les droits nationaux et prévoit différentes sanctions ou mesures complémentaires (art. 12). Elle impose par ailleurs un régime de responsabilité

[40] Convention établie sur la base de l'article K.3, paragraphe 2, point c), du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.

[41] Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.

[42] Directive (UE) 2026/1021 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2026 relative à la lutte contre la corruption. La base juridique de cette intervention se trouve notamment à l'article 83, paragraphe 1er, TFUE, qui range la corruption parmi les formes de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière et autorise l'Union à fixer des règles minimales en matière d'infractions et de sanctions ; la directive, fondée également sur les articles 82, paragraphe 1er, d), et 83, paragraphe 2, TFUE, n'est toutefois pas limitée aux seuls faits présentant concrètement un élément transfrontalier, mais impose aux États membres d'harmoniser leur droit interne pour l'ensemble des infractions entrant dans son champ d'application.

[43] Proposée par la Commission le 3 mai 2023, elle a fait l'objet d'une orientation générale du Conseil le 14 juin 2024, puis d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement le 2 décembre 2025 ; le Parlement l'a approuvée le 26 mars 2026 et le Conseil lui a donné son approbation définitive le 21 avril 2026. Signée le 29 avril 2026 et publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 11 mai 2026, elle est entrée en vigueur le 31 mai 2026.

[44] Un délai supplémentaire, jusqu'au 1er juin 2029, est prévu uniquement pour l'obligation d'évaluer périodiquement les secteurs et professions particulièrement exposés au risque de corruption et pour l'adoption de la stratégie nationale anticorruption.

[45] 1er Considérant de la directive 2026/1021.

des personnes morales (→ 272 ; art. 13), ainsi que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à leur égard (art. 14). La directive réglemente encore les circonstances aggravantes et atténuantes (→ 298 ; art. 15 et 16). Elle impose notamment de considérer comme aggravante la qualité d'agent de haut niveau. Plus innovantes au regard du droit luxembourgeois sont certaines circonstances atténuantes prévues au bénéfice des personnes morales. L'article 16 vise notamment la mise en œuvre, avant ou après l'infraction, de contrôles internes efficaces, de mesures de sensibilisation à l'éthique et de programmes de conformité destinés à prévenir la corruption ; il vise également l'hypothèse dans laquelle la personne morale, après avoir découvert l'infraction, l'a rapidement et volontairement révélée aux autorités compétentes et a adopté des mesures correctrices. Le texte européen crée ainsi une forte incitation pour les entreprises à mettre en place de véritables dispositifs anticorruption (→ 452) et favorise les mécanismes d'auto-déclaration (→ 511).

La directive harmonise encore certaines règles qui entourent la répression, notamment en matière de prescription (art. 19), d'outils d'enquête (→ 280; art. 26), de gel et de confiscation des avoirs (art. 27) et d'échange d'informations (art. 28). Mais son apport dépasse largement le droit pénal stricto sensu. Elle oblige les États membres à adopter des mesures de prévention, à adopter et publier une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption (→ 06 ; art. 21), à disposer d'organismes ou unités spécialisés dans la prévention et la répression de la corruption, dotés des ressources nécessaires (→ 44 ; art. 22 et 23), et à protéger les personnes qui signalent les faits ou coopèrent aux enquêtes (→ 520 ; art. 25).

Pour le Luxembourg, la transposition pourrait nécessiter une révision substantielle du dispositif existant et, plus largement, de l'approche nationale de la prévention de la corruption. Pourtant, le Gouvernement a estimé que la « législation actuelle est déjà largement conforme au texte de la proposition de directive. Certaines adaptations ponctuelles pourraient cependant s'avérer nécessaire » [46] . Cela ne dénote pas une ambition particulière d'une transposition extensive de ce texte

La directive laisse une marge significative aux États membres, tant dans le choix des modalités de transposition que dans la possibilité de maintenir ou d'adopter des règles plus exigeantes que le socle minimal européen. À ce jour, aucun projet de loi n'a encore été déposé. Aux endroits appropriés du présent ouvrage, nous signalerons les principales modifications du droit luxembourgeois que la mise en œuvre de la directive devrait entraîner.

[46] Réponse du 12 juin 2023 de Madame la Ministre de la Justice, Sam TANSON à la question parlementaire n° 7986.

Comment transposer ?

La transposition pourrait se heurter à quelques difficultés s'il s'agit de conserver la cohérence d'ensemble du droit pénal luxembourgeois. Elle impose, pour les seules infractions de corruption, des mécanismes qui dérogent parfois sensiblement aux catégories traditionnellement utilisées par le Code pénal, qu'il s'agisse notamment de calculées en fonction du chiffre d'affaires ou de circonstances aggravantes et atténuantes spécifiquement définies. On peut se demander pourquoi de tels mécanismes devraient être réservés à la corruption et ne pas s'appliquer à d'autres formes de criminalité économique. Une transposition limitée à la corruption risque à créer un 'îlot' normatif (comme il en existe déjà d'autres), sans véritable articulation avec la logique générale du Code pénal et du Code de procédure pénale. Le législateur sera dès lors confronté à un choix délicat : transposer ponctuellement la directive, au risque de fragmenter le droit national, ou profiter de cette réforme pour repenser plus largement certaines règles communes. Comme souvent, c'est probablement la pression du temps qui fera opter pour une solution *a minima*.

29. **Autres domaines connexes.** Le droit de l'Union intervient par ailleurs dans de nombreux domaines connexes à la lutte contre la corruption. On peut notamment citer les règles relatives aux marchés publics (→ 700), à la lutte contre le blanchiment (→ 496) ou à la protection des lanceurs d'alerte (→ 520). Par ailleurs, il y a une harmonisation croissante de la procédure pénale, tant par l'harmonisation de certaines règles que par le développement de mécanismes de reconnaissance mutuelle et de coopération judiciaire (→ 281), incluant Eurojust et Europol, que par des règles de procédure nationales. Tel est notamment le cas en matière de gel et confiscation d'avoirs (→ 282), de collecte transfrontière des preuves au moyen de la décision d'enquête européenne, ou, plus récemment, des injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques (*e-evidence*).

30. **La corruption interne à l'Union.** Les institutions de l'Union sont elles-mêmes exposées aux risques de corruption et d'atteintes à la probité. Il suffit d'évoquer l'affaire dite du « Qatargate », relative à des soupçons de corruption et d'ingérence impliquant plusieurs députés et collaborateurs parlementaires. Le droit national s'applique, en fonction de la compétence territoriale de chaque pays ; les infractions nationales sont également applicables aux fonctionnaires européens (→ 118). A côté de l'aspect pénal, ces risques sont également appréhendés par des mécanismes internes : règles statutaires et disciplinaires applicables aux fonctionnaires et agents, codes de conduite des députés et des membres de la Commission, obligations en matière de conflits d'intérêts, cadeaux et transparence, ainsi que contrôles et enquêtes administratives, notamment par l'OLAF. Enfin, la Commission prépare actuellement la première stratégie anticorruption de l'Union européenne, destinée à compléter la directive de 2026 et à développer une approche transversale de la prévention et de la lutte contre la corruption ; son adoption est annoncée pour la fin de 2026.

Une enquête pénale à la BEI[47]

En juin 2024, le Parquet européen a annoncé enquêter sur deux anciens collaborateurs de la Banque européenne d'investissement (BEI), soupçonnés de corruption, d'abus d'influence et de détournement de fonds de l'Union. Les soupçons avaient été signalés au Parquet européen par l'OLAF. À la demande de celui-ci, la BEI a accepté de lever l'immunité des deux anciens collaborateurs ainsi que l'inviolabilité de ses locaux, bâtiments et archives au Luxembourg, afin de permettre la poursuite de l'enquête et la collecte des éléments à charge comme à décharge. Le Parquet européen n'a pas rendu publics d'autres détails sur les faits reprochés et a expressément rappelé la présomption d'innocence des personnes concernées.

Cette protection de l'intégrité propre des institutions européennes se prolonge dans la politique visant la protection de ses intérêts financiers.

31. Protection des intérêts financiers de l'Union (PIF). L'Union européenne doit non seulement organiser la lutte contre la corruption dans les États membres, mais également protéger ses propres intérêts, et notamment ses intérêts financiers. L'enjeu est considérable compte tenu de l'importance des budgets gérés et de la multiplicité des subventions, aides, marchés et autres financements accordés par l'Union. Une part très importante de ces fonds est en outre gérée conjointement avec les États membres : selon la Commission, environ 70 % du budget relève de la gestion partagée. Les administrations nationales jouent ainsi un rôle essentiel dans la sélection des projets, l'attribution et le paiement des aides ainsi que leur contrôle.

Ces flux financiers créent des risques de fraude et de corruption tant au niveau des fonctionnaires européens que des agents nationaux. « La corruption constitue une menace particulièrement grave pour les intérêts financiers de l'Union qui peut, dans de nombreux cas, être également liée à un comportement frauduleux »[48].

Pour cette raison, une politique de protection des intérêts financiers de l'union (PIF) a été mise en place dès les années 1990[49], ancrée aujourd'hui dans le TFUE[50] et dans une directive de 2017[51] ; cette directive a été transposée au Luxembourg par une loi de 2020[52] qui a également adapté les textes sur la

[47] EPPO, « Luxembourg: EPPO obtains the lifting of immunity of two former EIB employees », communiqué du 24 juin 2024.
[48] 8e Considérant de la Directive (UE) 2017/1371.
[49] Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.
[50] Art. 325 TFUE : « L'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union. (…) ».
[51] Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.
[52] Loi du 12 mars 2020 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; aux fins

corruption. Elle impose notamment aux Etats d'assurer que la corruption passive et active intentionnelle constitue une infraction pénale[53].

La directive PIF impose des règles minimales communes concernant notamment la fraude aux dépenses et aux recettes de l'Union, y compris certaines fraudes graves à la TVA (art. 3), le blanchiment, la corruption active et passive et le détournement portant atteinte ou susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union (art. 4), ainsi que la responsabilité et les sanctions des personnes physiques et morales et certaines règles de prescription.

32. Mesures restrictives et lutte contre la corruption. Les mesures restrictives, communément appelées « sanctions », constituent un instrument de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Elles visent à faire évoluer le comportement ou la politique d'un État, d'une entité ou d'une personne déterminée. Leurs finalités sont multiples : maintien de la paix et de la sécurité internationale, lutte contre le terrorisme ou la prolifération, protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, mais aussi, plus ponctuellement, lutte contre la corruption, les détournements de fonds publics ou certaines formes graves de malversations financières.

L'Union peut mettre en œuvre des sanctions décidées par les Nations unies ou adopter ses propres mesures autonomes. Elles peuvent notamment consister en un gel des avoirs, une interdiction de mettre des fonds ou ressources économiques à disposition, des restrictions de déplacement ou, selon les régimes, des mesures économiques sectorielles.

Si la corruption demeure un fondement relativement rare par comparaison avec les conflits armés, le terrorisme, les violations des droits de l'homme ou les atteintes à la sécurité internationale, plusieurs régimes européens ont néanmoins expressément visé des personnes soupçonnées de détournement et de corruption.

Mesures restrictives visant la corruption

Après les « printemps arabes », l'Union a gelé les avoirs d'un ancien président tunisien, de son épouse et de dizaines d'autres personnes considérées comme responsables de détournements de fonds publics ; des mesures comparables ont été prises à l'encontre d'anciens responsables ukrainiens soupçonnés de détournement de fonds publics. Un régime adopté en 2021 concernant le Liban permet par ailleurs de sanctionner les personnes responsables de graves malversations financières portant sur des fonds publics et relevant de la Convention des Nations unies contre la corruption. Plus récemment encore, certaines sanctions concernant la Moldavie ont visé des personnes impliquées dans des mécanismes d'achat de voix, de financement illégal et de corruption destinés à perturber le processus démocratique.

de transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

[53] Art. 4 (2) d la Directive (UE) 2017/1371.

CHAPITRE 3 - LÉGISLATION NATIONALE

33. Un cadre peu fourni. Le cadre législatif luxembourgeois spécifiquement consacré à la corruption demeure relativement peu fourni. Sur le plan répressif, il se concentre pour l'essentiel dans une poignée de dispositions du Code pénal relatives à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et au trafic d'influence publics, à la corruption privée et aux infractions qui leur sont associées. A côté de cela on peut encore relever des lois connexes (p.ex. protection des lanceurs d'alerte), des règles relatives aux conflits d'intérêts et à la déontologie dans le secteur public. Le but du présent ouvrage est précisément de fournir une présentation d'ensemble de ce cadre juridique national.

Il n'existe pas, à ce jour, de grande loi générale anticorruption. Il reste à voir comment le Luxembourg va transposer la directive-corruption.

34. Un regard au-delà de la frontière. Plusieurs pays disposent d'une législation anti-corruption plus avancée et plus contraignante pour les entreprises que le droit luxembourgeois. Les entreprises luxembourgeoises doivent s'y intéresser, car ces législations peuvent leur être directement applicables selon la nature de leurs activités, de leurs partenaires ou de leur présence sur ces marchés. Nous citons ici, à titre d'exemple, les trois législations les plus importantes en la matière, sans entrer dans le détail dans la mesure où la documentation y afférente est abondante, détaillée et aisément accessible.

(a) Royaume-Uni[54]. Le Bribery Act 2010 institue l'infraction autonome de « *failure of commercial organisations to prevent bribery* », qui engage la responsabilité pénale d'une « relevant commercial organisation » dès lors qu'une personne qui lui est associée corrompt un tiers dans l'intention d'obtenir ou de conserver un marché ou un avantage commercial pour cette organisation, qui peut se défendre en démontrant qu'elle avait mis en place des « *adequate procedures* » destinées à prévenir un tel comportement. Le *Secretary of State* est chargé de publier une guidance sur les procédures que les entreprises concernées peuvent adopter à cette fin, tandis que la loi s'applique indifféremment que les faits constitutifs de l'infraction aient été commis au Royaume-Uni ou à l'étranger, et engage également la responsabilité pénale personnelle du dirigeant senior ayant consenti à l'infraction ou en ayant été complice

[54] Bribery Act 2010, 2010 c. 23.

(b) États-Unis[55]. Le *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977 interdit à toute personne relevant de son champ (« *domestic concern* », émetteur, ou toute personne agissant sur le territoire américain) d'offrir, promettre ou verser un avantage à un fonctionnaire étranger, un parti politique étranger ou un candidat à une fonction publique étrangère, en vue d'obtenir ou de conserver un marché, la loi ayant une portée extraterritoriale expresse à l'égard de toute « *United States person* » agissant hors des États-Unis. Les sanctions applicables aux personnes morales peuvent atteindre 2 000 000 de dollars d'amende, et les personnes physiques dirigeantes, employées ou agissant pour le compte de l'entité s'exposent à une amende pouvant atteindre 100 000 dollars et à une peine d'emprisonnement de 5 ans en cas de violation intentionnelle, la loi prévoyant par ailleurs une exception pour les paiements destinés à accélérer l'accomplissement d'un acte administratif routinier ainsi que des moyens de défense affirmatifs limités.

(c) France. La loi dite « Sapin II »[56], impose aux dirigeants des sociétés employant au moins 500 salariés (ou appartenant à un groupe dont la société mère a son siège en France et remplit ce seuil) et dont le chiffre d'affaires consolidé dépasse 100 millions d'euros, de mettre en œuvre huit mesures et procédures de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence, incluant notamment un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation des tiers, des contrôles comptables, un dispositif de formation, un régime disciplinaire et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne. Le respect de ces obligations est contrôlé par l'Agence française anticorruption (AFA), qui établit un rapport de contrôle, la commission des sanctions de l'AFA pouvant, en cas de manquement, enjoindre à la société d'adapter ses procédures ou prononcer une sanction pécuniaire pouvant atteindre 200 000 euros pour une personne physique et 1 000 000 d'euros pour une personne morale.

35 à 39. Réservés.

[55] Foreign Corrupt Practices Act of 1977, Pub. L. No. 95-213.
[56] Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Titre 2 - Acteurs de la lutte contre la corruption

40. Plan. Après la présentation du cadre juridique de la corruption, nous nous consacrons aux principaux acteurs dans ce domaine. Nous distinguons à cet effet deux sphères : les acteurs publics (chapitre 1er) et les acteurs privés (chapitre 2), chacun ayant son rôle à jouer.

CHAPITRE 1ER - ACTEURS PUBLICS

41. Plan. Du côté des acteurs publics, nous distinguons d'abord sur le plan national les administrations et organes politiques ayant un rôle central en matière de lutte anti-corruption (section 1), avant de nous tourner vers les autorités répressives (section 2), étant entendu que les infractions et règles de poursuites pénales seront abordées à part (→ 100). Un dernier titre fait un tour d'horizon des principaux acteurs internationaux gardant un œil vigilant sur l'action (ou l'inaction) de ces acteurs nationaux (section 3).

SECTION 1 - INSTITUTIONS ET ORGANES POLITIQUES

42. Le ministère de la Justice. Le ministère de la Justice occupe une place centrale dans le dispositif luxembourgeois de lutte contre la corruption. Il assure la coordination générale des politiques de prévention et de répression en la matière, notamment à travers le COPRECO (voir ci-après) qu'il préside. Ce rôle central se justifie d'abord par sa compétence naturelle sur le droit pénal : le Ministère élabore et pilote les réformes du Code pénal et de la procédure pénale en général, et en matière de corruption en particulier. La « corruption », envisagée surtout dans son volet pénal, figure actuellement explicitement parmi les domaines relevant de la compétence du ministère de la Justice[57].

Il devrait à ce titre centraliser la transposition de directive-corruption. Au-delà du volet pénal, le ministère de la Justice est également en charge de l'élaboration de l'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux, dont la corruption constitue l'une des menaces externes les plus élevées identifiées, ainsi que d'une évaluation nationale des risques spécifique à la corruption. Il chapeautera aussi la future stratégie nationale en matière de corruption (→ 06).

Le ministre de la Justice avait aussi des pouvoirs pour définir la politique répressive, pouvoirs dont il ne faisait cependant pas usage (→ 101).

---

[57] Annexe B, Art. 1er, n° 16 de l'arrêté grand-ducal du 1er juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement.

43. Le COPRECO. « Il n'existe (…) aucune autorité indépendante chargée spécifiquement de suivre les questions liées à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité »[58] ; le Luxembourg ne dispose pas, à ce stade, d'une agence spécialisée ni d'une stratégie de lutte contre la corruption dédiée, et en tout cas rien de comparable par exemple à l'Agence française anti-corruption (AFA).

Il faut cependant mentionner le Comité de prévention de la corruption (COPRECO) institué en 2007 à l'occasion de l'approbation de la Convention de Mérida[59] ; son fonctionnement est précisé par règlement grand-ducal[60]. Il s'agit d'un organe consultatif qui a pour mission d'assister le Gouvernement dans la lutte contre la corruption.

Les missions du COPRECO

Ses missions légales sont les suivantes : - constituer une table ronde multidisciplinaire d'échanges sur le phénomène de la corruption; - contribuer à l'élaboration, à la coordination et à l'évaluation des politiques nationales de prévention de la corruption; - faire le suivi des conventions internationales conclues par le Luxembourg en matière de lutte contre la corruption; - assurer une diffusion adéquate des connaissances concernant la prévention de la corruption.

Le règlement va plus loin: pour remplir sa mission d'assistance au Gouvernement, le Comité peut rechercher et proposer les mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre la corruption, suivant une approche globale et multidisciplinaire, tant au niveau national qu'international, et aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Il peut également proposer des priorités et mesures pour l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption, assurer le suivi des données relatives à la répression pénale, disciplinaire ou autre en la matière, contribuer à la diffusion d'informations, notamment en soutenant la publication de documents ou l'organisation de formations et séminaires, assurer le suivi des groupes de travail internationaux traitant de la corruption, correspondre et coopérer avec des organismes étrangers ou internationaux similaires, et représenter le Luxembourg ou faire office de point de contact au sein de réseaux internationaux de lutte contre la corruption, étudier l'efficacité des mesures et instruments de lutte contre la corruption tout en coordonnant l'ensemble des organes impliqués, et enfin émettre, sur demande ou de sa propre initiative, des avis et recommandations sur toute question liée à la lutte contre la corruption.

---

[58] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 24.

[59] Art. 2 de la loi du 1er août 2007 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies à New York le 31 octobre 2003 et ouverte à la signature à Mérida (Mexique) le 9 décembre 2003 ; Projet de loi n° 5697, Commentaire des articles, ad art. 2, p. 5 : « L'article 6 de la convention invite les Etats partis à créer un organe de prévention de la corruption (…). Il est proposé au niveau national, de créer une cellule de prévention de la corruption qui regrouperait tous les acteurs concernés par le phénomène de prévention et de répression de la corruption ».

[60] Règlement grand-ducal du 15 février 2008 déterminant la composition et le fonctionnement du Comité de Prévention de la Corruption.

Le Comité se compose de membres effectifs et suppléants représentant tous les ministères, désignés par les ministres respectifs, et est présidé par le ministre de la Justice ou une personne qu'il délègue à cet effet. Il peut s'adjoindre, au cas par cas, des représentants ou experts d'entités publiques et privées selon les sujets traités, auxquels il peut confier des missions ponctuelles d'information et de consultation, cette décision étant prise par le président sur proposition d'au moins un membre

Bien que le règlement lui confère un mandat très étendu, les évaluations internationales (OCDE, Commission européenne) constatent que le COPRECO concentre en pratique son activité observable sur la coordination des évaluations internationales (GRECO, UNCAC, OCDE), sans avoir publiquement présenté de recommandations ou mesures concrètes ni rendu ses travaux publics, Le GRECO souhaite que son action devienne plus visible[61].

44. Future autorité luxembourgeoise ? La directive-corruption, au-delà de l'aspect répressif, impose un volet institutionnel et préventif[62]. Son article 22 impose que les États membres disposent d'un ou plusieurs organismes chargés de la prévention de la corruption (avec des tâches telles que l'évaluation des déclarations d'avoirs, le contrôle des règles de transparence et de conflits d'intérêts, l'identification des secteurs à risque) ainsi que d'un ou de plusieurs organismes chargés de sa répression, ces organismes devant agir sans ingérence indue, être connus du public, appliquer des procédures décisionnelles transparentes et rendre compte publiquement de leurs activités et résultats. L'article 23 leur impose en outre de disposer d'un personnel qualifié suffisant et des ressources financières, techniques et technologiques nécessaires à l'exercice effectif de leurs fonctions.

Ces dispositions laissent une large marge de manœuvre aux Etats. Le COPRECO devra évoluer ou être remplacé par une autorité nouvelle, investie de davantage de compétences ou moyens. En effet, le COPRECO ne remplit aujourd'hui aucune de ces conditions de façon satisfaisante : il n'a pas de ressources ni de personnel dédiés, il ne rend publiquement compte ni de ses

---

[61] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 26 : » De plus, l'EEG regrette l'absence de visibilité autour des travaux du COPRECO : le comité ne communique pas sur les conclusions de ses réunions et ne dispose pas d'un site internet dédié, le tout sans association de la société civile à ses travaux et sans interactions avérées avec d'autres acteurs compétents en matière d'intégrité publique et de contrôle, tels que le Médiateur (Ombudsman) ou l'autorité de la concurrence. Selon l'EEG, il conviendrait de veiller à ce que le COPRECO agisse avec un niveau approprié de visibilité et établisse des rapports réguliers sur ses activités, qui seraient ensuite dûment communiqués au public. ».

[62] La Directive rappelle toutefois aussi qu'il n'y a pas d'obligation de créer de nouveaux organismes ou nouvelles unités si elles existent déjà et souligne l'autonomie institutionnelle et administrative des Etats membres ; 7e Considérant de la directive 2026/1021.

activités ni de ses résultats, et les évaluations internationales constatent qu'il n'a produit aucune recommandation concrète à ce jour.

45. Un Observatoire de la corruption ? Tout comme les « stratégies nationales » ont le vent en poupe, on constate aussi un certain appétit politique à créer des « Observatoires » dont le nombre a considérablement augmenté ces dernières années[63].

Le terme « Observatoire » ne renvoie pas à une structure clairement définie, mais couvre des réalités institutionnelles très hétérogènes : groupement peu formalisé, reposant sur une simple coopération ; service intégré au sein d'une administration existante ; ou entité distincte et autonome. Ce qui les unit, au-delà de leur nom et de la diversité de leurs statuts, c'est un objectif commun : suivre dans la durée un phénomène donné, rassembler des informations et des données statistiques le concernant, produire des analyses et des indicateurs, et parfois formuler des recommandations - le tout à l'abri, au moins en théorie, des aléas du cycle politique immédiat. Ce faisant, l'observatoire remplit une double fonction : il permet de mieux connaître le phénomène observé et d'éclairer ainsi de meilleurs choix politiques, tout en participant, par la mise à disposition publique de ces données, à l'effort de transparence.

Un tel modèle pourrait faire sens en matière de prévention de la corruption. Mais aucune structure pérenne ne semble aujourd'hui dédiée à la collecte et à la publication de données quantitatives sur les risques ou manifestations de corruption au Luxembourg. Cet observatoire pourrait aussi assumer les obligations de relevés statistiques imposées par la directive-corruption[64].

46. La Chambre des députés. La Chambre des députés a tout d'abord pour mission de doter le pays d'un cadre légal efficace de prévention et de lutte contre la corruption. Les Députés sont aussi eux-mêmes exposés au risque de corruption, ce qui a conduit à l'adoption de règles déontologiques (→ 332). Au-delà, ils ont les moyens d'action suivants :

---

[63] Nous relevons notamment les Observatoires suivants : l'Observatoire de l'Habitat, l'Observatoire du développement territorial (ODT), l'Observatoire national de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire (OEJQS), l'Observatoire social de la Ville de Luxembourg (OSVdL), l'Observatoire social de la Ville d'Esch-sur-Alzette, l'Observatoire de l'absentéisme au travail, l'Observatoire national de la santé (ObSanté), l'Observatoire de la compétitivité (ODC), l'Observatoire de la formation des prix, l'Observatoire de l'emploi, l'Observatoire de la formation, l'Observatoire digital de la mobilité, l'Observatoire de l'égalité entre les genres, ou encore l'Observatoire de la culture, l'Observatoire des politiques sociale, l'Observatoire de la Politique Climatique ; l'Observatoire de l'environnement naturel (OEN) - à quand un Observatoire des observatoires pour garder une vue d'ensemble ?

[64] Art. 34 de la Directive-corruption.

(a) Commission d'enquête. Les Députés ont un droit d'enquête parlementaire, ancré à l'article 81 de la Constitution[65], dont l'exercice est réglementé par la loi[66] et par le Règlement de la chambre. Ce droit d'enquête parlementaire connaît deux configurations distinctes au Luxembourg. Une « commission d'enquête » peut prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code de procédure pénale, ce qui correspond à des pouvoirs assimilables à ceux d'un juge d'instruction, la loi s'étant toutefois écartée de toute référence directe à cette notion afin d'éviter la confusion entre pouvoirs législatif et judiciaire. Ces commissions d'enquête ne sont pas mises en place très fréquemment, mais peuvent l'être notamment dans des cas de criminalité affectant l'intérêt public (p.ex. affaire dite « *Bommeleeër* », affaire du SREL), y compris des affaires de corruption (affaires Kralowetz et « affaire du siècle » présentées ci-après). Il s'agit ici des seules 4 enquêtes parlementaires qui ont été menées sur les derniers 40 ans[67]. Outre les difficultés politiques pour obtenir les majorités requises, une telle commission doit veiller à ne pas interférer avec la justice.

(b) Commission spéciale. Une « commission spéciale » est moins complexe à instituer. Une telle commission ne dispose pas des pouvoirs d'un juge d'instruction propres à la commission d'enquête et se crée à la majorité simple, ce qui en fait un outil plus souple mais aussi moins contraignant. Nous n'avons pas identifié de commission spéciale spécifique aux faits de corruption (à l'exception de l'affaire Kralowetz qui avait débuté en commission spéciale avant de devenir une commission d'enquête) ; un exemple récent de commission spéciale en matière de fraude est la commission spéciale dite « Caritas » instituée fin 2024 pour suivre l'escroquerie de quelque 61 millions d'euros au préjudice de la Fondation Caritas.

Exemple de commission d'enquête – l'affaire « transports routiers internationaux » (Kralowetz)[68]

L'affaire baptisée « Kralowetz » éclate en janvier 2002, lorsque les autorités judiciaires luxembourgeoises, dans le cadre d'une commission rogatoire internationale initiée par le parquet de Munich, perquisitionnent les bureaux de la société de transport international United Cargo Lux GmbH à Esch-sur-Alzette, pour laquelle roulent les camions de la firme Kralowetz ; le gérant technique est arrêté et accusé d'infractions à la réglementation européenne des transports, les chauffeurs originaires des pays de l'Est étant rémunérés au kilomètre et non à l'heure, contrairement aux directives communautaires (européennes).

[65] Art. 81 de la Constitution : « La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. ».
[66] Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.
[67] Selon le rapport Kralowetz, il y en a eu en tout 16 (1881-2003).
[68] Dossier parlementaire n° 5170, Rapport de la Commission d'enquête « transports routiers internationaux », 11 juillet 2003.

L'affaire attire l'attention sur le système d'attribution des licences de transport routier, ainsi que sur le droit d'établissement des entreprises et le droit du travail, et donne lieu en avril 2002 à la condamnation du gérant à six mois de prison ferme et 9.900 euros d'amende,

Plusieurs ministres s'expriment publiquement sur le dossier durant les mois qui suivent, sans qu'un consensus clair n'émerge sur d'éventuelles responsabilités administratives.

Face à cette situation, la Chambre des Députés institue en février 2002 une Commission spéciale « Transports Routiers Internationaux », chargée d'examiner les règles et la pratique du système d'attribution et de retrait des autorisations et licences de transport depuis la fin des années 1980. Cette commission spéciale, qui se réunit à dix reprises, se heurte toutefois à des obstacles procéduraux : le Procureur Général d'État lui refuse la communication des dossiers du Ministère des Transports saisis dans le cadre de l'instruction pénale visant un ancien haut fonctionnaire du Ministère, et plusieurs témoins refusent de témoigner devant elle.

Estimant qu'il existait des indices suffisants laissant présumer des dysfonctionnements au sein du Ministère des Transports, la Chambre des Députés décide en mai 2002, d'instituer une véritable Commission d'enquête, dotée des pouvoirs d'un juge d'instruction[69].

Dans ses conclusions, la commission retient que le haut fonctionnaire disposait, en pratique, d'une très large marge d'appréciation personnelle et quasi discrétionnaire dans l'attribution des autorisations de transport, ce qui a été confirmé par le jugement du tribunal correctionnel l'ayant condamné pour corruption passive à neuf mois d'emprisonnement avec sursis et 2.500 euros d'amende, tout en soulignant l'absence d'un catalogue de compétences contraignant ainsi que d'instructions ministérielles formalisant les critères d'octroi, ce qui constitue le principal reproche adressé aux titulaires successifs du département des Transports. C'est d'ailleurs suite à cette affaire que l'ancienne législation sur les enquêtes parlementaires, datant de 1911[70], a été réformée.

[69] Soucieuse d'éviter toute interférence avec la procédure pénale en cours contre le haut fonctionnaire, la commission sollicite au préalable l'avis de deux juristes belges, Roger Lallemand et Francis Delpérée, qui concluent notamment qu'une personne inculpée peut être entendue comme témoin sur des faits étrangers à son inculpation, mais que la commission ne peut exiger l'accès à un dossier pénal en cours, avant de mener au total 23 réunions, entendant notamment d'anciens ministres des Transports, de nombreux fonctionnaires et le fonctionnaire visé lui-même, une fois son procès pénal clos.

[70] Loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires.

L' « affaire du siècle »[71] (*Jorhonnertaffär*) - corruption, proxénétisme, armes et stupéfiants

En mars 1980, la Chambre des Députés a institué une commission d'enquête parlementaire chargée de vérifier si et dans quelle mesure des hauts fonctionnaires ou des hommes politiques pourraient être impliqués dans une affaire de proxénétisme qui secouait alors l'opinion publique, d'examiner l'application des législations sur le proxénétisme, le trafic de stupéfiants, la détention et le commerce des armes et la corruption des fonctionnaires publics, et d'en tirer les conclusions en vue d'une éventuelle réforme législative

La commission a siégé à huis clos et a tenu au total 43 réunions entre 1980 et 1982. Sur le volet spécifique de la corruption de fonctionnaires publics, le rapport de la Gendarmerie sollicité par la commission relevait que, de 1975 à 1979, seuls trois procès-verbaux avaient été dressés pour corruption ou tentative de corruption de fonctionnaires publics, ce qui a conduit la commission à conclure qu'une modification de la législation en la matière ne s'imposait pas. La commission a néanmoins recueilli des éléments plus préoccupants au cours de ses travaux : elle a été informée de relations pour le moins équivoques entre des agents de la police de la Ville de Luxembourg et les milieux interlopes, d'instructions judiciaires en cours contre certains membres de la Gendarmerie soupçonnés de relations incompatibles avec leurs fonctions, et a constaté que le commissaire central de police de la Ville de Luxembourg aurait eu des activités difficilement compatibles avec ses fonctions[72].

Sur le plan des conclusions générales, la commission a constaté, à plusieurs reprises et jusqu'au terme de ses travaux, qu'aucun homme politique, au sens large du terme, n'était impliqué dans les affaires de proxénétisme, de trafic de stupéfiants, de détention et de commerce d'armes, et qu'il n'existait aucune preuve ni indice d'appuis ou de protections accordés par des personnalités politiques aux personnes mêlées à ces affaires. Les travaux ont par ailleurs été fortement entravés par des questions de séparation des pouvoirs et par l'annulation, en 1980, des écoutes téléphoniques ayant fondé l'instruction judiciaire initiale : suivant avis de Maître Alex Bonn les écoutes annulées ne pouvaient être utilisées ni transmises à la commission, et qu'une commission d'enquête ne peut obliger un inculpé à déposer sous serment sur des faits liés à son inculpation, et que ses pouvoirs à l'égard des personnes visées par une instruction judiciaire connexe sont, en pratique, quasiment inexistants. Faute de pouvoir aller plus loin, la commission a décidé, en juin 1982, de suspendre ses travaux dans l'attente du résultat des instructions judiciaires alors en cours.

[71] Dossier parlementaire n° 2606, Commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite « de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants ».

[72] La tentative d'entendre le commissaire comme témoin a toutefois échoué : convoqué, il a conditionné son témoignage à la présence de ses avocats et à l'absence de prestation de serment préalable, invoquant sa qualité d'inculpé dans le cadre de l'affaire ; la commission a alors renoncé provisoirement à son audition.

(c) Questions parlementaires. Les questions parlementaires trouvent leur base dans la Constitution[73] et dans le Règlement de la Chambre des Députés[74], qui prévoit plusieurs formes de questions (écrites, urgentes, avec débat, ou posées lors des heures de questions ou d'actualité), permettant à un député de demander des renseignements à un membre du Gouvernement sur une affaire administrative ou gouvernementale, dans le cadre du contrôle et de la surveillance de l'action gouvernementale par la Chambre. Il s'agit d'une prérogative individuelle ouverte à chaque député, souvent mobilisée par l'opposition parlementaire comme instrument de contrôle du Gouvernement, ce dernier étant en principe tenu de répondre mais conservant une large marge d'appréciation sur le contenu et le niveau de détail de sa réponse. Les questions et réponses sont rendues publiques et largement reprises par la presse, ce qui exerce une pression certaine sur la qualité de la réponse ministérielle. Les questions parlementaires sont nombreuses ; pour autant qu'elles concernent la corruption, nous les avons intégrées dans les différentes parties de notre ouvrage.

(d) Accès aux documents. Le droit d'accès aux documents du gouvernement complète le droit des députés individuels d'accéder à des informations[75]. Le gouvernement peut se montrer réticent à fournir certains documents. Une affaire portée en justice en particulier a fait en sorte que les règles afférentes ont été clarifiées, notamment par un ancrage constitutionnel explicite en 2023.

Le droit d'accès des députés aux documents : l'affaire RTL Group (arrêt Clement)

En octobre 2019, alors que le groupe RTL Group envisageait de délocaliser une partie de ses activités du Luxembourg vers l'Allemagne, le député Sven Clement a demandé au Premier ministre, ministre des Communications et des Médias, la communication des contrats et conventions liant l'État luxembourgeois à RTL Group afin de contrôler l'ancrage du groupe au Grand-Duché ; le ministre a opposé un refus, invoquant une clause de confidentialité et le risque d'engager la responsabilité de l'État.

Saisi en première instance, le tribunal administratif s'est déclaré incompétent, qualifiant la décision ministérielle d'« acte de gouvernement » échappant à tout contrôle juridictionnel. En appel, la Cour administrative[76] a réformé ce jugement, retenu sa

[73] Art. 75 2° de la Constitution : « la Chambre des Députés peut adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre ».

[74] Art. 79 et suivants du Règlement de la Chambre des Députés.

[75] Art. 75 3° de la Constitution : « la Chambre des Députés peut requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents » ; Art. 84bis et suivants du Règlement de la Chambre des Députés.

[76] Cour administrative, 26 janvier 2021, n° 44997C : « C'est à partir de toutes ces dispositions de la Constitution et de la substance même du contenu du statut éminent du député, représentant de la Nation, élu au suffrage universel, tenancier par délégation de la puissance souveraine, que le droit d'un député à la communication de documents nécessaires à un contrôle effectif de l'action du gouvernement, dont il a la vocation permanente, se trouve fondée de manière inhérente dans le système de démocratie parlementaire mis en place par la Constitution depuis 1919. (…) La lecture particulièrement réductrice des attributions d'un député, faite par les mémoires étatiques

compétence, puis annulé la décision de refus ministérielle et renvoyé le dossier devant le ministre. Sur le fond, la Cour a jugé que le droit d'accès d'un député aux documents détenus par l'administration découle directement de son mandat parlementaire et du régime de démocratie parlementaire consacré par la Constitution, qu'un député n'est pas un tiers par rapport à l'État mais un organe de celui-ci habilité à connaître des contrats conclus en son nom, et qu'il devient à ce titre un « confident nécessaire » tenu, à son tour, par la clause de confidentialité ; cette clause ne pouvait lui être opposée pour refuser l'accès.

L'arrêt a été qualifié d' « arrêt de principe » dans une affaire subséquente dans laquelle un député sollicitait l'accès aux documents de commande des vaccins (pandémie Covid-19)[77]. L'administration n'avait manifestement pas accepté la solution de l'arrêt « Clement » puisqu'elle tentait – vainement – de faire porter la question devant la Cour constitutionnelle.

Les élus locaux au sein du conseil communal ont tenté de faire appliquer cette jurisprudence à leur profit, ce qui leur a cependant été refusé[78].

est en dysphase non seulement par rapport à l'essence même du régime démocratique dégagée ci-avant par la Cour, mais encore par rapport au contenu de la réponse fournie par le ministre au député actuellement appelant à travers sa décision querellée du 12 novembre 2019. (…) Il découle de l'ensemble des développements qui précèdent que le motif tiré de la stipulation de clauses de confidentialité n'est pas de nature à sous-tendre utilement le refus de communication des documents litigieux face à un député habilité, ès-qualités, à obtenir communication de ces documents dans sa démarche, précisément circonscrite par lui, de contrôle de l'action des membres du pouvoir exécutif compétents par rapport à l'objet du contrôle, en l'occurrence l'ancrage de l'opérateur historique RTL Group au Luxembourg ».

[77] Trib. adm., 28 avril 2025, n° 48535 : « Il se dégage de ces développements de la Cour, auxquels le tribunal se rallie en les transposant mutatis mutandis au cas d'espèce, d'une part, qu'en sa qualité de député, Monsieur A, est à considérer, non pas comme un tiers par rapport à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, mais comme un organe de cet Etat habilité à avoir connaissance, ès-qualités, des contrats et conventions conclus au nom de l'Etat, tels que les VOF, et, d'autre part, que le droit du demandeur d'obtenir communication de ces documents, ès-qualités et même compte tenu des clauses de confidentialité s'y appliquant, lui confère la qualité de confident nécessaire et s'accompagne d'une obligation de confidentialité partagée emportant que toute divulgation due à son fait d'éléments tombant sous le sceau de la confidentialité est a priori de nature à engager sa responsabilité. Il s'ensuit que le motif ayant trait à la confidentialité s'attachant aux VOF n'est pas de nature à justifier le refus de communication des documents sollicités par le demandeur, agissant en sa qualité de député dans un but bien circonscrit de contrôle de l'action gouvernementale dans le cadre de la commande de vaccins contre la COVID-19. (…) En tout état de cause, aucun des points soulevés par la partie étatique n'est de nature à ébranler le raisonnement de la Cour dans sa substance, de sorte que le tribunal devrait se départir de la solution dégagée par celle-ci. (…) Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le tribunal arrive à la conclusion que la motivation gisant à la base de la décision déférée, selon laquelle, en substance, une communication à Monsieur A., en sa qualité de tiers par rapport à l'Etat, des VOF violerait les clauses de confidentialité prévues aux APA, ce qui exposerait l'Etat à de sérieux risques de mise en jeu de sa responsabilité, n'est pas de nature à sous-tendre utilement le refus de communication des documents litigieux. (…) La décision déférée encourt, dès lors, l'annulation. ».

[78] Cour adm., 13 juillet 2023, n° 48617C. Deux conseillers communaux de la Ville de Luxembourg, invoquant l'arrêt Clement pour revendiquer un droit de contrôle équivalent à celui d'un député, contestaient le recours par le collège échevinal à des sociétés privées de gardiennage

47. Le Médiateur (Ombudsman). L'Ombudsman, initialement dénommé « Médiateur », a été institué en 2003 et ancré en 2023 dans la Constitution (Art. 83). Autorité indépendante rattachée directement à la Chambre des députés. l'Ombudsman exerce une mission non décisionnelle de médiation : intermédiaire neutre, indépendant et impartial, il intervient auprès de l'administration lorsqu'une réclamation lui paraît recevable et fondée, peut assortir son intervention d'une recommandation, et dispose d'un droit d'accès aux informations et dossiers utiles, mais sans pouvoir décisionnel ni de sanction. La saisine intervient par réclamation d'un administré concerné, et peut avoir lieu avant ou conjointement à un recours juridictionnel, sur des dossiers qui couvrent en pratique une large variété de matières administratives courantes (fiscalité, sécurité sociale, urbanisme, état civil, immigration, registres communaux, etc.).

La mission première de l'Ombudsman n'est certainement pas de lutter contre la corruption : son rôle est celui d'un médiateur veillant à la bonne administration et à l'équité de traitement des usagers, non celui d'un organe de contrôle de l'intégrité ou de la probité des agents publics. Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où la corruption d'un agent public peut se traduire par une décision administrative injuste ou illégale, par exemple au détriment d'un administré évincé au profit d'un tiers indûment favorisé, l'Ombudsman pourrait, à l'occasion du traitement d'une réclamation ordinaire, être amené à déceler des indices d'une telle situation, voire être à l'origine de sa détection. Le cas échéant, il lui appartiendrait de signaler ces faits au Parquet (→ 492), ce type de constat dépassant le cadre de sa mission de médiation non décisionnelle. La lecture des derniers rapports annuels (2021-2025) ne relève cependant aucun cas mettant en jeu la probité des agents publics. Néanmoins, en 2010, l'Ombudsman avait relevé un nombre croissant de citoyens se plaignant de conflits d'intérêts dans le corps des élus locaux[79].

48. Service de renseignement de l'Etat (SREL) [80]. Le Service de renseignement de l'État n'est pas une autorité chargée de la poursuite ou de l'instruction des infractions de corruption Sa mission consiste à rechercher, analyser et traiter, dans une perspective d'anticipation et de prévention, les

pour surveiller l'espace public, mais la Cour administrative a jugé cette transposition inopérante, faute pour eux de démontrer avoir été privés d'une prérogative propre à leur fonction.

[79] Rapport annuel du Médiateur, 2010, p. 41 : « Une preuve tangible est certes souvent difficile à rapporter mais les faits parlant souvent d'eux -mêmes, le Médiateur se doit de les considérer avec toute l'attention et tout le sérieux qui s'imposent. Ainsi l'attention du Médiateur a été attirée à plusieurs reprises sur des cas où il était évident que des membres du corps communal étaient de près ou de loin impliqués dans la prise de décision concernant des projets d'aménagement englobant des terrains qui soit leur appartenaient personnellement, soit appartenaient à des membres de leur famille. Or tout citoyen doit pouvoir s'attendre en toute légitimité à ce que les membres du conseil communal fassent primer l'intérêt général sur les intérêts privés. ».

[80] Loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État.

renseignements relatifs aux activités susceptibles de menacer la sécurité nationale : l'espionnage et l'ingérence étrangère, le terrorisme et l'extrémisme à propension violente, la prolifération d'armes de destruction massive, ainsi que la cybermenace et le crime organisé lorsqu'ils sont liés à ces menaces. La corruption peut néanmoins présenter un intérêt indirect pour le SREL lorsqu'elle constitue le vecteur d'une menace relevant, elle, de sa compétence légale : une ingérence étrangère opérée par la compromission d'un agent public, une atteinte au patrimoine économique ou scientifique stratégique du pays, ou une pénétration d'institutions sensibles par corruption.

49. Autres institutions. Pour être complet, nous pouvons encore citer certains autres intervenants. Le ministère des Finances héberge l'AFCOS[81] Luxembourg (service de coordination antifraude), chargé de la coopération avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et les autres ministères pour lutter contre la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et le double financement affectant les intérêts financiers de l'UE. Le ministère des Affaires intérieures exerce la tutelle sur les communes (voir → 551) et sur la Police grand-ducale.

L'Inspection générale de la Police (IGP) est l'organe de contrôle externe indépendant de la police grand-ducale[82], chargé de veiller au respect des principes éthiques et déontologiques et au contrôle de la mise en œuvre du code de déontologie policier. Le Conseil national de la Justice (CNJ) élabore les règles déontologiques des magistrats via un Comité de déontologie qu'il abrite, reçoit les plaintes des justiciables contre le comportement d'un magistrat et peut décider de mesures, y compris des enquêtes ou procédures disciplinaires (→ 351). Pour les autres fonctionnaires déontologie et discipline relèvent de leurs administrations respectives ainsi que du Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID) (→ 670). L'Office des signalements supervise les procédures de signalement et d'alerte. L'INAP assure la formation des fonctionnaires (→ 382). Enfin, on peut mentionner les autorités en matière de marchés publics, les régulateurs sectoriels et les organes des professions libérales.

SECTION 2 - AUTORITÉS DE POURSUITE

50. Multiples intervenants. La lutte contre la corruption repose sur l'intervention coordonnée de plusieurs autorités judiciaires, depuis la détection et l'enquête jusqu'au jugement des infractions. Si celles-ci disposent de prérogatives importantes pour rechercher la preuve et poursuivre les auteurs d'actes de corruption, l'exercice de ces pouvoirs est contrebalancé par un

[81] Anti-Fraud Coordination Service.
[82] Loi du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police.

système de contrôles institutionnels et de garanties procédurales destinés à préserver les droits fondamentaux des personnes concernée.

51. Le Ministère public (Parquet). Le Parquet désigne, dans le langage judiciaire courant, l'ensemble des magistrats du ministère public - par opposition aux magistrats du siège, qui jugent. On les appelle aussi la « magistrature debout », car ses membres se lèvent traditionnellement pour prendre la parole et requérir, contrairement aux juges qui restent assis pendant toute l'audience.

Le Luxembourg est subdivisé en deux arrondissements judiciaires, Luxembourg et Diekirch, et par conséquent également doté de deux parquets auprès des Tribunaux d'arrondissements respectifs. La compétence revient en principe au procureur du lieu de l'infraction ou de la résidence du suspect[83].

Le procureur général d'État représente le ministère public auprès de la Cour de cassation et de la Cour d'appel, chapeautant ainsi l'ensemble de l'organisation. Il est chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur toute l'étendue du territoire national et coordonne l'action des procureurs d'État tant en matière de prévention que de répression des infractions, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets. Il a autorité sur tous les magistrats du parquet et peut leur enjoindre, par instructions écrites versées au dossier, d'engager ou de faire engager des poursuites[84].

Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi[85]. Nous verrons que l'action publique peut également être déclenchée par les victimes des infractions de corruption (→ 277), voire même par des associations actives dans ce domaine (→ 80). Le ministère public reçoit les plaintes et dénonciations et apprécie la suite à leur donner ; nous verrons cependant que tant la police que le juge d'instruction peuvent également être destinataires de plaintes (→ 277). Il doit être informée par tous agents publics des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit (→ 492).

Il procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions, et dirige à cette fin l'activité des officiers et agents de police judiciaire dans le ressort de son tribunal[86].

Cependant, au stade de l'enquête préliminaire, le procureur d'État ne dispose que de pouvoirs limités (ceux d'un OPJ – nous faisons abstraction ici du flagrant délit). Il peut diriger les investigations, entendre des personnes, recueillir des preuves. Sa compétence pour ordonner lui-même des actes réellement coercitifs (perquisitions, saisies non consenties, fouilles, écoutes,

[83] Art. 26 (1) du Code de procédure pénale.
[84] Art. 20 du Code de procédure pénale.
[85] Art. 16 du Code de procédure pénale.
[86] Art. 24 du Code de procédure pénale.

mesures de contrainte sur les personnes) reste en revanche limitée ; pour obtenir de telles mesures coercitives, il ne peut se passer du juge d'instruction.

Ce qui existait de longue date comme une spécialisation de fait au sein des parquets de Luxembourg et de Diekirch a été consacré en droit par une réforme récente : la création, en 2024[87], au sein des deux parquets, d'un département économique et financier.

52. Le juge d'instruction. Le juge d'instruction est le magistrat chargé, une fois saisi, de conduire l'instruction préparatoire : il rassemble les preuves, entend les personnes concernées et accomplit les actes nécessaires à la manifestation de la vérité, avant que la juridiction de jugement ne se prononce sur le fond. À la différence d'une enquête menée par le parquet, son intervention obéit à un formalisme renforcé, en contrepartie des pouvoirs de contrainte étendus qui lui sont réservés.

Le recours au juge d'instruction n'est pas systématique : il dépend de la gravité de l'infraction et de la complexité du dossier. L'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime; elle est facultative en matière de délit (Art. 49 du Code de procédure pénale). La corruption publique étant un crime, l'instruction est le principe.

Le juge d'instruction ne peut se saisir lui-même. Il ne peut informer qu'après avoir été saisi soit par un réquisitoire du procureur d'État, soit par une plainte avec constitution de partie civile (Art. 28, 50). Le juge d'instruction n'est saisi que des faits qui lui sont expressément déférés par le réquisitoire ou la plainte (saisine in rem). Il ne peut l'étendre de sa propre initiative ; il faut une plainte ou un réquisitoire additionnel.

Le juge d'instruction instruit de manière impartiale ; il procède à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité ; il recueille et vérifie, avec soin égal, les faits et les circonstances à charge ou à décharge de l'inculpé (Art. 51).

Lorsque le juge d'instruction envisage d'inculper une personne, il procède à un acte formel appelé première comparution (Art. 81). Lorsqu'il estime que toutes les mesures nécessaires ont été accomplies, le juge d'instruction met fin à l'instruction par une ordonnance de clôture (Art. 127).

À la différence d'une enquête préliminaire menée par le parquet, la procédure d'instruction est nettement plus formelle : elle ouvre des droits et garanties précis à l'inculpé et à la partie civile, la possibilité d'exercer des recours (nullités, appel), ainsi qu'un accès au dossier qui s'ouvre dès avant la première

[87] Loi du 24 juillet 2024 portant création de postes d'attaché de justice et modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027 ; Art. 14 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

comparution dans une mesure restreinte, puis pleinement à compter de l'inculpation.

Ce formalisme accru explique que le juge d'instruction puisse, dans l'intérêt de la manifestation de la vérité, ordonner des mesures coercitives qui ne sont pas entre les mains du parquet, telles que les perquisitions ou les observations (→ 280). Le juge d'instruction est de même indispensable pour toute mesure privative de liberté, telle qu'un mandat d'arrêt ou une détention préventive.

Le revers de ce formalisme est un ralentissement de la procédure. Certains en attribuent la responsabilité aux avocats, qui formuleraient trop de demandes et exerceraient trop de recours ; d'autres l'attribuent à un manque d'effectifs au sein des cabinets d'instruction. Nous ne prendrons pas position sur ce débat.

Une solution a néanmoins été trouvée pour donner davantage de possibilités d'action au parquet, sans ouverture systématique d'une instruction formelle : l'instruction simplifiée dite « mini-instruction »[88]. Ce mécanisme permet au procureur d'État de conserver le contrôle du dossier tout en demandant certains actes, en pratique surtout des perquisitions et des saisies, au juge d'instruction, qui peut alors se limiter à ordonner la mesure sollicitée sans se saisir de l'ensemble de l'affaire. Dans un souci d'efficacité et de rapidité des procédures, ce mécanisme a été récemment élargi, les restrictions antérieures (délai d'attente entre deux demandes, un seul acte autorisé par demande) ayant été abolies[89].

Le rôle et le maintien même du juge d'instruction font débat dans d'autres pays, où l'institution a parfois été abolie. Aucune discussion concrète de cette nature n'existe à ce jour au Luxembourg. On observe cependant, avec la réforme de la « mini-instruction » un glissement progressif vers le parquet, particulièrement en matière économique. Un autre exemple sont les procureurs européens délégués, dont les attributions mêlent les fonctions de parquetier avec certaines fonctions du juge d'instruction (ils peuvent notamment procéder à des inculpations).

Le juge d'instruction reste néanmoins fréquemment indispensable en matière de corruption. Il l'est juridiquement lorsque les faits poursuivis constituent un crime ne relevant pas d'une exception légale à l'obligation d'instruction. Même lorsque l'instruction est facultative ou qu'une mini-instruction serait envisageable, la complexité des opérations, la multiplicité des intervenants, les flux financiers et la dimension internationale du dossier peuvent justifier l'ouverture d'une information complète. Comme l'écrit Jean Bour : « vu la

[88] Loi du 6 mars 2006 portant 1. introduction notamment de l'instruction simplifiée, du contrôle judiciaire et réglementant les nullités de la procédure d'enquête, 2. modification de différents articles du Code d'instruction criminelle et 3. abrogation de différentes lois spéciales.
[89] Loi du 12 décembre 2025 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale.

nature complexe des infractions de corruption, le procureur requiert l'ouverture d'une procédure d'information conduite par un juge d'instruction »[90].

53. CRF - Cellule de renseignement financier[91]. La CRF luxembourgeoise trouve ses origines en 1994-1995 au sein du parquet économique et financier du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, et est, depuis sa fondation, membre du Groupe Egmont, réseau international des CRF (ou FIU – *Financial Intelligence Unit*). Ses effectifs ont considérablement augmenté au fil des années : elle est composée de près de 70 agents (2026). Cette augmentation reflète l'augmentation du nombre de déclarations de soupçon qu'elle reçoit et l'importance que prend l'ensemble du dispositif de lutte anti-blanchiment (et financement du terrorisme).

Initialement composée essentiellement de magistrats, la CRF s'est progressivement ouverte à des profils spécialisés, notamment des analystes financiers, économistes, juristes et experts de l'intelligence financière. Les magistrats n'y sont plus aujourd'hui majoritaires.

Contrairement au modèle administratif retenu dans d'autres pays, la CRF luxembourgeoise reste attachée à l'ordre judiciaire : elle est instituée opérationnellement indépendante et autonome, mais reste sous la surveillance administrative du procureur général d'État. La CRF est dirigée par un magistrat portant le titre de directeur.

La CRF est l'autorité nationale qui a pour mission de recevoir et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes et les autres informations concernant des faits suspects susceptibles de relever du blanchiment (→ 498), des infractions sous-jacentes associées ou du financement du terrorisme, et de disséminer, spontanément et sur demande, aux autorités judiciaires et aux administrations compétentes, le résultat de ses analyses ainsi que toute autre information pertinente, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de suspecter une telle infraction.

Les déclarations d'opérations suspectes que la CRF reçoit et analyse sont essentiellement celles transmises par les professionnels soumis à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (→ 496). Cette obligation couvre notamment toutes les infractions économiques, y compris la corruption et les infractions liées (ou le blanchiment associé à ces infractions). Au-delà des professionnels assujettis à la LBC/FT au sens strict, toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargé d'une mission de service public, sont tenus d'informer sans délai, de

[90] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 67.

[91] Voir notamment Max Braun, Paul Ketter, La cellule de renseignement financier et la visite du GAFI, Présentation introductive de la CRF par Paul Ketter, directeur adjoint de la CRF, RPL n° 4, 1/2020, p. 34.

leur propre initiative, la CRF lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'un blanchiment ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu ou a été tenté, nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel (→ 504).

La CRF peut échanger, spontanément ou sur demande, avec une CRF étrangère, quel que soit son statut, toutes les informations et pièces susceptibles d'être pertinentes pour le traitement ou l'analyse d'informations en lien avec le blanchiment, les infractions sous-jacentes associées ou le financement du terrorisme

La fonction d'analyse de la CRF revêt deux aspects : l'analyse opérationnelle, centrée sur des cas individuels et des objectifs spécifiques, et l'analyse stratégique, portant sur les tendances et formes du blanchiment et du financement du terrorisme. Après analyse, la CRF peut transmettre le dossier soit au parquet, soit à une administration compétente en matière de LBC/FT, soit à une CRF étrangère, dans les conditions rappelées ci-dessus. Un dossier de corruption peut ainsi effectivement prendre son origine dans une déclaration de soupçon reçue par la CRF, qui l'analyse avant de la transmettre au parquet économique et financier pour suite à donner. La CRF se limite à cette analyse financière. La CRF n'exerce pas les pouvoirs d'enquête pénale attribués au parquet, à la police judiciaire ou au juge d'instruction. Son rôle consiste à produire et exploiter du renseignement financier.

L'activité de la CRF repose largement sur la coopération. Au niveau national, elle échange des informations avec les autorités judiciaires, les autorités de contrôle LBC/FT et les administrations compétentes, auxquelles elle peut transmettre les résultats de ses analyses. Au niveau international, elle coopère avec les cellules de renseignement financier étrangères dans le cadre du Groupe Egmont et des mécanismes européens d'échange d'informations. Elle participe ainsi à l'effort de coopération internationale (→ 281).

La CRF dispose également d'un pouvoir opérationnel propre : elle peut donner instruction de ne pas exécuter une ou plusieurs opérations en rapport avec une transaction ou un client lorsqu'elle estime que les conditions légales sont réunies. Cette mesure conservatoire vise à empêcher la dissipation rapide d'avoirs suspects dans l'attente de l'analyse du dossier et, le cas échéant, de l'intervention des autorités judiciaires compétentes. Il ne s'agit pas d'une saisie pénale ou d'une confiscation (→ 282), mais d'un mécanisme préventif particulièrement utile dans les dossiers de corruption et de blanchiment à dimension internationale. Ce blocage n'est cependant pas limité dans le temps.

54. La police grand-ducale. Depuis la fusion avec la gendarmerie en 2000[92], la police grand-ducale forme l'unique force publique non militaire du Grand-

[92] Loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police.

Duché. La loi afférente de 2018[93] distingue les deux grandes catégories de missions de la Police, avec des qualités différentes selon le volet exercé :

- dans l'exercice de ses missions de police administrative, la Police veille au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et règlements de police généraux et communaux, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens, par une surveillance générale et des mesures matérielles de police administrative, exercées par des officiers et agents de police administrative (art. 3-4) ;
- dans l'exercice de ses missions de police judiciaire, la Police a pour tâches de rechercher les crimes, délits et contraventions, de les constater, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités judiciaires, de rechercher, saisir, arrêter et mettre les auteurs à la disposition de la justice, d'exécuter les actes d'enquête et d'instruction ordonnés par les autorités judiciaires, et de transmettre le compte rendu de ses missions à ces autorités (art. 17-19).

La corruption et les atteintes à la probité ne se rattachent généralement pas au maintien de l'ordre public au sens classique du terme – elles ne se détectent et ne se préviennent pas par des patrouilles de quartier. La police, dans le domaine qui nous intéresse, agira essentiellement de nature réactive à un signalement, une plainte ou une enquête déjà engagée. Dans l'exercice de la fonction judiciaire, la police agit sous une double autorité : l'autorité administrative du directeur général, chef hiérarchique du corps, sous la direction du procureur d'État[94], et – pour les OPJ – sous la surveillance et le contrôle du procureur général d'Etat[95].

Tous les policiers sont compétents pour connaître d'une affaire de corruption, mais une spécialisation existe en pratique au vu de la complexité des affaires de criminalité économique. Concrètement, la compétence pour les affaires de corruption revient au Service de police judiciaire (SPJ), qui mène les recherches et enquêtes en relation avec des infractions graves ou d'une complexité particulière ; toute affaire, et notamment des affaires moins complexes, peuvent cependant être confiées à d'autres unités, y compris aux commissariats locaux – il ne s'agit pas d'une compétence exclusive, mais d'une mesure d'organisation interne. La police judiciaire comprend cinq départements, dont un dédié à la criminalité économique et financière ; ce département comprend les sections Infractions économiques et financières, Anti-blanchiment, Entraide judiciaire internationale, Formation, appui et méthodologie, et la Section European Public Prosecutor's Office (section du Parquet européen). C'est la Section Infractions économiques et financières («

[93] Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.
[94] Art. 9 du Code de procédure pénale.
[95] Art. 15-2s. du Code de procédure pénale.

SPJ-EF-EF » dans la nomenclature interne de la police) qui traite en principe les dossiers de corruption.

La police grand-ducale compte quelque 3.400 membres (2026), dont environ trois quarts de policier et un quart de membres du cadre civil. Un effort de recrutement continu vise à en augmenter les effectifs, en particulier pour la police judiciaire et la lutte contre la criminalité économique.

D'un point de vue disciplinaire – par exemple pour des cas de corruption ou autres manquements à la probité – les policiers ne sont pas soumis au régime disciplinaire général de la fonction publique, mais au régime spécifique de l'Inspection générale de la Police (IGP ; → 385).

Des agents autres que les policiers peuvent avoir des fonctions d'officiers de police judiciaire (OPJ), cas qui se retrouve notamment fréquemment dans les administrations compétentes en matière environnementale ou de santé et salubrité publique. En matière de corruption ou infractions assimilées, il n'existe pas d'autorité spécifique compétente qui aurait des OPJ spécialement mandatés pour constater ce type d'infraction.

55. **Autres intervenants.** L'administration des douanes et accises n'a aucune compétence pour enquêter par rapport à des faits de corruption ; ses compétences peuvent cependant couvrir des faits connexes, comme le transport d'argent liquide au-delà des frontières[96]. On peut encore mentionner le Bureau de gestion des avoirs (BGA) et le Bureau de recouvrement des avoirs (BRA) (institués en 2022, un projet de fusion étant en cours), qui jouent un rôle important en matière de saisies et confiscations (→ 282).

Structures européennes en matière de répression de la corruption

Notre étude portant sur les spécificités nationales, nous nous limiterons ici à un aperçu général des structures européennes intervenant en matière de corruption, la documentation en la matière étant par ailleurs riche et aisément disponible.

- *Europol*, l'agence européenne de coopération policière, facilite l'échange d'informations et le soutien opérationnel entre les services répressifs des États membres dans les enquêtes touchant, notamment, à la corruption transfrontalière ; elle ne dispose toutefois d'aucun pouvoir d'enquête ou de poursuite autonome (sauf à participer aux équipes communes d'enquête).

- *Eurojust*, l'agence européenne de coopération judiciaire, coordonne la coopération judiciaire entre autorités nationales dans les affaires pénales transfrontalières, y compris de corruption, mais ne peut pas non plus, elle-même, diriger une enquête ni engager des poursuites.

- *OLAF*. Créé en 1999, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) mène en toute indépendance des enquêtes administratives, notamment sur les faits de fraude et de corruption affectant les intérêts financiers de l'Union. Il peut ainsi enquêter sur des faits de corruption liés à l'attribution ou à l'utilisation de fonds européens, mais

[96] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 71.

également, dans le cadre de ses enquêtes internes, sur des soupçons de corruption ou d'autres manquements graves impliquant des fonctionnaires, agents ou membres des institutions et organismes de l'Union. À l'issue de ses enquêtes, l'OLAF ne prononce lui-même ni condamnation ni sanction, mais peut adresser aux autorités européennes ou nationales compétentes des recommandations financières, administratives, disciplinaires ou judiciaires ; lorsque les faits sont susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen, il coopère avec celui-ci et peut lui transmettre les informations pertinentes.

- *EPPO,* Le Parquet européen (European Public Prosecutor's Office). Après près de 25 ans de discussions, l'EPPO a finalement été institué en 2017[97], implémenté en droit national[98], et a débuté ses activités opérationnelles en 2021.

L'EPPO est chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union notamment la fraude (en particulier à la TVA transfrontalière), le blanchiment et la corruption portant atteinte ou susceptible de porter atteinte à ses intérêts financiers.

En tant qu'autorité de nature judiciaire, il a été décidé d'établir le siège de l'EPPO au Luxembourg : ses bureaux se trouvent à Luxembourg, dans le quartier du Kirchberg, à quelques pas de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le niveau central assure un rôle de coordination et de supervision : l'office central à Luxembourg s'appuie sur un niveau décentralisé regroupant environ cent soixante-dix procureurs européens délégués répartis dans 45 bureaux au sein des pays participants. Les chambres permanentes supervisent et orientent les enquêtes et poursuites menées par les procureurs européens délégués et décident des étapes clés de chaque dossier. Le travail quotidien d'enquête et de poursuite repose ainsi, concrètement, sur les épaules des procureurs européens délégués dans les différents pays participants, sous la supervision du niveau central.

Chaque pays participant compte au minimum deux procureurs européens délégués. Au Luxembourg, ce nombre minimal est actuellement respecté avec deux procureurs européens délégués en poste, mais des discussions sont en cours pour augmenter leurs effectifs. Leur activité et compétences sont encadrés par des dispositions spécifiques du Code de procédure pénale[99]. Rappelons aussi la création, en 2026, d'une « Section European Public Prosecutor's Office » dédiée au sein de la police judiciaire luxembourgeoise.

En 2025, 16 nouvelles enquêtes ont été ouvertes au Luxembourg, portant à 32 le nombre total de dossiers actifs dans le pays. Parmi ces dossiers actifs, trois concernent des faits de corruption. Aucune affaire n'était pendante devant les juridictions

[97] Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.
[98] Loi du 31 mars 2021 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue de l'organisation de l'Office des procureurs européens délégués ; Loi du 22 juillet 2022 modifiant le Code de procédure pénale aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen ; Loi du 18 février 2026 modifiant le Code de procédure pénale en vue d'adapter certaines dispositions relatives au Parquet européen.
[99] Art. 136-3 et suivants du Code de procédure pénale.

luxembourgeoises à ce stade ; 0,07 million d'euros d'avoirs ont été saisis au cours de l'année 2025[100].

56. Les juges du fond. Aux côtés des parquetiers et juges d'instruction, il faut encore mentionner les juges du siège. Ceux-ci interviennent à différents niveaux. Tout d'abord, lorsque l'affaire est passée en instruction judiciaire, la chambre du conseil décide, en audience non publique, s'il y a ou non des charges suffisantes pour justifier un renvoi devant une procédure au fond. Si tel n'est pas le cas, elle décide d'un non-lieu. Si l'affaire est poursuivie au fond, elle se poursuit en audience publique (→ 73), ce qui peut causer un préjudice réputationnel additionnel, qui peut être atténué par un jugement sur accord (→ 301). Si la corruption publique constitue un crime, elle est cependant en pratique en général malgré tout jugée devant une chambre correctionnelle (→ 300), tout comme les autres délits tels que le trafic d'influence ou la prise illégale d'intérêts. Si le nombre de cas dans lesquels la chambre correctionnelle siège à un seul juge (« juge unique ») a progressivement augmenté, les dossiers de corruption continuent à être jugés par une composition de trois juges, ce qui se justifie parfaitement au vu de la complexité de ce type de dossiers.

Les effectifs des juges auprès du Tribunal d'arrondissement (et de la Cour) ont également été substantiellement renforcés sur la période récente. Un projet de loi a été déposé en vue de « la constitution de chambres commerciales et de chambres pénales, avec spécialisation en droit économique et financier. Afin d'optimiser et d'accélérer le traitement des dossiers économiques et financiers, une modernisation des procédures et méthodes de travail est recommandée (…) La constitution de chambres pénales spécialisées en droit économique et financier se situe dans le contexte de l'évaluation de notre pays par les instances du GAFI »[101]. Elles « constituent le prolongement de la spécialisation des parquets et cabinets d'instruction dans le domaine économique et financier ».

SECTION 3 - ORGANISMES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS

57. Le Luxembourg ne dispose à ce jour pas de système national de contrôle et supervision des mécanismes de lutte contre la corruption. Au-delà du niveau national, il faut mentionner le rôle joué par le GRECO, par l'OCDE et par la Commission européenne.

58. GRECO. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) est un organe du Conseil de l'Europe créé en 1999, dans le prolongement du Programme d'action contre la corruption et des Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption. Le Luxembourg en est membre fondateur.

[100] Rapport annuel 2025 de l'EPPO (« Annual Report 2025 »).
[101] Projet de loi n° 8748, Exposé des motifs, p. 2.

La mission du GRECO est de renforcer la capacité de ses membres à prévenir et combattre la corruption, en veillant à l'application effective des normes anticorruption du Conseil de l'Europe, qu'elles soient juridiquement contraignantes (conventions) ou relevant de la soft law (recommandations et principes directeurs).

Le GRECO regroupe la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que plusieurs États non membres. Il fonctionne sur la base d'un mécanisme d'évaluation par les pairs, organisé en cycles thématiques successifs, au cours desquels les dispositifs nationaux sont examinés au regard des standards européens. Ce mécanisme combine analyses techniques, échanges contradictoires, recommandations ciblées et suivi de leur mise en œuvre, dans une logique de pression mutuelle destinée à encourager les réformes internes. Son efficacité est généralement reconnue, notamment pour sa capacité à susciter des évolutions législatives ou institutionnelles concrètes, y compris dans des domaines sensibles tels que l'intégrité des responsables publics ou le financement de la vie politique. Si l'absence de sanctions juridiquement contraignantes et la dépendance à la volonté politique des États sont parfois critiquées, le GRECO demeure l'un des mécanismes internationaux de suivi anticorruption les plus aboutis.

Beaucoup de réformes de la législation luxembourgeoise en matière de corruption sont le résultat de ces évaluations.

Cycle	Lancement	Thématique principale
1	2000	Indépendance, spécialisation et moyens des autorités nationales chargées de la prévention et de la lutte contre la corruption (y compris les immunités)
2	2003	Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption ; prévention et détection de la corruption dans l'administration publique ; prévention de l'utilisation des personnes morales à des fins de corruption
3	2007	Incriminations pénales en matière de corruption et transparence du financement des partis politiques
4	2012	Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires, juges et procureurs
5	2017	Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (fonctions exécutives supérieures) et des forces de l'ordre
6	2025	Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au niveau infra-national (autorités locales et régionales)

Pour le Luxembourg, les cycles 1 à 4 sont clos, le 5e est toujours en cours avec un suivi des recommandations, et le 6e – ciblé sur la Ville de Luxembourg et

la Commune de Dudelange, est encore en cours. Les résultats peuvent se résumer comme suit :

(a) 1er cycle[102]. Sur les douze recommandations adressées au Luxembourg lors du 1er cycle d'évaluation, quatre ont été pleinement satisfaites - notamment l'établissement de statistiques sur la corruption, l'extension des techniques de surveillance spéciales, le renforcement de la Cour des Comptes et l'augmentation des effectifs judiciaires. En revanche, cinq recommandations n'ont pas été mises en œuvre : aucune sensibilisation concrète des fonctionnaires dans les secteurs à risque, absence de base légale pour les agents infiltrés, coopération insuffisante entre fisc et parquets, absence de mesures d'incitation à la collaboration avec la justice, et absence d'organe spécialisé anticorruption. Trois recommandations ont été partiellement réalisées, notamment la protection des témoins - dont le projet de loi n'avait pas encore été adopté - et la transparence des procédures.

(b) 2e cycle[103] Sur les treize recommandations adressées au Luxembourg dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation, seules deux ont été pleinement mises en œuvre lors du rapport de conformité initial - la formation des agents publics et l'extension du contrôle de la Cour des Comptes - tandis que onze recommandations demeuraient partiellement ou non mises en œuvre, le GRECO constatant « un déficit assez important ». Les lacunes les plus saillantes portaient sur l'absence de confiscation et de saisie par équivalent pour toute infraction de corruption, le manque de codes de déontologie couvrant l'ensemble des agents publics, l'insuffisance de l'encadrement des conflits d'intérêts, du pantouflage et des cadeaux, l'absence d'accès général aux documents publics, et la non-adoption d'un régime de responsabilité pénale des personnes morales.

À l'issue de l'addendum adopté en juin 2008, trois recommandations supplémentaires ont été considérées comme satisfaites - notamment grâce à l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2007 sur la confiscation et de la loi du 13 décembre 2007 sur la saisie immobilière - mais neuf recommandations restaient encore partiellement mises en œuvre, le GRECO relevant que plusieurs projets législatifs importants, dont l'accès général aux documents publics et la responsabilité pénale des personnes morales, n'avaient toujours pas abouti. L'adoption de l'addendum a mis fin à la procédure de conformité du deuxième cycle d'évaluation sur le Luxembourg.

---

[102] GRECO, Rapport de Conformité sur le Luxembourg, Premier Cycle d'Evaluation, Greco RC-I (2003) 5F, 11.7.2003.

[103] GRECO, Deuxième Cycle d'Evaluation, Rapport de Conformité sur le Luxembourg, Greco RC-II (2006) 7F, 12.6.2006 ; GRECO, Deuxième cycle d'évaluation, Addendum au Rapport de Conformité sur le Luxembourg, Greco RC-II (2006) 7F Addendum, 13.65.2008.

(c) 3e cycle[104]. La procédure de conformité du 3e cycle d'évaluation s'est déroulée en trois étapes successives, avec des résultats contrastés selon les thèmes.

Au terme du premier rapport de conformité, le Luxembourg n'avait mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante que trois des dix-sept recommandations du 3e cycle. Le GRECO avait jugé ce niveau de conformité « globalement insuffisant » et décidé d'appliquer l'article 32 de son règlement intérieur, invitant le Luxembourg à soumettre un rapport d'avancement. Sur le Thème I (incriminations), les lacunes tenaient principalement au fait que le projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption - qui prenait en compte plusieurs recommandations - n'avait pas encore été adopté. Sur le Thème II (financement des partis politiques), la grande majorité des recommandations était non mise en œuvre, notamment l'absence de statut juridique des partis, l'insuffisance de l'encadrement comptable et du financement des campagnes, et la confusion entre financement des groupes parlementaires et des partis[105].

À la clôture de la procédure, avec l'adoption du deuxième rapport de conformité, treize des dix-sept recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante : toutes celles du Thème I, et six des dix recommandations du Thème II. Les recommandations iii (statut juridique des partis), iv (périmètre comptable), vi (financement des campagnes) et x (éventail des sanctions) restaient respectivement non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre.

(d) 4e cycle.[106] Le 4e cycle a été particulièrement douloureux, avec 6 rapports de conformité successifs. Le GRECO avait adressé quatorze recommandations

---

[104] GRECO, Troisième Cycle d'Evaluation, Rapport de Conformité sur le Luxembourg « Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) » - « Transparence du financement des partis politiques », Greco RC-III (2010) 4F, 11.6.2010. GRECO, Troisième Cycle d'Evaluation, Rapport de Conformité Intérimaire sur le Luxembourg « Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) » - « Transparence du financement des partis politiques », Greco RC-III (2010) 4F Rapport intérimaire, 1.4.2011. GRECO, Troisième Cycle d'Evaluation, Deuxième Rapport de Conformité sur le Luxembourg « Transparence du financement des partis politiques », Greco RC-III (2012) 8F, 22.6.2012.

[105] À l'issue du rapport de conformité intérimaire, onze des dix-sept recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante : l'ensemble des sept recommandations du Thème I étaient désormais satisfaites, grâce notamment à l'adoption de la loi du 27 janvier 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption. Le GRECO a conclu que le niveau de conformité n'était plus « globalement insuffisant » et a décidé de ne plus appliquer l'article 32. Sur le Thème II, des progrès notables avaient été accomplis - adoption d'un plan comptable uniforme, clarification du rôle de la Cour des Comptes, publication des comptes des partis - mais des lacunes persistaient sur le statut juridique des partis, le financement des campagnes et l'éventail des sanctions.

[106] GRECO, Quatrième Cycle d'Evaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport de conformité, Greco RC-IV (2015) 5F, 1.7.2015 ; Rapport de conformité intérimaire, GrecoRC4(2019)4, 22.3.2019 ; Deuxième rapport de conformité, GrecoRC4(2017)17, 18.10.2017. Deuxième rapport de conformité intérimaire, GrecoRC4(2020)13, 29.10.2020 ; Troisième rapport de conformité intérimaire,

au Luxembourg portant sur la prévention de la corruption à l'égard des membres du Parlement, des juges et des procureurs. Dès le premier rapport de conformité en 2015, une seule recommandation était jugée satisfaisante, huit étaient partiellement mises en œuvre et cinq non mises en œuvre, avec des lacunes importantes tant pour les parlementaires (déclarations d'intérêts et de patrimoine, transparence des contacts avec les tiers, contrôle effectif) que pour les juges et procureurs, en matière de réformes structurelles, de cohérence des règles d'intégrité, de formation et d'indépendance du parquet. La procédure de l'article 32 du règlement intérieur (rapports supplémentaires) a été déclenchée dès 2017, le GRECO ayant qualifié la conformité de « globalement insuffisante », une appréciation maintenue jusqu'en 2020, sans progrès substantiels.

À la clôture de la procédure, treize des quatorze recommandations ont finalement été considérées comme mises en œuvre de manière satisfaisante, grâce notamment à l'adoption d'un Code de conduite des députés assorti d'un guide pratique, et à une réforme constitutionnelle et législative d'envergure portant création du Conseil national de la justice et refonte du statut du magistrat, couvrant les procédures d'avancement, l'indépendance du parquet et le régime disciplinaire. La seule recommandation demeurée partiellement mise en œuvre concerne le dispositif de surveillance et de sanction des manquements au Code de conduite des députés, le contenu des déclarations n'étant pas vérifié et les modalités de contrôle par la Chambre restant insuffisamment précisées.

(e) 5e cycle [107] . Le rapport d'évaluation du 5e cycle avait adressé 21 recommandations au Luxembourg portant sur la prévention de la corruption au sein des hautes fonctions de l'exécutif et des services répressifs. À l'issue du premier rapport de conformité, seulement huit recommandations étaient jugées satisfaisantes, neuf partiellement mises en œuvre et quatre non mises en œuvre - notamment l'encadrement des contacts avec les lobbyistes, l'attribution aux autorités judiciaires de la compétence de poursuite des ministres, la gestion des risques au sein de la police et le contrôle d'intégrité régulier des policiers au cours de leur carrière. Les principales avancées portaient sur l'adoption d'un code de déontologie pour les membres du gouvernement et leurs conseillers ainsi que sur la consécration légale du droit d'accès aux documents publics, tandis que pour la Police grand-ducale, l'entrée en vigueur de la loi sur l'IGP, du code de déontologie et l'introduction d'un numéro d'immatriculation unique étaient saluées.

GrecoRC4(2022)4, 25.3.2022 ; Addendum au deuxième rapport de conformité, GrecoRC4(2023)14, 1.12.2023.

[107] GRECO, Cinquième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, Rapport de conformité, GrecoRC5(2020)6, 29.10-2020, Deuxième rapport de conformité, GrecoRC5(2022)5, 2.12.2022.

A l'adoption du deuxième rapport de conformité, 18 des 21 recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, deux restaient partiellement mises en œuvre - le régime de sortie des fonctions pour les conseillers et l'attribution de la compétence de poursuite des ministres aux autorités judiciaires, conditionnée à l'achèvement de la révision constitutionnelle - et une demeurait non mise en œuvre, à savoir l'établissement d'un contrôle d'intégrité régulier des policiers au cours de leur carrière, le cadre légal en vigueur ne permettant pas de tels contrôles systématiques.

(f) 6e cycle[108]. Alors que le présent ouvrage était sur le point d'être mis sous presse, le 22 septembre 2026, le GRECO a rendu public son rapport d'évaluation du Luxembourg dans le cadre du 6e cycle d'évaluation. La Ville de Luxembourg et la Ville de Dudelange avaient participé à l'évaluation sur place en septembre 2025.

Le GRECO relève un « cadre juridique globalement satisfaisant » et signale plusieurs bonnes pratiques, notamment les mécanismes permettant l'exercice d'un congé politique par les élus locaux, certains dispositifs de participation démocratique ou la retransmission en direct des séances d'un conseil communal.

Le rapport met toutefois aussi en évidence des insuffisances et formule des recommandations. Il appelle avant tout à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, laquelle devrait intégrer de manière appropriée le niveau communal. Il relève également le rôle encore limité du COPRECO. Plus généralement, les évaluateurs recommandent de renforcer les règles de conduite applicables aux élus locaux et de mettre en place un code de conduite pour les agents communaux, accompagnés de mécanismes adéquats de formation, de conseil et de sensibilisation. Il faut améliorer la prévention et gestion des conflits d'intérêts, l'encadrement des relations avec les représentants d'intérêts, la surveillance des marchés publics et des activités accessoires. Le GRECO insiste également sur la nécessité d'améliorer l'accès aux documents officiels et l'effectivité de la protection des lanceurs d'alerte.

59. **OCDE.** Le mécanisme de supervision de l'OCDE en matière de corruption repose sur la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (→ 23)[109]. Il est piloté par le « Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption », composé d'experts gouvernementaux des États parties et chargé

[108] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026. Le Luxembourg est invité à rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre ces recommandations d'ici au 31 décembre 2027.

[109] Complété par la Recommandation du Conseil de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée en 2009, révisée en 2021.

d'un examen par les pairs se déroulant en phases successives[110]. Sa portée est cependant limitée : le mécanisme ne couvre que la corruption transnationale d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, à l'exclusion de la corruption purement domestique ou de toute autre forme de corruption. Le Luxembourg a ainsi fait l'objet d'une évaluation de Phase 3 en 2011, puis d'une évaluation de Phase 4 en 2024.

Les conclusions de l'OCDE en 2024[111]

Le Luxembourg avait été examiné par des experts italiens et suisses. Le rapport relève plusieurs avancées législatives et institutionnelles du Luxembourg depuis la Phase 3 de 2011 : l'instauration d'un régime général de protection des lanceurs d'alerte inspiré des standards internationaux (→ 520), la réforme constitutionnelle de 2023 renforçant le statut des magistrats, l'introduction d'un mécanisme de « plaider-coupable » sous forme de jugement sur accord (→ 188) destiné à faciliter la résolution des affaires financières complexes, le renforcement du cadre législatif en matière d'entraide judiciaire, l'extension du régime de confiscation, et l'introduction d'une responsabilité des personnes morales en cas de défaut de surveillance ayant permis la commission d'une infraction (→ 272).

Le Groupe de travail exprime cependant aussi des préoccupations: ces acquis récents sont fragilisés par des problèmes structurels de ressources affectant l'ensemble de la chaîne pénale, et la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale demeure très timide - depuis 2011, une seule affaire a été jugée définitivement, tandis que plusieurs entreprises luxembourgeoises soupçonnées de corruption transnationale, ou même condamnées à l'étranger pour cette infraction, n'ont fait l'objet d'aucune enquête au Luxembourg. Le rapport relève également le niveau insuffisamment dissuasif des amendes encourues par les personnes physiques et morales, l'usage encore marginal des instruments de coopération internationale disponibles pour la résolution d'affaires multi-juridictionnelles, ainsi qu'une attention encore insuffisante portée à la détection de la corruption transnationale, notamment via les mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Le rapport recommande en conséquence au Luxembourg d'adopter une approche proactive de l'enquête et des poursuites en la matière.

60. La commission européenne et le rapport sur l'Etat de droit. Le rôle de la Commission européenne en matière de supervision de la corruption s'est construit progressivement, par la superposition de plusieurs instruments.

Un premier jalon avait été posé dès 2011, lorsque la Commission a annoncé la mise en place d'un mécanisme de suivi de la lutte anticorruption dans l'UE destiné à évaluer périodiquement les efforts des États membres dans ce domaine. En 2014[112], elle a publié un Rapport anticorruption de l'UE, premier

[110] Phase 1 : conformité législative ; Phase 2 : mission d'évaluation sur place ; Phases 3 et 4 : suivi de la mise en œuvre effective, assorties de rapports de suivi biennaux.
[111] OCDE (2024), Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg : Rapport de Phase 4.
[112] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport anticorruption de l'UE, COM/2014/038 final.

exercice de ce type, dressant un état des lieux pour l'ensemble des 28 États membres et assorti, pour chaque pays, d'un chapitre national distinct. Cet exercice n'a toutefois pas été reconduit. Pour le Luxembourg, un certain nombre de lacunes avaient été relevées à cette occasion.

La Commission a justifié cet abandon par la volonté d'intégrer la thématique anticorruption dans d'autres mécanismes de suivi plus larges, notamment le futur mécanisme de l'État de droit alors en préparation.

Ainsi, depuis 2020, la Commission publie chaque année son Rapport sur l'État de droit, qui est devenu le principal instrument d'évaluation des États membres, incluant un chapitre consacré à chaque pays. Ce rapport vise à jouer un rôle préventif en permettant de détecter les problèmes à un stade précoce, avant qu'ils ne justifient une réponse plus formelle. Il examine quatre piliers, dont le cadre anti-corruption [113]. Depuis 2022, les chapitres par pays comportent en outre des recommandations spécifiques à chaque État membre, et depuis 2023 un suivi de leur mise en œuvre par rapport aux éditions précédentes.

La Commission intègre également des considérations anticorruption dans le cadre du Semestre européen - le cycle annuel de coordination des politiques économiques - notamment dans les recommandations par pays adressées aux États membres dont les faiblesses en matière de gouvernance ou d'État de droit ont des implications économiques.[114]

Rapport sur l'Etat de droit 2026[115]

Pour le Luxembourg, le rapport retient notamment ce qui suit :

- Une évaluation nationale des risques de corruption et du cadre anti-corruption existant a été lancée en janvier 2026 pour servir de base à l'élaboration d'une stratégie nationale anti-corruption, couvrant les risques nationaux et transnationaux ainsi que le cadre applicable aux secteurs public et privé, et visant notamment à identifier les secteurs les plus exposés.

- Une loi de décembre 2025 a introduit la possibilité, pour le procureur d'État, de demander au juge d'instruction d'ordonner certaines mesures coercitives sans devoir ouvrir une instruction judiciaire, y compris en matière de corruption présumée, afin d'accélérer les enquêtes ('mini-instruction' ; → 52).

- Les moyens humains des services luxembourgeois travaillant sur la lutte anti-corruption ont sensiblement augmenté (effectifs d'analystes et de personnel informatique de la CRF en hausse d'environ 50 %, deux juges d'instruction

[113] Les autres piliers sont : Le système judiciaire ; La liberté des médias ; Les questions institutionnelles liées aux freins et contrepoids.

[114] Recommandation du Conseil relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg, 10976/25 COR 1, 4.7.2025.

[115] Commission européenne, 2026 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Luxembourg, SWD(2026) 916 final.

supplémentaires, quatre policiers additionnels dans les services de criminalité économique et financière, et création d'une section EPPO au sein de la police).

- Sur le plan de la transparence institutionnelle, les modifications relatives au registre de transparence du Parlement (→ 333) sont désormais pleinement mises en œuvre, l'obligation d'enregistrement des rencontres incombant désormais aux députés eux-mêmes plutôt qu'aux représentants d'intérêts.

- De nouvelles règles renforcent le contrôle de l'utilisation des ressources financières par les groupes politiques et les députés indépendants, à la suite d'un rapport spécial de la Cour des comptes relevant l'absence de cadre législatif dédié (→ 392).

- Les discussions sur des projets de loi introduisant des codes de conduite pour les élus au niveau communal se poursuivent.

- Le Comité de déontologie a continué de contrôler le respect des règles éthiques par les membres du Gouvernement, ayant reçu et contrôlé deux déclarations de patrimoine et d'intérêts de membres du Gouvernement et 21 de conseillers du Gouvernement en 2025, ce qui a donné lieu à une demande de clarification sans qu'aucun conflit d'intérêts ne soit identifié.

- Enfin, le nombre d'alertes de lanceurs d'alerte signalées a continué d'augmenter en 2025, un dossier lié à la corruption ayant été ouvert sur la base d'un signalement.

CHAPITRE 2 - ACTEURS PRIVÉS

61. Introduction. La lutte contre la corruption n'est pas la chasse gardée des autorités publiques : la société civile a, elle aussi, un rôle à jouer. Selon la directive-corruption : « Les États membres devraient promouvoir la participation de la société civile aux activités de lutte contre la corruption »[116]. Elle prévoit que « les États membres prennent des mesures pour favoriser la participation de la société civile, du monde académique, des organisations non gouvernementales et des associations locales à des activités de lutte contre la corruption » [117]. L'article 21 encourage les États membres à élaborer leur stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption (→ 06) « en consultation avec la société civile ».

La liberté d'expression joue un rôle central dans ce cadre (§ 1), mais il y a encore d'autres moyens d'expression de la société civile (§ 2) et des moyens

[116] 39e Considérant de la directive 2026/1021.

[117] Art. 20 (7) de la directive 2026/1021. Voir aussi le 8e Considérant : « Afin de sensibiliser les citoyens à la portée, aux caractéristiques et aux effets de la corruption, il devrait être possible de prendre diverses mesures, y compris en coopération avec les parties prenantes concernées telles que la société civile, le monde académique et les médias. Ces mesures pourraient comprendre, par exemple, des sources d'information spécifiques, des compilations de publications et une réglementation pertinente, ainsi que des campagnes et des séminaires de sensibilisation ouverts au public et dans une langue accessible ».

d'accès aux informations (§ 3). Un rôle tout particulier revient à la presse et aux médias (→ 81). Pour le rôle des syndicats et du dialogue social, voir (→ 402).

62. **Les entreprises.** Les entreprises du secteur privé constituent également un acteur à part entière de la prévention et de la lutte contre la corruption, tant publique que privée. Ce rôle n'est qu'évoqué ici, dans la mesure où il constitue un sujet central de notre ouvrage et fait l'objet de développements dédiés dans d'autres chapitres. On se limitera donc à en rappeler les principaux leviers : l'adoption de chartes et codes de conduite internes (politiques anti-corruption, règles sur les cadeaux) (→ 452s.), la mise en place de programmes de formation et de sensibilisation du personnel (→ 458), le déploiement de moyens de surveillance et de détection des comportements à risque. Il faut ajouter pour les entités régulées la vigilance en matière de lutte anti-blanchiment et les obligations d'information des autorités (→ 496), ainsi que leur rôle de « défense de première ligne » en matière de lanceurs d'alerte par la mise en place de canaux internes (→ 528). Enfin, par la mise en place de clauses spécifiques anti-corruption, dans les marchés publics (→ 700) ou dans d'autres domaines (→ 444), les entreprises contribuent également au combat.

63. **Le monde académique.** La directive-corruption évoque, parmi les acteurs à associer aux activités de sensibilisation et de prévention, la coopération avec le « monde académique ». Cet accompagnement académique est important : comprendre et faire avancer la connaissance du phénomène corruptif suppose une pluralité de regards disciplinaires (juridique, sociologique, criminologique, économique, politologique, etc.) pour analyser et comprendre les différentes dimensions, guider les autorités (et les entreprises) dans leurs choix politiques et stratégiques et mieux comprendre le phénomène en général.

Le Grand-Duché ne compte qu'une seule université, l'Université du Luxembourg. Celle-ci compte quelques professeurs et chercheurs en droit pénal, dont certains interviennent ponctuellement sur des problématiques de criminalité économique et financière, sans qu'un travail ou une publication de référence spécifiquement consacrée à la corruption au Luxembourg n'aient été identifiés. Le paysage de la recherche luxembourgeoise comprend par ailleurs plusieurs instituts publics de recherche, tels que le LISER (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research, spécialisé dans les questions socio-économiques). Nous n'avons identifié aucun focus spécifique sur la corruption.

En termes de doctrine, nous avons identifié comme seules contributions substantielles en droit luxembourgeois l'ouvrage et les articles de Jean Bour,

ancien procureur d'Etat, que nous citons aux endroits appropriés. La jurisprudence est accessible sur justice.public.lu et dans notre recueil annuel[118].

En 2021, la Chambre des députés s'est dotée d'une Cellule scientifique composée de chercheurs en sciences juridiques, naturelles et sociales. Certains de ses travaux intéressent, en marge, des sujets abordés dans cet ouvrage ; nous les mentionnerons aux endroits appropriés du texte, mais aucun travail spécifiquement consacré à la prévention de la corruption n'a été publié à ce stade.

Ceci étant, le phénomène de la corruption n'est pas d'une nature différente chez nos voisins, de sorte que le Luxembourg profite des efforts académiques fournis à l'étranger. Mais il pourrait aussi y prendre une part plus active.

SECTION 1 – MOYENS D'ACTION DES CITOYENS, ASSOCIATIONS ET JOURNALISTES

§ 1 - Liberté d'expression

64. **Une liberté fondamentale.** L'article 10 de la ConvEDH garantit à toute personne le droit à la liberté d'expression, incluant la liberté d'opinion et celle de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorité publique. La Cour de Strasbourg rappelle de façon constante que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. L'article 23 de la Constitution luxembourgeoise dispose : « La liberté de manifester ses opinions (…) hormis la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés ».

Rappelons que c'est la liberté d'expression qui constitue le fondement principal des règles protectrices des lanceurs d'alerte (→ 520), ces derniers pouvant s'adresser dans certains cas directement au public ou à la presse (divulgation publique).

La fonction de la liberté d'expression comme instrument de contrôle démocratique justifie une gradation bien établie dans la jurisprudence, selon la nature du sujet visé et le statut de la personne critiquée. Nous ne pouvons entrer dans cet ouvrage dans tous les détails et règles de la liberté d'expression. La CourEDH retient : « En outre, la liberté de la presse fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au

[118] J.-L. Putz, Recueil de jurisprudence en droit du travail luxembourgeois, Larcier-Intersentia ; Tome I - Droit pénal ; tome II - Procédure pénale.

cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière. Partant, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier : à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens ; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance. Assurément, l'article 10 (2) permet de protéger la réputation d'autrui, c'est-à-dire de chacun. L'homme politique en bénéficie lui aussi, même quand il n'agit pas dans le cadre de sa vie privée, mais en pareil cas les impératifs de cette protection doivent être mis en balance avec les intérêts de la libre discussion des questions politiques »[119]. La protection est aussi renforcée pour les questions d'intérêt général touchant le fonctionnement de l'État. Dans la jurisprudence, le débat d'intérêt général est un facteur déterminant d'appréciation, une protection renforcée étant accordée aux propos qui s'y inscrivent.

Dans leur combinaison ces deux critères plaident pour une application très large de la liberté d'expression pour tout ce qui est lié à la corruption, aux infractions liées, et plus généralement à la probité. En particulier les élus (députés, élus locaux) et membres du Gouvernement doivent accepter un degré de critique plus élevé, précisément parce que leur action touche par nature au fonctionnement de l'État, à l'affectation des fonds publics et à la probité de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction gouvernementale. Pour les fonctionnaires et agents publics, les considérations restent pertinentes, mais la tolérance est généralement moindre que celle applicable à un élu ou un ministre, et corrélativement son droit au respect de sa vie privée et de sa réputation personnelle est mieux préservé, le tout aussi en fonction de ses attributions et de son niveau hiérarchique. Pour le secteur privé, il faut signaler que la corruption reste un sujet qui peut intéresser le grand public. Tout dépendra notamment de l'ampleur de l'affaire ou de l'entreprise concernée.

65. Limites de la liberté d'expression. Mais la liberté d'expression n'est pas sans limites. D'une part, le droit pénal encadre son exercice : la diffamation, la calomnie, l'injure et l'incitation à la haine demeurent des infractions susceptibles de sanctionner l'exercice abusif de la liberté d'expression, y compris lorsqu'elle porte sur des questions de corruption ou touche des personnalités publiques. Une accusation de corruption, dès lors qu'elle constitue l'imputation d'un fait précis et vérifiable, est par nature susceptible

[119] CourEDH, 8 juillet 1986, *Lingens c. Autriche*, requête n° 9815/82, § 42 ; voir aussi CourEDH, 1er juillet 1997, *Oberschlick c/ Autriche,* requête n° 20834/92, § 34 : « Il est vrai qu'adressé publiquement à un homme politique, le terme Trottel peut offenser celui-ci. En l'espèce cependant, il paraît à la mesure de l'indignation consciemment suscitée par M. H. Quant au ton polémique de l'article - que la Cour n'a pas à approuver - il y a lieu de rappeler que, outre la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 (art. 10) protège aussi leur mode de diffusion ».

de porter atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne visée, et relève donc du champ de la diffamation. En dehors du champ pénal, la liberté d'expression doit également se concilier avec d'autres droits et intérêts concurrents, au premier rang desquels le respect de la vie privée.

Les juridictions luxembourgeoises retiennent de façon constante que le juge doit « tenir compte dans cette appréciation de ce que les limites de la critique admissible sont pour les hommes politiques plus larges que pour les simples particuliers »[120]. Les juges se réfèrent à l'affaire « Thoma » dans laquelle le Luxembourg a été condamné devant la CourEDH. Appliquant ce principe au chef du Gouvernement, elles ont ainsi jugé qu'« en revêtant la fonction de Premier Ministre, [il] constitue de toute évidence un des principaux personnages politiques du pays qui doit tolérer de se voir exposé à certaines critiques, même plus virulentes »[121].

Cette exigence de tolérance renforcée ne se limite cependant pas aux personnalités politiques au sens strict : la jurisprudence l'a également étendue, par exemple, dans le cadre d'un débat sur l'atteinte posthume à la réputation, à des figures publiques d'une autre nature, telles qu'un architecte ayant eu un rôle déterminant dans l'urbanisme d'une ville[122].

---

[120] TA Lux., 8 décembre 2011, n° 3701/2011 (condamnation d'un 'journaliste-éditeur' pour injure envers un député-échevin après publication répétée d'un photomontage l'associant à la SS) ; TA Lux., 8 mai 2019, n° 1208/2019 (acquittement d'un artiste de rap poursuivi pour injure envers deux hommes politiques et une personnalité publique dans une chanson) ; Cour d'appel, 16 mai 2023, n° 188/23 (confirmant TA Lux., 16 juin 2022, n° 1605/2022 ; acquittement d'un manifestant anti-mesures COVID poursuivi pour outrage au premier ministre et à la police après une publication Facebook) ; Cour d'appel, 10 mars 2026, n° 141/26 (acquittement d'un ancien agent public de l'outrage au premier ministre).

[121] Cour d'appel, 16 mai 2023, n° 188/23 ; TA Lux., 16 juin 2022, n° 1605/2022 ; Cour d'appel, 10 mars 2026, n° 141/26. Ces trois décisions concernent des situations similaires à propos de publications virulentes contre le premier ministre et la police dans le contexte des mesures anti-COVID, respectivement d'un message de rançon.

[122] TA Lux., 6 décembre 2023, n° 2023TA Lux.LCH08/00203 : « Les proches du défunt ne sont recevables à agir que si l'atteinte à la personnalité du défunt leur occasionne un trouble personnel. Ils ne tiennent partant pas leur droit d'action de la personne décédée. C'est un droit propre qu'ils exercent pour mettre fin à une situation qui les affecte personnellement. », confirmé par Cour d'appel, 14 juillet 2025, n° 75/25 : « Or, ces passages s'inscrivent dans un récit à visée journalistique ou historique, avec une volonté de rétrospective sur la carrière d'un promoteur immobilier ayant marqué son époque. Aucun terme ouvertement injurieux, humiliant ou diffamatoire ne ressort immédiatement du passage. Il s'agit plutôt d'une mise en contexte économique et réglementaire, d'une description de ses activités et d'une interprétation de sa trajectoire entrepreneuriale. (…) S'il est vrai que ces termes peuvent froisser ou heurter l'appelante, ils ne suffisent pas, en l'état, à établir une atteinte illicite à la mémoire du défunt. Il n'y a pas d'imputation d'actes illégaux ou déshonorants sans preuve. Il en irait différemment si le texte contenait des accusations précises et graves, non étayées (ex. : fraude, corruption, détournement) ; si les activités économiques du défunt étaient dénaturées ou caricaturées à des fins sensationnalistes ou si la tonalité était moqueuse, méprisante, ou portait atteinte à la dignité posthume de feu X. Une lecture attentive de l'article incriminé ne permet pas de retenir une telle atteinte. ».

Condamnation d'un journalise pour des allusions de corruption – l'affaire Marc Thoma c/ Luxembourg.[123]

En novembre 1991, le quotidien Tageblatt publie un article de Josy Braun sur les pratiques de reboisement des forêts luxembourgeoises après les tempêtes de 1990, contenant notamment la phrase attribuée à « une voix compétente du milieu » : « Je ne connais qu'un seul qui est incorruptible », suggérant que l'ensemble des fonctionnaires de l'administration des Eaux et Forêts, hormis un garde forestier nommément désigné, seraient corruptibles.

Le même jour, le requérant, Marc Thoma, journaliste à la radio nationale RTL et animateur d'une émission hebdomadaire consacrée à l'environnement, consacre son émission au reboisement et cite les passages « pimentés » (qualificatif qu'il emploie lui-même) de l'article de Braun, sans les nuancer ni s'en distancier formellement, avant d'interroger un propriétaire forestier sur leur véracité.

Cinquante-quatre gardes forestiers et neuf ingénieurs forestiers introduisent chacun une action civile en dommages-intérêts contre le journaliste pour atteinte à l'honneur, réclamant chacun un million de francs luxembourgeois (ca 25.000 euros). Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, statuant en juillet 1993 sur les soixante-trois affaires jointes à l'audience, accorde à chaque demandeur le franc symbolique, retenant notamment que « Marc Thoma ne rapporte dès lors pas la preuve de ce qu'il dispose d'éléments suffisants pour imputer au demandeur des faits de corruption dans le cadre du reboisement des forêts ». La Cour d'appel du Grand-Duché, par deux arrêts quasi identiques du 30 janvier 1996, confirme les jugements, estimant qu'« un journaliste ne saurait décliner sa responsabilité en soutenant que le texte incriminé qu'il a publié n'est que la reproduction d'un libellé déjà publié par autrui, car en procédant à cette reproduction qui est son fait personnel, il s'approprie l'imputation contenue dans le libellé reproduit », sauf distanciation formelle. La Cour de cassation rejette les pourvois par deux arrêts du 20 mars 1997.

Le litige devant la CourEDH portait sur trois questions classiques : l'ingérence était-elle prévue par la loi, poursuivait-elle un but légitime, et était-elle nécessaire dans une société démocratique ? « La question prépondérante est celle de savoir si les autorités nationales ont correctement fait usage de leur pouvoir d'appréciation en condamnant le requérant pour avoir manqué à son obligation d'information loyale du public » (§ 59) ; un journaliste peut-il être tenu pour responsable du seul fait d'avoir cité, sans s'en distancier formellement, les propos diffamatoires d'un confrère déjà publiés ailleurs ?

Le Gouvernement luxembourgeois invoquait à cet égard l'arrêt *Janowski c. Pologne*, selon lequel les fonctionnaires doivent, pour s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de la confiance du public (§ 42), tandis que le requérant se prévalait de l'arrêt *Jersild c. Danemark* pour soutenir que la sanction n'était pas nécessaire dans une société démocratique (§ 36).

La Cour rappelle le rôle de la presse en tant que « chien de garde » : « il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général. (…) S'il en allait autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de « chien de garde » (§ 45). « Les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques,

[123] CourEDH, 29 mars 2001, *Thoma c/ Luxembourg*, requête n° 38432/97.

plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles que pour les simples particuliers. Cependant, on ne saurait dire que les fonctionnaires s'exposent sciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes exactement comme les hommes politiques et qu'ils devraient dès lors être traités sur un pied d'égalité avec ces derniers lorsqu'il s'agit de critiques de leur comportement » (§ 47). Sur le fond, la Cour reconnaît que « certains propos tenus au cours de l'émission [..] sont graves » et que « les fonctionnaires doivent, pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de la confiance du public » (§ 57), mais retient en sens contraire que « le thème de l'émission était largement débattu dans les médias luxembourgeois et concernait un problème d'intérêt général, domaine dans lequel les restrictions à la liberté d'expression appellent une interprétation étroite » (§ 58).

Le point décisif tient à l'insuffisance de la motivation reprochée aux juridictions nationales, focalisée sur la seule absence de distanciation formelle : « le fait d'exiger de manière générale que les journalistes se distancient systématiquement et formellement du contenu d'une citation qui pourrait insulter des tiers, les provoquer ou porter atteinte à leur honneur ne se concilie pas avec le rôle de la presse d'informer sur des faits ou des opinions et des idées qui ont cours à un moment donné » (§ 64), la Cour relevant que le requérant avait néanmoins pris soin d'annoncer la citation, d'en identifier l'auteur, de qualifier lui-même l'article de « pimenté » et d'interroger un tiers sur sa véracité. La Cour conclut : « les moyens employés étaient disproportionnés par rapport au but visé, à savoir la protection de la réputation ou des droits d'autrui et conclut à l'unanimité à une violation par le Grand-Duché de l'article 10 ConvEDH.

Le droit de critiquer les autorités : l'affaire Lutgen[124]

À la suite d'un accident du travail mortel survenu sur un site d'ArcelorMittal, l'avocat André Lutgen, conseil de la société, reprochait par courriel adressé à deux ministres et à la procureure générale d'État la passivité d'un juge d'instruction tardant à lever les scellés d'une installation électrique, employant notamment les formules « Ce n'est pas la première fois que j'ai un incident avec lui », « Inutile de dire que tout ceci est absolument inacceptable » et « Je vous laisse deviner les conséquences que j'en tire ». Poursuivi et condamné pénalement pour outrage à magistrat par les juridictions luxembourgeoises, il a été débouté en cassation avant de saisir la Cour de Strasbourg.

La CourEDH a jugé à l'unanimité que cette condamnation violait l'article 10 de la Convention, les juridictions nationales n'ayant « pas ménagé un juste équilibre entre la nécessité de garantir l'autorité du pouvoir judiciaire et celle de protéger la liberté d'expression du requérant en sa qualité d'avocat », les propos incriminés « ne relev[ant] certainement pas de la voie pénale »[125].

[124] CourEDH, 16 mai 2024, *Lutgen c/ Luxembourg,* requête n° 36681/23.

[125] § 72 de l'arrêt : « En l'espèce, la Cour se doit d'observer que les expressions utilisées par le requérant peuvent être qualifiées de parfaitement inappropriées ; toutefois, dans le contexte de l'affaire, elles ne relèvent certainement pas du domaine pénal. La Cour rappelle que, même lorsque la sanction est la plus modérée possible, à l'instar d'une condamnation accompagnée d'une dispense de peine sur le plan pénal et à ne payer qu'un « euro symbolique » au titre des dommages-intérêts, elle n'en constitue pas moins une sanction pénale et, en tout état de cause, cela ne saurait suffire, en soi, à justifier l'ingérence dans le droit d'expression du requérant. La Cour a maintes fois souligné qu'une atteinte à la liberté d'expression peut avoir un effet dissuasif quant à l'exercice

L'arrêt est transposable à la corruption : il consacre le droit de dénoncer, y compris en s'adressant directement aux autorités exécutives et au ministère public, un dysfonctionnement ou un manquement imputable à un dépositaire de l'autorité publique, même formulé en termes vifs.

§ 2 -
Autres moyens d'action

66. **Droit de manifester.** La liberté d'expression, dont il vient d'être question, trouve un prolongement naturel dans la liberté de réunion et de manifestation : se rassembler publiquement pour exprimer un mécontentement, dénoncer des pratiques jugées contraires à la probité, ou peser sur une décision publique, est une autre manière, collective, d'exercer une influence citoyenne sur les décideurs publics - y compris, potentiellement, sur des enjeux de corruption ou d'intégrité des agents publics.

Cette liberté est ancrée dans notre texte constitutionnel : « Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public » (Art. 25). Les manifestations publiques restent néanmoins encadrées : une autorisation communale demeure en principe nécessaire pour toute occupation de la voie publique, et les manifestants doivent respecter les règles de circulation et de tranquillité publique. Toute restriction devra cependant répondre aux exigences de légitimité, d'adéquation et de proportionnalité. Le bourgmestre doit tolérer une manifestation, même si elle est dirigée contre sa politique ou sa personne ; la police doit encadrer une manifestation, même si elle dénonce des cas de corruption dans la police.

Mais en pratique, les manifestations ne sont pas très fréquentes au Luxembourg. On compte occasionnellement des manifestations sur des dossiers nationaux, et à d'autres reprises des manifestations plus vastes, par exemple lorsque les ministres européens se réunissent au Kirchberg. Lors des manifestations Covid, des questions sont apparues sur la question de savoir s'il y avait un droit de manifester au centre-ville, alors que les manifestants avaient été relégués au quartier d'affaires du Kirchberg. Pour le centre-ville se posaient aussi des questions juridiquement intéressantes, comme p.ex. une demande d'autorisation pour une manifestation place Hamilius – sachant qu'il s'agit d'une parcelle privée. Le « Bastille – Nation – République » parisien se décline au Luxembourg souvent en « place de la gare – pont Adolphe – place Clairefontaine ». Les plus grandes manifestations sont en pratique celles des syndicats et concernent ainsi des questions sociales. Nous n'avons pas

de cette liberté, risque que le caractère relativement modéré des amendes ne saurait suffire à faire disparaître ».

identifié de manifestation majeure qui aurait concerné des cas de corruption ou de probité. On peut relever les manifestations devant la Cité judiciaire dans l'affaire Luxleaks, en soutien aux lanceurs d'alerte accusés (scandant « Merci, Antoine ! »).

67. Droit de pétition. Le droit de pétition est ancré dans la Constitution[126] et encadré par le Règlement de la Chambre des Députés[127]. Ce droit d'adresser des pétitions à la Chambre est ancien (pétitions ordinaires), mais son régime moderne n'a été introduit qu'en 2014 (pétitions publiques). Toute personne de plus de 15 ans disposant d'une matricule luxembourgeoise peut déposer ou signer une pétition, sans condition de résidence ni de nationalité. La pétition doit être rédigée dans l'une des trois langues administratives (luxembourgeois, français, allemand). Les critères de recevabilité écartent notamment les pétitions portant sur des intérêts strictement individuels, celles relevant de questions déjà tranchées dans les douze derniers mois, celles visant nommément une personne morale ou physique déterminée, ou celles employant un langage provocateur ou vexatoire. Régulièrement des décisions d'irrecevabilité sont prises par la Commission des Pétitions. A par exemple été déclarée irrecevable une pétition visant la démission du premier Ministre Xavier Bettel avec une interdiction d'occuper des fonctions publiques jusqu'en 2072 parce qu'elle est « pour le moins farfelue et déraisonnable en ce qu'elle se base sur une argumentation incohérente et des allégations de corruption infondées »[128].

La pétition est rendue publique sur un site Internet dédié (petitiounen.lu). De 2014 à 2025, le seuil pour obtenir un débat public était fixé à 4.500 signatures, à recueillir dans un délai de six semaines. Le nouveau seuil est variable par législature (0,6% de la population et des frontaliers) et actuellement de 5.500 signatures. Si elle atteint le seuil requis, elle donne lieu à un débat public à la Chambre, retransmis en direct, auquel participent le ou les pétitionnaires, des députés et les membres du gouvernement compétents. L'auteur de la pétition dispose d'un temps de parole de 10 minutes, suivi d'un échange de vue entre

---

[126] Art. 82 de la Constitution : « La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement ».

[127] Art. 164 à 166 du Règlement de la Chambre des députés.

[128] Pétition publique n° 2240 du 17 février 2022, Demande de démission de Monsieur Xavier Bettel (Premier Ministre) et de son interdiction d'occuper des fonctions publiques au sein du Gouvernement ou de la Chambre des Députés jusqu'en 2072 : « Il est encore argumenté qu'un ministre doit se comporter avec dignité, honneur et transparence et que de ce fait, en cas de soupçon de corruption, la conséquence directe doit être sa démission. Toutefois, rien n'a été caché dans cette affaire et il ne peut donc pas y avoir de soupçon de corruption ni de la part du Premier Ministre, ni de la part du Gouvernement. Plus précisément, affirmer qu'un plagiat est une affaire de corruption n'a aucun sens. Il s'agit non seulement d'une accusation disproportionnée mais également d'une fausse affirmation. De surcroît, penser qu'il s'agit d'un cas de corruption parce que M. le Premier Ministre n'a pas réécrit son mémoire ne fait d'ailleurs pas plus de sens. La Chambre des Députés ne peut pas cautionner des allégations de corruption complètement infondées et ne peut donc pas déclarer cette demande de pétition publique recevable. ».

les membres des commissions parlementaires et les pétitionnaires (max. 30 minutes) et le pétitionnaire dispose encore d'une prise de parole finale de cinq minutes. Il s'ensuit une partie non publique de la commission qui en tire les conclusions, qui sont ensuite publiquement communiquées.

Depuis mars 2014, quelque 3.000 pétitions publiques ont été introduites et 84 débats publics ont été organisés[129]. La corruption n'est pas une thématique centrale des pétitions ; des thèmes centraux sont la mobilité, la santé, le travail ou encore l'environnement. Ainsi, une pétition pour sanctionner plus sévèrement la corruption a recueilli seulement 17 signatures (voir encadré), une autre sur la transparence de l'usage des fonds publics a été soutenue par 28 citoyens[130] ; c'est sans commune mesure avec la suggestion d'interdire la vente d'hamsters[131] (934 signatures) ou l'utilisation d'animaux aux fins de mendicité[132] (6357 signatures).

« Les crimes contre l'Économie doivent être punis plus sévèrement »[133]

Un pétitionnaire a déposé en 2023 une pétition publique, déclarée recevable, qui demandait un durcissement des sanctions applicables aux crimes économiques, au premier rang desquels la corruption et l'évasion fiscale, au motif que ces infractions détruisent des emplois, affaiblissent les services publics et ébranlent la confiance dans le système économique. Le pétitionnaire justifiait sa démarche par le constat, dressé a posteriori des crises économiques de 2008 et 2014, que les sanctions infligées aux acteurs économiques responsables d'actes de corruption, de fraude et d'évasion fiscale avaient souvent été disproportionnellement légères au regard de l'ampleur des dommages causés à la collectivité, et appelait à ce que le préjudice économique à grande échelle ne reste plus impuni.

Hélas, la pétition n'a recueilli que 17 signatures sur les 4.500 requises ….

68. **Droit de requête – « *Froen kann een ëmmer* ».** Déjà dans sa version initiale, notre Constitution de 1868 contenait un droit de pétition à l'égard des autorités publiques[134]. Sous la réforme de 2023, il a été décidé de réserver le terme de « pétition » aux demandes adressées à la Chambre des Députés (voir ci-avant). Malgré l'insistance répétée du Conseil d'Etat de se limiter aux

[129] Chiffres début 2025, Communiqué de la Chambre des Députés, « Vers une modernisation des règles pour les pétitions », publié le 18 février 2025.

[130] 28 signatures ont soutenu la pétition n° 4135, « Transparence d'usage des fonds publics complètes » ayant pour but de « Mettre en place une transparence complète et accessible de l'utilisation des fonds publics au Luxembourg en imposant la traçabilité numérique de chaque euro prélevé et dépensé par les administrations, établissements publics et organismes financés par l'argent public.». Une autre proposait l'introduction d'une loi de compétence universelle absolue visant à réprimer les crimes et infractions graves en matière d'écologie ; une des suggestions était d'introduire comme circonstance aggravante le fait que le délit a été commis par le biais de corruption active ou passive ; elle a recueilli 90 signatures (Pétition publique n° 1222).

[131] Pétition publique n° 3962.

[132] Pétition publique n° 3921.

[133] Pétition publique n° 2764.

[134] Art. 27 de la Constitution (1868) : « Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. (…) ».

pétitions devant la Chambre, il a été décidé de maintenir un droit général de s'adresser aux autorités, dénommé « droit de requête » pour le distinguer du droit de pétition[135]. Ainsi, « toute personne[136] a le droit d'adresser aux autorités publiques[137] des requêtes signées par une ou plusieurs personnes ».

Ce droit figure sous la section dédiée aux « libertés publiques » et le Conseil d'Etat explique que « Le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Il s'agit d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions »[138]. En tant que tel, il n'apporte donc rien de très concret, puisque tout un chacun est en droit de s'adresser aux autorités s'il le souhaite[139].

Ce qui est cependant nouveau depuis 2023, c'est l'obligation pour les autorités publiques de « répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants »[140]. Aucune sanction concrète n'y est cependant attachée, sauf à y voir une infraction d'atteinte arbitraire aux droits garantis par la Constitution au sens du Code pénal[141].

Il est difficile de voir en quoi consiste concrètement ce droit. Toute personne peut donc librement adresser des demandes, plaintes et propositions aux

---

[135] Proposition de révision n° 7755 du chapitre II de la Constitution, Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 15 : « Afin de distinguer le dispositif de celui prévu par l'article 80, le terme « pétition » a été remplacé par celui de « requête », qui est plus large et plus cohérent avec la terminologie de l'alinéa 2. ».

[136] Il résulte des discussions des travaux parlementaires que le terme « Chacun » a été écarté (éviter l'exclusion des personnes morales), tout comme celui de « citoyen » (exclusion des étrangers), de sorte que ce droit revient aux personnes physiques et morales, étrangères ou non.

[137] Les travaux parlementaires laissent apparaître une certaine interrogation sur la notion d'autorité publique, voir p.ex. Projet de loi n° 6030 (retiré, repris dans 7755), Avis complémentaire du Conseil d'Etat, 14.3.2017, p. 11 : « Le Conseil d'État conçoit une pétition adressée, outre à la Chambre, au Médiateur. Il a toutefois du mal à saisir la portée d'un mécanisme de pétition devant toutes les autorités publiques, terme d'ailleurs différent de ceux d'„institutions constitutionnelles". Imagine-t-on des pétitions devant les autorités judiciaires, le Conseil d'État ou la Cour des comptes, voire devant des administrations comme l'Administration des contributions directes ou la Police grand-ducale? Le Conseil d'État reste d'avis qu'il y a lieu de se limiter au droit de pétition devant la Chambre des députés. » ; voir aussi Paul Schmit, Georges Wivenes, Précis de droit constitutionnel Luxembourgeois, Commentaire de la Constitution révisée, p. 212 : « Le concept d'autorité publique n'est défini ni dans la Constitution ni dans la loi. Dans une lecture systémique des dispositions constitutionnelles, ne devraient être visées que les autorités administratives relevant de la sphère administrative de l'Etat et des autres personnes de droit public ».

[138] Voir M. Thewes, La nouvelle constitution luxembourgeoise annotée, 2023, ad article 29.

[139] Les travaux parlementaires rappellent d'ailleurs que depuis, des mécanismes bien plus concrets pour l'interaction entre l'administration et l'administré ont été mises en place, telle la procédure administrative non contentieuse ou le Médiateur.

[140] On peut y voir davantage un principe de bonne administration, plutôt qu'une liberté publique.

[141] Art. 151 du Code pénal : « Tout autre acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis par la Constitution, ordonné ou exécuté par un fonctionnaire ou officier public, par un dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à un an ».

autorités, qui sont tenues de répondre. Nous n'avons identifié aucune jurisprudence à ce sujet et à notre connaissance, il ne s'agit pas d'une pratique répandue, contrairement aux pétitions à la Chambre des députés.

§ 3 -
Transparence et accès aux informations

69. Introduction. Transparence et corruption sont souvent citées ensemble, et pour une bonne raison : la corruption a besoin d'ombre pour se développer. Là où l'information est accessible, où les décisions sont documentées et accessibles, où l'affectation des fonds publics peut être retracée, l'espace pour des arrangements occultes se réduit. En outre, l'opinion publique et la presse peuvent faire leur travail de contrôle et de supervision.

La transparence des autorités publiques est l'histoire d'un long combat. L'Etat n'était traditionnellement pas transparent et les résistances persistent à ce jour. Il y a certes aussi des raisons objectives qui justifient des restrictions à la transparence, fût-ce pour le bon fonctionnement de l'Etat (p.ex. secret de la défense), pour la protection des individus (p.ex. secret bancaire, fiscal, données personnelles) ou encore une combinaison des deux (p.ex. secret d'instruction). Mais cette accumulation d'exceptions peut servir de refuge commode : le secret invoqué pour une raison légitime peut tout aussi bien masquer une décision qu'on préfère ne pas exposer au regard du citoyen ou du contrôleur.

Au Luxembourg, l'évolution a été lente et tardive. Un premier pas était l'introduction de la procédure administrative (PANC) en 1978[142], donnant au citoyen accès à son propre dossier ; il faut un intérêt personnel direct. Un vrai décloisonnement, quoique sectoriel, intervient en matière environnementale sous influence des textes européens. Une loi de 1992[143], remplacée par une loi de 2025[144], reconnaissent pour la première fois un accès général sans exigence d'intérêt personnel[145]. Si la corruption peut avoir un lien avec des questions environnementales, cette loi n'est cependant pas centrale pour notre sujet. Ce

[142] Loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse. Les règles sur les données personnelles (RGPD) ne confèrent un droit d'accès qu'à la personne visée par ces données.

[143] Loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement. Cette loi transpose la Directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, qui n'est plus en vigueur.

[144] Loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, transposant la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

[145] On peut aussi mentionner la législation sur les établissements classés (commodo-incommodo) et sur les risques SEVESO.

n'est qu'en septembre 2018 que le Luxembourg adopte la loi relative à une administration transparente et ouverte, qui sera traitée plus en détail ci-après.

Le combat reste d'actualité. Tout n'est pas publié systématiquement, et les exceptions s'interprètent parfois de façon très inégale selon les administrations. On peut s'interroger si toutes les administrations ont réellement changé leur pratique. Signalons comme revers au libre accès à l'information la décision de la Cour de Justice de l'Union estimant que l'accès inconditionnel du public aux données du registre des bénéficiaires économiques est invalide car disproportionné (→ 502).

70. Accès aux documents – tous les moyens ne sont pas permis. La liberté d'expression, voire la liberté de la presse, ne sont pas en soi des arguments qui autoriseraient citoyens et journalistes à recourir à tous moyens pour accéder aux informations qu'ils souhaitent et à les publier. Le vol de documents, l'intrusion informatique, ou l'obtention de renseignements sous la menace ou par violence psychique ou physique restent interdits en tant que tels. Une jurisprudence se dessine néanmoins, dégageant des exceptions susceptibles de valoir excuse au pénal : d'un côté autour des droits de la défense (accès à des informations nécessaires pour se défendre en justice[146]), et d'un autre côté de la liberté d'expression (→ 64). Sous réserve notamment de proportionnalité, il peut ainsi être permis de passer outre aux interdits pénaux, civils et administratifs, non seulement pour publier des informations, mais aussi pour les obtenir - rappelons ici les acquittements intervenus dans l'affaire LuxLeaks, les documents publiés ayant été obtenus par vol domestique.

Pour en bénéficier, il faut cependant se situer dans une véritable optique de lanceur d'alerte (ou journalistique), ce qui implique de partir d'informations ou de soupçons dont on a eu connaissance dans le cadre de son activité professionnelle. Les libertés d'expression et de presse ne sont donc certainement pas des cartes blanches pour mener des enquêtes investigatives sur des faits de corruption ou autres, en bravant le cadre légal. Cette conclusion s'impose d'autant plus que le cadre légal pour accéder aux documents s'est progressivement étoffé : des alternatives légales existent. Des exceptions ont cependant été reconnues pour le journalisme d'investigation (→ 84).

71. Transparence et accès aux documents - vue d'ensemble. La question de l'accès aux documents est un sujet très vaste, que nous ne pouvons traiter dans son intégralité.

L'accès à l'information ne se pose pas seulement entre l'administration et le citoyen : il traverse aussi les rapports entre institutions publiques elles-mêmes.

---

146 Avant tout dans les litiges de droit du travail. Voir à ce sujet J-L Putz, Le droit à la preuve dans les litiges de droit du travail, Legitech 2024.

Les députés disposent d'un droit de poser des questions parlementaires ainsi que d'un droit d'accès à la documentation étatique dans le cadre de leur mission de contrôle du Gouvernement, non sans rencontrer parfois des résistances. La Cour des comptes dispose pour sa part d'un droit d'accès spécifique et étendu : tout document ou toute information qu'elle estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission de contrôle (→ 551). La justice, de son côté, peut se heurter à la réticence, voire à l'obstruction, d'administrations ou de corps constitués lors de ses investigations - l'affaire dite du « *Bommeleeër* » en offre l'exemple le plus marquant et le plus durable dans l'histoire judiciaire luxembourgeoise.

Les règles sur les données personnelles : un garde-fou contre l'abus d'accès ?

Les règles sur les données personnelles peuvent produire indirectement un effet garantissant la probité des agents publics, puisque dans une certaine mesure, le citoyen peut savoir qui a accédé à ses données et à quelles fins. Cela permet non seulement un certain contrôle et une certaine transparence, mais a surtout un effet dissuasif sur les agents publics de ne pas accéder aux données à des finalités extérieures à leur mission.

Ce principe trouve une application concrète pour le registre national des personnes physiques (RNPP) : le citoyen peut consulter, via MyGuichet.lu, le relevé des consultations et des mises à jour effectuées sur ses données[147].

Mais au-delà (et en dehors de la procédure répressive et pénale), le RGPD confère en principe un droit d'accès, qui comprend les informations relatives aux dates et finalités des opérations de consultation de ses données, telles qu'elles ressortent des fichiers journaux (« logs »)[148]. Le citoyen est donc en principe en droit de savoir quand il y a eu des accès à ses données et à quelles fins - et le cas échéant aussi par quelle administration, sans nécessairement avoir droit à l'identité précise de l'agent public. Mais une telle demande peut être le début d'une investigation, pouvant mener à des sanctions disciplinaires, voire pénales.

C'est d'ailleurs également en raison de condamnations de policiers pour accès non autorités à des données que le Code pénal a été durci par l'introduction d'une infraction spécifique qui sanctionne « quiconque, disposant d'une autorisation d'accès à tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données à caractère personnel, y effectue un traitement des données à caractère

[147] Art. 35s. de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques

[148] CJUE, 22 juin 2023, *Pankki*, C-579/21 : « les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de cette disposition. En revanche, ladite disposition ne consacre pas un tel droit s'agissant des informations relatives à l'identité des salariés dudit responsable ayant procédé à ces opérations sous son autorité et conformément à ses instructions, à moins que ces informations soient indispensables pour permettre à la personne concernée d'exercer effectivement les droits qui lui sont conférés par ce règlement et à condition qu'il soit tenu compte des droits et des libertés de ces salariés ».

personnel pour des finalités autres que celles pour lesquelles l'autorisation d'accès a été accordée"[149].

Le même problème dans le secteur privé

L'accès à l'information ne se pose pas seulement entre puissance publique et citoyen : les mêmes tensions existent dans l'entreprise. Un actionnaire majoritaire ou unique peut rencontrer des résistances au sein de sa filiale ; un administrateur dispose d'un droit de regard et d'accès à l'information, mais un droit limité par nature à ce qui est nécessaire à l'exercice de son mandat ; un chef de service, un responsable compliance ou un enquêteur interne peuvent constater que leur droit d'accès reste théorique face à des collaborateurs peu coopératifs, qui invoquent tour à tour la confidentialité, le secret des affaires ou de simples motifs d'organisation interne pour retarder ou limiter la communication de documents. Ces limites pratiques rejoignent celles, déjà évoquées, des enquêtes internes en entreprise, où l'absence de pouvoir de contrainte comparable à celui de la puissance publique reste l'obstacle structurel majeur.

Les tiers n'ont en principe aucun droit à l'information privée des entreprises. En effet, si le public a un certain intérêt à surveiller les décideurs politiques, il ne peut prétendre avoir un intérêt aux éventuels cas de corruption dans des entités privées. Ceci étant, l'imbrication entre le service public et le secteur privé, ainsi que les nombreux cas de financement public, brouillent un peu les frontières. Comme première démarche de transparence, nous mentionnons encore les règles sur le reporting non-financier des grandes entreprises (→ 404).

72. **Secrets professionnels.** Plusieurs secrets légaux peuvent faire obstacle à la divulgation d'informations et constituer ainsi une limite à la communication de documents et à l'exercice de la liberté d'expression et à la liberté de la presse.

- *Le secret de l'enquête et de l'instruction* pénale est probablement le plus pertinent lorsqu'une affaire de corruption est encore en cours : ce secret est traditionnellement analysé comme une variété du secret professionnel, opposable aux seuls professionnels qui concourent à la procédure - magistrats, policiers agissant sur commission rogatoire, greffiers, experts - à l'exclusion des parties et des journalistes. Une décision récente vient cependant de retenir qu'il est d'application générale (voir encadré), donc potentiellement à tout citoyen ou journaliste. Les autorités judiciaires ne donnent, de toute évidence, pas accès au dossier aux tiers, et le Parquet décide seul des informations à transmettre. Cet obstacle se manifeste concrètement, y compris dans les réponses à des questions parlementaires qui se heurtent à ce secret, et la loi sur la transparence administrative l'exclut également de son champ. Le journaliste qui obtient des informations dont il sait ou ne pouvait ignorer qu'elles proviennent d'une violation de ce secret, doit soigneusement peser si leur publication ou

[149] Art. 509-1 al. 2 du Code pénal, introduit par une loi du 29 juillet 2023. Voir sur le sujet : J-L Putz, Données personnelles et droit pénal, Legitech 2024.

réutilisation est indispensable et proportionnelle, au risque de se rendre coupable de recel (de violation de secret professionnel). Sur la cause de justification du journaliste responsable, voir → 83.

- *Le secret professionnel.* Le secret professionnel au sens de l'article 458 du Code pénal protège les confidences que certaines personnes, en raison de leur état ou de leur profession, sont amenées à recevoir de particuliers obligés d'y recourir, l'énumération légale (médecins, avocats, etc.) n'étant pas limitative. Il ne doit pas être confondu avec un secret général, un secret administratif ou le devoir de discrétion des fonctionnaires, comme l'a montré l'affaire dite « *Schoolleaks* » (acquittement d'enseignants pour divulgation de sujets d'examens)[150] : ce secret professionnel concerne donc seulement des données visant une personne, confiées à un confident nécessaire, obligé de s'en faire dépositaire par état ou par profession.
- *En matière fiscale*[151], l'administration fiscale est tenue à une obligation de secret sur les données des contribuables qu'elle détient dans le cadre de ses missions ; ce secret est important en matière de probité car il empêche en principe la divulgation de la situation fiscale d'une personne (potentiellement révélatrice d'un enrichissement suspect ou d'un train de vie disproportionné).
- *Le secret bancaire*[152], peut revêtir une importance particulière dans les affaires de corruption dans la mesure où la traçabilité des paiements (commissions occultes, rétrocommissions, transferts vers des comptes tiers) constitue souvent l'élément de preuve déterminant.

---

[150] Trois enseignantes d'un lycée classique ainsi que le mari de l'une d'entre elles avaient divulgué à des parents d'élèves les sujets et corrigés des épreuves communes d'évaluation du cycle 4.2 de l'enseignement fondamental, alors que ces épreuves n'avaient pas encore toutes eu lieu ; le ministère de l'Éducation nationale avait transmis ces documents, sous pli fermé, à un nombre limité et prédéterminé d'enseignants siégeant dans les conseils d'orientation. Poursuivies pour violation du secret professionnel (en leur qualité de fonctionnaires) et pour recel s'agissant du mari de l'une d'entre elles, les enseignantes ont été acquittées en première instance par le tribunal d'arrondissement (TA Lux., 9 février 2017, n° 462/2017), acquittement confirmé en appel, Cour d'appel, 9 janvier 2018, n° 12/18 V : « Il convient en effet, d'abord, de souligner l'élément de droit, déjà relevé en première instance, consistant dans l'inscription de l'article 458 du Code pénal dans le chapitre VIbis intitulé « *De quelques autres délits contre les personnes* » et dans le titre VIII intitulé « *Des crimes et des délits contre les personnes* » qui rend difficilement concevable que le secret protégé pénalement puisse porter sur des informations qui ne concernent pas la personne (physique ou morale) du confident et puisse sortir du contexte de la connotation personnelle ou de la nature intime de cette personne. Par ailleurs, dans le cas d'espèce, la distribution des épreuves et de leur solution à au moins 216 personnes, l'envoi dans des enveloppes non spécialement scellées et la distribution dans les cases ouvertes des enseignants, ne plaide pas en faveur de secrets intimes dont la révélation tomberait sous l'article 458 du Code pénal ».

[151] § 22 de l'Abgabenordnung (loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931).

[152] Art. 41 de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

- Enfin, le *secret militaire*[153] peut également jouer ; étant rappelé que le Luxembourg, n'étant pas une puissance militaire de première ligne, ce secret y reste d'une portée limitée.

Portée du secret d'instruction et recel d'informations

Une décision de la Cour d'appel de décembre 2025[154] peut être interprétée en ce sens que, à l'instar de la jurisprudence française, les juges luxembourgeois reconnaissent le recel de violation du secret professionnel. Un avocat, sanctionné disciplinairement pour manquement à ses obligations LBC/FT et interdit temporairement d'exercer, reprochait à une journaliste d'avoir commis un recel en publiant un article relatant cette sanction, en s'appuyant sur des éléments qu'il estimait confidentiels (procédure disciplinaire interne, décision rendue en chambre du conseil). La Cour écarte cependant l'infraction, faute de preuve d'une violation préalable d'un secret : rien n'établit que la décision ait été rendue en chambre du conseil ni qu'elle revête un caractère confidentiel, une telle décision d'interdiction d'exercer étant par nature destinée à être portée à la connaissance du public.

Dans une décision de première instance de mars 2026[155], le recel de violation[156] du secret a été explicitement retenu, et en outre la portée du secret de l'instruction a été redéfinie. L'affaire, amplement discutée dans la presse dans ses différents aspects, concernait l'interaction entre un journaliste et un directeur de musée. Le directeur s'était constitué partie civile dans une instruction pénale (pour diffamation, coups et blessures, …) et s'était par conséquent vu remettre des pièces de la procédure, puis accorder un accès complet au dossier. Il a communiqué ces documents à son épouse, qui en a utilisé des éléments et extraits pour publier un livre sur leur situation.

La première question était de savoir s'il y avait violation du secret d'instruction. La compagne a été considérée comme étant un tiers auquel les pièces ne devaient pas être remises, malgré une vie commune depuis presque 40 ans. Mais il s'agissait avant tout de savoir quel était le cercle des personnes soumises au secret sanctionné pénalement. Le Code de procédure pénale prévoit de manière générale que « la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète » ; ensuite il précise que « toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal »[157]. Selon les juges, cette infraction s'applique à « toute personne concourant à la procédure, et non aux seules autorités judiciaires », donc également aux parties (notamment l'inculpé et la partie civile). La décision souligne que « le secret de l'enquête et de l'instruction constitue un principe fondamental de la procédure pénale, destiné à garantir la bonne administration de la justice et l'efficacité des investigations en cours ». Les juges ont retenu que l'élément matériel de la violation du secret était donné[158], si ce n'est par une remise des données,

[153] Loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.
[154] Cour d'appel, corr., 16 décembre 2025, n° 556/25 V.
[155] TA Lux., 18 mars 20267, n° 940/2026.
[156] Voir aussi, concernant le recel de violation de secret professionnel, l'affaire « Roemen » (→ 87)
[157] Art. 8 (1) et (2) du Code de procédure pénale.
[158] « L'élément matériel de l'infraction de violation du secret de l'instruction, prévue par l'article 85-1 du Code de procédure pénale, est constitué lorsque des pièces issues du dossier d'instruction, obtenues en application de l'article 85 précité, sont communiquées à une personne étrangère à la procédure, la notion de diffusion à un tiers visant toute transmission à une personne distincte des

du mois pour n'avoir « entrepris aucune diligence pour empêcher [sa compagne] d'y accéder, bien que conscient du secret attaché à ce lien » et de ce qu'elle disposait des codes d'accès ; « S'il avait réellement voulu lui en interdire l'accès, il lui aurait à tout le moins appartenu de modifier ses identifiants ou de prendre des mesures élémentaires de protection. ». On est donc proche d'une incrimination d'une violation du secret par négligence.

Le recel a été retenu à charge de la compagne. On observera cependant qu'il porte sur la détention matérielle des pièces secrètes (sous format numérique) ; il ne s'agit pas d'un recel d'une simple information dématérialisée. Elle est condamnée pour avoir « recelé en ayant d'abord détenu et ensuite publié dans son ouvrage (…) les informations et documents confidentiels résultant de la violation du secret de l'instruction commise par son époux ».

L'argument de la liberté de la presse et de la liberté d'expression ne semble pas avoir été avancé. Néanmoins se pose la question de savoir dans quelle mesure le secret d'instruction devrait céder lorsqu'on veut communiquer publiquement sur sa propre situation (surtout dans un dossier médiatisé), publier un livre, voire si un journaliste voulait en faire état.

La violation du secret a été sanctionné d'une amende de 8.000 euros et le recel d'une amende de 5.000 euros.

73. Travail et documents des trois pouvoirs. Rappelons que pour les trois pouvoirs de l'Etat – chambre des députés, gouvernement, justice - la transparence de la vie publique passe notamment par des instruments individuels : registres de cadeaux, registres de lobbying et déclarations de conflits d'intérêts et de patrimoine. Ces dernières s'imposent essentiellement aux députés et aux ministres, en partie aux hauts fonctionnaires, et à l'avenir aux élus locaux (→ voir à ce sujet le Titre 5). Nous nous intéressons ici à l'activité et à la production documentaire des pouvoirs eux-mêmes, où l'on distingue nettement plusieurs degrés de transparence.

(a) Action transparente : la Chambre des Députés. Les députés sont élus au suffrage universel et traitent, la plupart du temps, de questions générales plutôt que de cas individuels - ce qui écarte les considérations de vie privée et de données personnelles qui viennent limiter la transparence. Les lois adoptées sont publiques, mais ce n'est pas ici primordialement dans un but de transparence[159].

C'est surtout le processus d'adoption qui relève de la transparence : séances publiques (possibilité d'y assister physiquement, rediffusion en direct ou en différé), publicité du vote exprimé par chaque député, publicité de la plupart

acteurs légalement admis à connaître du dossier, la communication à une seule personne étant suffisante ».

[159] Leur publication répond avant tout à un besoin d'opposabilité, la règle ne pouvant produire d'effet à l'égard des citoyens qu'à compter de sa publication officielle. Si nul n'est censé ignorer la loi, il faut bien la rendre accessible. Ceci étant, d'importants efforts ont été fournis ces dernières années pour augmenter l'accessibilité (notamment sur le site legilux.lu) par la publication de recueils thématiques et de versions consolidées.

des commissions parlementaires, et publicité des documents parlementaires, y compris des avis « intéressés » rendus par les chambres professionnelles.

À cet égard, notons que le Conseil d'État, associé à la procédure législative, ne siège la plupart du temps pas en séance publique, mais que ses avis sur les projets et propositions de loi sont, eux, systématiquement publiés.

(b) Au niveau de la justice. La publicité des audiences, inscrite à la Constitution [160], constitue une caractéristique essentielle de l'activité du pouvoir judiciaire. Le huis clos est rarement appliqué, hors affaires de mœurs, et difficilement imaginable dans une affaire de corruption, où l'intérêt général à la publicité prime généralement sur toute autre considération [161]. Une exception est à mentionner pour les mineurs, mais en-dessous de l'âge de 18 ans, c'est en général d'autres infractions que la corruption qui sont poursuivies. La presse assiste régulièrement aux audiences des chambres correctionnelles, notamment en matière de criminalité économique, et en rend compte.

La publicité des audiences et l'information du public

Dans un arrêt de 2026, la chambre criminelle de la Cour d'appel[162] a protégé la liberté journalistique dans une affaire de mœurs dans laquelle l'accusé sollicitait un huis clos (sous le prétexte de vouloir protéger sa fille, la victime). Les magistrats ont refusé le huis clos non seulement parce que la demande n'émanait pas de la victime, mais aussi parce qu'il faut tenir compte du fait qu'une telle mesure aurait eu pour effet d'exclure les journalistes de facto des débats, les empêchant d'exercer leur mission d'information sur un évènement d'intérêt général.

Une question distincte est celle de la publication subséquente des décisions de justice. En effet, si la justice est publique, elle rend cependant des décisions dans des cas particuliers, visant des personnes morales et surtout des personnes physiques dans des domaines sensibles (affaires pénales, familiales, etc.). C'est une problématique épineuse, débattue depuis des années sans solution pleinement satisfaisante. Longtemps, la jurisprudence luxembourgeoise n'était pas publiée systématiquement par l'autorité judiciaire elle-même. Le principe est désormais celui d'une publication systématique et pseudonymisée (justice.lu, data.public.lu). En pratique, cette publication n'est pas encore parfaitement exhaustive et l'anonymisation recontre encore quelques difficultés. Néanmoins, cette publication est une source essentielle

[160] Art. 108 de la Constitution: « Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. » ; Art. 109 : « Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. ».

[161] Sans ancrage constitutionnel explicite, d'autres audiences sont par principe non publiques par nature, au premier rang desquelles la chambre du conseil, compétente durant la phase d'instruction. Cette restriction semble se justifier essentiellement par les besoins de l'instruction et par la présomption d'innocence.

[162] Cour d'appel, crim., 12 mai 2026, n° 31/26.

notamment pour connaître et analyser la jurisprudence en matière de corruption.

Le Conseil national de la justice (→ 351), en fonction depuis 2023 ne siège pas en séance publique.

(c) Le pouvoir exécutif, quant à lui, demeure le plus secret et le moins ouvert. Les réunions du Conseil de gouvernement ne sont, contrairement aux séances de la Chambre et aux audiences des juridictions, pas publiques ; seul un résumé des travaux est publié après chaque réunion.

Les dossiers administratifs individuels ne sont pas publics non plus, le principe prévalant étant celui du secret administratif, qui trouve sa source, pour les fonctionnaires, dans leur obligation statutaire de discrétion professionnelle. Pour les administrations fiscales s'ajoute le secret fiscal[163].

Ce secret est parfaitement justifiable dans la plupart des cas, puisqu'il s'agit de cas individuels pouvant contenir des données et informations privées (p.ex. dossier pour aides sociales), et généralement très peu d'intérêt pour le public[164].

En matière de marchés publics, particulièrement exposés au risque de corruption, un régime particulier de transparence s'applique (→ 700).

Ceci explique que la législation sur la transparence et l'accès aux documents, abordée par la suite, vise avant tout le travail des administrations.

Publicité de certaines sanctions administratives

Autre cas de publicité : certaines sanctions administratives. Nous osons à peine mettre le pied dans le sujet vaste et complexe de la répression administrative et de l'interaction entre sanctions pénales et sanctions administratives. Nous relevons un contraste frappant avec le droit pénal : certaines sanctions administratives sont rendues publiques de façon volontairement nominative. La CSSF publie ainsi régulièrement, sur une base nominative et pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans, les sanctions administratives qu'elle prononce contre des professionnels du secteur financier, principalement pour des manquements à leurs obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La procédure n'est cependant pas publique. La publication n'a ainsi ici pas de finalité de transparence et de contrôle de l'action de l'autorité, mais une finalité répressive envers l'administré.

(d) Le niveau communal, enfin, mérite d'être brièvement abordé. A ce niveau, les fonctions exécutives et législatives sont plus imbriquées. Les séances du

[163] § 22 de l'Abgabenordnung (loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931).

[164] Les cas qui intéressent un large public bénéficient d'un régime de publicité élargi, comme par exemple en matière environnementale et établissements classés. De même, en matière de permis de construire, toute une jurisprudence s'est développée autour de la question de savoir quel est le cercle des « voisins » intéressés, ayant accès au dossier (et pouvant introduire un recours).

conseil communal sont publiques[165] ; les règlements doivent être publiés[166]. La ville de Luxembourg retransmet en direct et en différé les séances du conseil communal. La loi communale n'impose, contrairement à la Chambre des députés, pas un régime complet de publication des avis, rapports et débats préparatoires. Les décisions administratives suivent le régime mentionné ci-avant et ne sont pas publiques.

74. Loi sur une administration transparente et accès aux documents. Le Luxembourg s'est doté tardivement d'une législation sur la transparence administrative et l'accès aux documents. Un premier projet de loi[167] avait été jugé trop restrictif et a été remplacé par un autre[168] qui donnera naissance à une loi de 2018[169].

Il s'agissait de mettre en œuvre l'engagement gouvernemental en faveur d'une administration plus ouverte, en posant le principe d'une diffusion en ligne spontanée des documents administratifs (« logique de l'offre ») complétée par un droit de chaque citoyen de demander la communication de documents non encore publiés (« logique de la demande »), sans obligation de justifier d'un intérêt particulier. Le Conseil d'État a relevé que la Convention de Tromsø sur l'accès aux documents publics de 2009[170], définit le document accessible de façon large et aurait dû « constituer une source d'inspiration » pour le projet luxembourgeois, alors que le Grand-Duché n'en était pas signataire et ne l'a à ce jour pas ratifiée.

Le droit d'accès bénéficie à toute personne physique ou morale et porte sur les documents détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics sous tutelle étatique ou surveillance communale, les personnes morales fournissant des

---

165 Art. 21 de la loi communale du 13 décembre 1988 : « Les séances du conseil communal sont publiques. Toutefois, pour des considérations d'ordre public ou à cause d'inconvénients graves, le conseil, à la majorité des deux tiers des membres présents, peut décider, par délibération motivée, que la séance est tenue à huis clos ».

166 Art. 82 de la loi communale du 13 décembre 1988,

167 Projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, déposé le 5 février 2013. Les critiques adressées à ce texte portaient notamment sur son champ d'application restreint aux seules administrations étatiques et communales, l'exclusion des documents de la Chambre des Députés, du Conseil d'État, du Médiateur et de la Cour des comptes, le traitement trop large des motifs de refus, et l'absence de toute instance de recours extrajudiciaire.

168 Projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte déposé le 5 mai 2015.

169 Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Plusieurs désaccords dominent les travaux préparatoires : (a) l'étendue des exceptions ; (b) le flou de la notion d'« activité administrative ». Le Conseil d'État a souligné qu'il n'existe, en droit luxembourgeois, aucune définition légale ou constitutionnelle de cette notion, laissant aux juridictions le soin d'en tracer les contours au cas par cas ; (c) la faiblesse des pouvoirs de la Commission d'accès aux documents.

170 Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009 (STCE n° 205).

services publics (sur la difficulté pour définir cette notion ; → 114), ainsi que par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, les autorités judiciaires, et certaines autres institutions[171], sous la seule condition que le document se rapporte à l'exercice d'une activité administrative (Art. 1er).

La notion de « document » est définie très largement comme toute information enregistrée sous quelque forme que ce soit, rédigée ou reçue et détenue par les organismes visés. Aucun intérêt particulier n'a besoin d'être justifié : les organismes sont tenus de communiquer les documents accessibles à toute personne qui en fait la demande, quel que soit le support, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt. La demande doit néanmoins revêtir une forme écrite et être formulée de façon suffisamment précise pour permettre l'identification d'un document.

Motifs de refus

La loi distingue deux catégories de motifs de refus que nous nous contentons d'énumérer ici :

- *Exclusions absolues* (art. 1er (2)) : relations extérieures/sécurité/ordre public ; sécurité des personnes ou vie privée ; procédures juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires en cours ; prévention et poursuite de faits punissables ; propriété intellectuelle ; secret protégé par la loi ou le règlement de la Chambre ; missions de contrôle, d'inspection et de régulation ; confidentialité commerciale et industrielle ; politique économique, financière, fiscale et commerciale si la divulgation entraverait la décision ; confidentialité des délibérations du Gouvernement ou de la Chambre. Une occultation partielle reste possible si elle permet de sauver le reste du document, sauf si la version expurgée devient trompeuse, vide de sens, ou représente une charge manifestement déraisonnable.

- *Refus facultatifs* (art. 7) : documents en cours d'élaboration ou inachevés, documents déjà publiés ou à finalité commerciale, demandes manifestement abusives par leur nombre ou leur caractère systématique, communications internes, ou demandes restées trop vagues.

Une « Commission d'accès aux documents » (art. 8bis à 11) établie auprès du Premier ministre, veille au respect du droit d'accès et conseille les organismes sur l'application de la loi. Sa saisine, dans le mois du refus, est facultative : elle rend un avis dans les deux mois, dont les suites diffèrent selon qu'elle estime le document communicable ou non, l'organisme conservant en toute hypothèse la faculté de ne pas suivre l'avis. Un recours en réformation devant le tribunal administratif est également ouvert contre toute décision de refus, sans qu'il soit nécessaire de saisir préalablement la Commission.

Malgré l'affirmation d'un principe général de publication et de communication, la portée pratique de la loi demeure limitée par l'étendue des

[171] La liste inclut encore l'Ombudsman, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, le Centre pour l'égalité de traitement, la Cour des comptes, les autorités judiciaires et les Chambres professionnelles.

documents exclus. Ces exclusions peuvent soustraire au droit commun d'accès des informations présentant précisément un intérêt particulier pour la détection de faits de corruption, de conflits d'intérêts ou de mauvaise gestion. La loi ne prévoit par ailleurs pas de mécanisme général permettant de faire prévaloir un intérêt public supérieur à la divulgation. Enfin, le caractère non contraignant des avis de la Commission d'accès aux documents et ses pouvoirs d'instruction limités réduisent l'efficacité du contrôle précontentieux face à un organisme réticent, le demandeur devant alors engager un recours juridictionnel pour obtenir une décision obligatoire.

Changements de 2026 pour les journalistes professionnels

Une loi de 2026[172] n'a pas réformé en profondeur la loi de 2018, mais a ajouté un régime renforcé au bénéfice des journalistes professionnels et modernisé certains points pour se rapprocher de la Convention de Tromsø. Elle crée une obligation spécifique, pour les organismes visés par la loi, de fournir aux journalistes professionnels au sens de la loi de 2004 sur la liberté d'expression un accès aux documents relatifs à une activité administrative qui leur permettent de remplir leur mission d'intérêt général. Il s'agit ainsi d'un simple rappel du droit existant, afin que les administrations y soient attentives et que les tribunaux ne doivent le leur rappeler : toute exception, tout secret est à mettre en balance avec la liberté de la presse.

La demande du Conseil de Presse de transformer la Commission d'accès aux documents en instance décisionnelle contraignante, et d'imposer une obligation légale de transmission systématique des documents à cette Commission, n'a pas été entendue.

Malgré cette législation, « en pratique, l'accès aux documents administratifs peut toutefois s'avérer fastidieux (…). Parmi les problèmes identifiés, ont été notamment évoqués le refus de communiquer certains documents en principe communicables, l'absence de réponse ou des réponses tardives de la part des administrations communales, ce qui a pour résultat que les informations ne sont plus pertinentes lorsqu'elles parviennent au requérant. À cela s'ajoute un manque de divulgation proactive des documents d'intérêt public comme l'exige la loi. Malgré une transparence prônée par les autorités, nombre d'institutions publiques, y compris les communes, sont encore réticentes à communiquer certains de leurs documents au public. »[173].

[172] Loi du 24 juillet 2026 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique. En outre, au bénéfice de tous, cette loi crée : - une obligation de tenir compte, dans les limites du raisonnable, des besoins particuliers des journalistes professionnels lors du traitement des demandes ; - introduction du mécanisme d'occultation/disjonction partielle pour tous les motifs d'exclusion de l'article 1er, (2), et non plus seulement pour les données personnelles ; - création d'un recours en réformation direct devant les juridictions administratives.

[173] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 64 et 65. Le rapport recommande notamment des formations de sensibilisation sur la mise en œuvre de cette législation.

Le difficile accès aux documents publics pour les associations[174]

Dans le prolongement d'une affaire de détournement de 5 millions d'euros par deux fonctionnaires communaux de Hesperange, une association anti-corruption reconnue d'utilité publique et habilitée à agir en justice en matière pénale demande à la commune communication du rapport d'audit commandé à une société de conseil à la suite de la découverte de la fraude ; rapport ayant pour objet de cartographier les failles dans les processus de passation de marchés et de paiement, de décrire le mode opératoire de la fraude et de formuler des recommandations. La commune refuse, invoquant les droits de propriété intellectuelle de l'auditeur, l'existence de communications internes et le secret de l'instruction pénale en cours. L'auditeur s'oppose lui-même à toute divulgation et menace d'une action en responsabilité.

Le tribunal retient d'abord que la saisine préalable de la Commission d'accès aux documents (CAD) n'est pas un préalable obligatoire à un recours contentieux et que le rapport d'audit est un document administratif - un audit commandé et financé par une administration publique concernant la gestion de ses fonds relève de la loi, quand bien même il aurait été versé au dossier d'instruction. Sur le fond, il écarte le motif tiré des droits de propriété intellectuelle : une clause contractuelle de confidentialité stipulée par l'auditeur ne constitue pas un droit de propriété intellectuelle au sens de la loi, destiné à couvrir les brevets et secrets de fabrication, non les rapports de prestations de services commandés sur deniers publics ; admettre le contraire permettrait à tout cocontractant d'une administration d'opposer son refus à l'accès aux documents, réduisant à néant le principe de transparence. Le motif des communications internes est également écarté : un rapport produit par un tiers extérieur à la commune n'est pas une communication interne.

Seul le motif tiré du secret de l'instruction pénale est retenu comme temporairement valide : le rapport contient une description du mode opératoire de la fraude et a été versé au dossier sur demande expresse du juge d'instruction, ce qui le rend susceptible d'interférer avec la procédure pénale. Cet aspect suffit à justifier le refus pendant la durée de l'instruction. Mais l'instruction ayant entre-temps été clôturée, ce motif disparaît. Le Tribunal a par conséquent ordonné « à la commune de Hesperange de communiquer à l'X. le rapport (…), sous la réserve de l'occultation de références à des données à caractère personnel ».

Autres exemples de demandes d'associations

- *Le centre de données de Bissen*[175]. Une association avait demandé au ministre de l'Économie et à la commune de Bissen la communication d'un « Memorandum of Understanding » conclu entre l'État, la commune et le promoteur d'un projet de centre de données ; le refus opposé reposait sur la confidentialité commerciale et financière du document.

Le tribunal rejette le recours et confirme le refus. D'une part, il juge que le MoU ne constitue pas un document administratif au sens de la loi, car il s'inscrit dans une phase préalable au projet (accords de principe, acquisitions immobilières) ne se rattachant pas encore directement à une mission de service public. D'autre part, il

[174] Trib. adm., 9 janvier 2023, n° 45011.
[175] Trib. adm, 9 novembre 2020, n° 44514.

retient que le document contient bien des informations commerciales et industrielles confidentielles[176].

- *La sécurité des passages piétons*[177]. Une association citoyenne avait demandé à la Ville de Luxembourg plusieurs documents relatifs à l'analyse de la conformité des passages piétons. La Ville avait refusé de communiquer certains d'entre eux en invoquant leur caractère de communication interne et la confidentialité découlant du huis clos des réunions du collège échevinal. La Cour administrative a rappelé que le huis clos protège la confidentialité des délibérations, mais n'impose pas automatiquement le secret des documents qui y sont discutés. Elle a en outre considéré que les documents litigieux avaient quitté la sphère interne de l'administration puisqu'ils avaient servi à alimenter le débat public et à justifier la position de la Ville lors d'une séance publique du conseil communal. Enfin, la Cour a confirmé qu'un document ne saurait être qualifié d'inachevé au seul motif qu'un processus décisionnel plus large demeure ouvert : un document décrivant une situation donnée peut être achevé même si celle-ci continue d'évoluer. L'association a ainsi obtenu la communication de la note et de l'analyse litigieuses ainsi que l'accès, sous certaines modalités, à la base de données concernée.

Exemples de demandes de journalistes – le droit à l'enquête journalistique

Deux affaires similaires, tranchées le même jour par le Tribunal administratif[178], opposaient respectivement un journaliste de presse écrite et son éditeur, et une journaliste de la radio publique et son établissement, à l'Administration des contributions directes. Dans les deux cas, la demande portait sur des circulaires et notes de service abrogées, que le directeur de l'administration avait refusé de communiquer au motif qu'il s'agissait de « communications internes » au sens de la loi.

Le tribunal confirme d'abord que les circulaires litigieuses constituaient bien, formellement, des « communications internes », faute d'avoir été publiées ou d'avoir quitté la sphère interne de l'administration avant leur abrogation. Il rappelle cependant que le refus fondé sur ce motif n'est qu'une simple faculté et non un automatisme, de sorte que l'administration reste tenue au respect du principe de

[176] Précisant toutefois que la seule clause de confidentialité ne suffit pas : « En l'espèce, le tribunal retient de prime abord qu'une clause de confidentialité à elle seule, telle qu'invoquée par l'Etat, ne saurait mettre en échec les dispositions de la loi du 14 septembre 2018, les parties contractantes ne pouvant, en effet, par leur simple volonté exclure du champ d'application de ladite loi des documents ne répondant pas aux cas d'exclusion y visés. Une clause de confidentialité ne saurait dès lors, sans préjudice de la mise en cause de la responsabilité contractuelle éventuelle, être opposée pour refuser la communication d'un document rentrant par ailleurs dans le champ d'application de la loi du 14 septembre 2018 et ne répondant à aucune des exceptions prévues par ladite loi. ».

[177] Cour adm., 3 juin 2025, n° 52105C.

[178] Trib. adm., 18 septembre 2023, n° 46939 ; Trib. adm., 18 septembre 2023, n° 46940 : « Dans ces circonstances, il n'appert pas en quoi l'intérêt protégé par le motif de refus visé à l'article 7, point 4. de la loi du 14 septembre 2018, qui, selon la partie étatique, consisterait en la préservation de la sérénité du travail préparatoire et du processus décisionnel des administrations, tel que relevé ci-avant, devrait en l'espèce prévaloir sur l'intérêt légitime des parties demanderesses à effectuer, sur base des circulaires et notes de service litigieuses, une enquête journalistique, afin de susciter un débat public et de contribuer à la transparence sur la conduite des affaires publiques ».

proportionnalité, à valeur constitutionnelle, même dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Le tribunal constate que l'État n'a fourni aucune explication concrète permettant de distinguer les circulaires litigieuses des nombreuses autres circulaires équivalentes déjà librement accessibles sur le site de l'administration, et qu'il n'apparaît pas en quoi la préservation du travail préparatoire de l'administration devrait prévaloir sur l'intérêt légitime des demandeurs. Les juges relèvent explicitement l'intérêt public et le droit à l'enquête du journaliste en se référant à « l'intérêt légitime (…) à effectuer (…) une enquête journalistique, afin de susciter un débat public et de contribuer à la transparence sur la conduite des affaires publiques ». Le refus méconnaissait ainsi le principe de proportionnalité.

75. ***Open data*** **– réutilisation des données du secteur public.** À côté de ce régime, il faut encore mentionner l'initiative « open data », portée par un texte européen[179] et transposée en droit national[180], le tout centralisé sur une plateforme dédiée (data.public.lu). Le législateur luxembourgeois présente cette initiative avant tout sous un angle économique : il s'agit de mobiliser des données publiques déjà existantes pour ne pas les laisser inexploitées et permettre le développement de nouveaux produits et services. Le but premier n'est donc pas la transparence et le contrôle de l'action des autorités publiques.

Il serait toutefois excessif d'en déduire que l'*open data* serait sans pertinence pour la lutte contre la corruption : au niveau international, on peut mentionner le Partenariat pour un gouvernement ouvert, initiative documentant un usage désormais bien établi des données ouvertes à des fins d'intégrité publique, en particulier les marchés publics ouverts (*open contracting)*. L'OCDE a publié un « *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption* »[181]. Ce Compendium a été préparé à la demande du Groupe de travail anticorruption du G20 vise à sensibiliser les décideurs politiques et les agents publics de haut niveau aux bénéfices de la transformation numérique du secteur public (dont le *open data*) pour la bonne gouvernance, la productivité nationale, le développement économique et l'innovation sociale.

SECTION 4 - MONDE ASSOCIATIF

76. Le citoyen et la société civile. La lutte contre la corruption commence, en amont de toute organisation collective, par l'action du citoyen isolé. Comme nous l'avons vu, le citoyen dispose d'abord de la liberté d'expression, qui lui permet de critiquer, de dénoncer ou de commenter l'action des

[179] Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

[180] Loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

[181] OCDE, Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, 2017.

pouvoirs publics, y compris s'agissant de leurs manquements à la probité ; la liberté de manifestation, qui lui permet d'exprimer collectivement, mais à partir d'une démarche individuelle d'adhésion, son mécontentement ; et le droit de formuler des pétitions ou simplement de les soutenir avec sa signature. À ces libertés s'ajoute l'exercice du droit de vote, aux élections européennes, législatives et communales – droit qui constitue au Luxembourg aussi une obligation, le vote étant – du moins sur le papier – obligatoire.

Enfin le citoyen peut jouer un rôle de vigilance active : en signalant aux autorités compétentes des faits qu'il suspecte d'être constitutifs de corruption, ou, plus radicalement, en endossant le statut de lanceur d'alerte. Mais son action gagnera en efficacité lorsqu'il unit ses forces : en s'associant à d'autres.

77. **La liberté d'association.** Selon notre Constitution, « le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable »[182]. Une loi de 1936 garantit la liberté d'association, essentiellement au moyen de sanctions pénales[183]. Cette liberté comporte plusieurs dimensions :

- une dimension collective, qui garantit au groupement lui-même la liberté de se constituer sans autorisation préalable, ainsi qu'une certaine liberté d'action (liberté d'expression, manifestation, etc.), et qui interdit aux pouvoirs publics de le dissoudre arbitrairement ;
- une dimension individuelle, qui garantit à chaque citoyen la liberté d'adhérer à une association de son choix, la liberté de ne pas y adhérer, et le droit de s'en retirer à tout moment.

Sur le plan plus fonctionnel, de nombreuses associations fonctionnent comme des « association de fait », sans personnalité juridique et sans constitution formelle – ce qui est parfaitement licite. Pour les associations formelles, le cadre législatif ancien de 1928[184] a été réformé et modernisé en 2023[185].

Tout citoyen est ainsi libre de constituer une association, que ce soit pour échanger des recettes de cuisine, pour pratiquer un sport, pour défendre une cause caritative ou environnementale - ou encore pour lutter contre la corruption.

On peut lire dans la directive-corruption que « des organisations de la société civile indépendantes sont indispensables au bon fonctionnement de la démocratie et jouent un rôle essentiel dans le maintien des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée. Exerçant des fonctions essentielles de surveillance, elles attirent l'attention sur les menaces qui pèsent sur l'Etat de

[182] Art. 26 de la Constitution.
[183] Loi du 11 mai 1936 garantissant la liberté d'association.
[184] Loi du 21 avril 1928, sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique.
[185] Loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations.

droit, contribuent à ce que les personnes qui détiennent le pouvoir rendent des comptes, et permettent d'assurer le respect des droits fondamentaux »[186].

Concrètement, une association peut notamment surveiller et documenter les manifestations de la corruption, en produisant des rapports, des indices ou des observations indépendantes de toute instance publique ; plaider et interpeller les pouvoirs publics, en portant des propositions de réforme législative ou réglementaire ; sensibiliser et former le public, les professionnels ou les décideurs aux enjeux d'intégrité ; accompagner et protéger les lanceurs d'alerte, en leur offrant un soutien juridique ou moral qu'ils ne trouveraient pas seuls ; le cas échéant agir en justice et se constituer partie civile (voir ci-après), etc. Les moyens d'action sont nombreux.

La liberté d'association, une histoire mouvementée[187]

La liberté d'association trouve son origine, en droit luxembourgeois comme dans les pays voisins, dans un mouvement de rupture avec le système corporatiste de l'Ancien Régime, puis dans une longue reconquête de cette liberté au cours des XIXe et XXe siècles. Les corporations du Moyen Âge, qui imposaient une association obligatoire aux membres d'un même métier, ont été abolies en France par la loi des 2 et 17 mars 1791, avant que la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 ne prohibe plus largement toute forme de regroupement, au nom d'une conception individualiste de la liberté héritée de la philosophie révolutionnaire. Ces textes français ont été rendus applicables au Luxembourg par un arrêté du directoire exécutif du 6 décembre 1796, avant qu'une évolution législative propre au Grand-Duché ne se dessine à partir de 1815. Au Luxembourg, la liberté d'association a connu des flux et reflux constitutionnels au XIXe siècle : reconnue par la Constitution de 1848, elle a été ensuite mise à mal par la Constitution autoritaire de 1856, qui autorisait le ministère de la Justice à dissoudre toute association jugée dangereuse pour l'ordre public, notamment celles poursuivant un but politique, socialiste ou communiste, avant qu'un retour aux libertés de 1848 ne soit opéré par la Constitution de 1868.

C'est finalement la loi du 11 mai 1936, inspirée de la législation belge, qui est venue consacrer et garantir pleinement cette liberté en droit luxembourgeois, en énonçant que « la liberté d'association dans tous les domaines est garantie ». Cette loi demeure inchangée depuis son adoption.

78. **Transparency international.** L'exemple le plus emblématique est celui de Transparency International (TI), organisation non gouvernementale fondée en 1993 en Allemagne, aujourd'hui présente dans plus de 100 pays. Sa mission est clairement formulée : « mettre fin à la corruption et promouvoir la transparence, la responsabilité et l'intégrité à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société ». Pour atteindre cet objectif, Transparency International s'appuie sur des actions de sensibilisation, de recherche et de plaidoyer, ainsi que sur la production d'outils de référence largement utilisés

[186] 39e Considérant de la directive 2026/1021.

[187] Voir à ce sujet, quoique en matière syndicale, mais transposable : J-L PUTZ, Le droit du travail collectif, Tome 1 : Relations professionnelles, 2e éd., § 126s.

par les pouvoirs publics, les entreprises et les praticiens, au premier rang desquels figurent l'Indice de perception de la corruption (IPC) et le Baromètre mondial de la corruption, fondé sur des enquêtes d'opinion à grande échelle.

79. Initiatives au Luxembourg. Au Luxembourg, il n'existe plus de "national chapter" de Transparency International depuis 2017. « STOP CORRUPT » était l'ancien Chapitre de Transparency International, elle a entendu retrouver après juin 2017 son entière indépendance d'idées et d'actions qui lui paraissaient trop contraignantes dans le cadre de l'appartenance à un réseau »[188].

Des initiatives récentes ont émergé, notamment Luxembourg for Transparency (L4T), association créée fin 2025 et officiellement lancée en 2026, qui entend renforcer la réflexion, la recherche appliquée et le plaidoyer en matière de transparence et d'anticorruption, notamment à l'approche de la future directive européenne anticorruption[189]. On peut encore mentionner LutCor, fondée en 2022[190].

D'autres associations, notamment professionnelles, n'ont pas pour objet principal la lutte contre la corruption, mais peuvent y contribuer à titre accessoire, dans le cadre de leurs missions de représentation, de formation ou de réflexion sectorielle. Ainsi, l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL), principale association professionnelle du secteur financier, a publié un code de déontologie bancaire. De même, des associations de juristes peuvent s'intéresser au sujet, telles que l'Association Luxembourgeoise des Juristes de Droit Bancaire et Financier (ALJB), l'Association Luxembourgeoise des Avocats Pénalistes (ALAP) ou la Employment Law Specialists Association (ELSA). On peut encore citer l'Association Luxembourgeoise des Compliance Officers (ALCO), le Luxembourg Institute of Governance (ILA) et l'Institut national pour le développement durable et la responsabilité sociale des entreprises (INDR).

---

[188] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 111.

[189] Numéro de registre de commerce F15280. Son objet social est décrit comme suit : "1. Promouvoir la transparence et l'intégrité comme normes et le secret et la corruption comme exceptions dans les secteurs public et privé au Luxembourg ; 2. Informer sur la corruption et ses méfaits, et plaider en faveur de la transparence et de l'intégrité par le biais de l'éducation du public, de campagnes, de publications et d'événements ; 3. Mener et diffuser des recherches et des outils qui renforcent directement ou indirectement le rôle mondial du Luxembourg dans la prévention et la lutte contre la corruption ; 4. Collaborer avec les parties prenantes qui partagent la vision de l'Association pour un monde juste, transparent et exempt de corruption ».

[190] Numéro de registre de commerce F13702. Son objet social est décrit comme suit : « - La création d'un réseau de professionnels indépendants de professionnels impliqués dans le sujet de la prévention de la corruption - La promotion des valeurs d'Éthique, de déontologie, et de bonne conduite, ainsi que de la culture en matière de prévention de la corruption - L'organisation de formations et de workshop, l'organisation de travaux collaboratifs et d'évènements traitant de la prévention de la corruption, réservés à ses membres ou ouvert au public (…) ».

Sur le plan international nous relevons encore l'International Bar Association (IBA), organisation mondiale de la profession d'avocat dont le Barreau de Luxembourg est membre actif, dispose d'un Anti-Corruption Committee qui organise des conférences régulières. L'European Fraud and Compliance Lawyers (EFCL) est une sous-association de l'European Criminal Bar Association (ECBA), réunissant des avocats spécialisés en criminalité économique, fraude, corruption, blanchiment et compliance afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et la gestion des dossiers transfrontaliers.

80. Droit de se constituer partie civile. Permettre aux associations de se constituer partie civile peut être une voie utile dans la lutte contre la corruption. Elle permettrait non seulement à l'association d'être présente au procès pénal une fois l'action publique engagée, mais surtout, en amont, de contribuer à son déclenchement (citation directe, plainte avec constitution de partie civile ; → 277), et de passer ainsi outre une tentation de classer une affaire.

L'ouverture de ce droit aux associations soulève une tension entre, d'une part, la légitimité pour une association de défendre en justice l'intérêt collectif qu'elle s'est donné pour objet de représenter et de promouvoir, et, d'autre part, la défense de l'intérêt général proprement dit, qui reste et doit rester entre les mains du Ministère public.

Le droit luxembourgeois permet, depuis longtemps, aux associations agréées de se constituer partie civile pour certaines infractions dont celles touchant à la probité : corruption active et passive, prise illégale d'intérêts, trafic d'influence, corruption de magistrats, corruption privée, etc.[191].

Mais, comme en témoigne une étude scientifique récente[192], l'approche luxembourgeoise reste restrictive (habilitations sectorielles, exigence d'un agrément), témoignant d'une « méfiance traditionnelle envers les groupements privés, considérés comme concurrents de l'État dans la défense

[191] Art. 3-1 du Code de procédure pénale : « Toute association, d'importance nationale, dotée de la personnalité morale et agréée par le ministre de la Justice peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens des articles 245 à 252, 310, 310-1, 375, 382-1, 382-2, 401bis ou 409 du Code pénal ou des articles 442-1 bis , 444(2), 453, 454, 455, 456, 457, 457-1, 457-2, 457-3 et 457-4 du Code pénal et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel ou moral et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public. Quand il s'agit d'une infraction au sens des articles 444(2), 453, 454, 455, 456, 457, 457-1, 457-2, 457-3, et 457-4 du Code pénal commise envers des personnes considérées individuellement ou encore d'une infraction au sens des articles 245 à 252, 310, 310-1, 375, 382-1, 382-2, 401bis ou 409 du Code pénal, l'association ne pourra exercer par voie principale les droits reconnus à la partie civile qu'à la condition que ces personnes déclarent expressément et par écrit ne pas s'y opposer ».

[192] Séverine Menétrey, Vincent Richard, « Le droit d'agir en justice des associations », Une question politique majeure pour la démocratie participative et la légitimité du juge dans une société pluraliste, Cellule scientifique de la Chambre des députés, janvier 2026.

de l'intérêt général », de ce fait peu exercé. Les textes sont potentiellement incompatibles avec le droit des associations d'agir en justice (Art. 6 ConvEDH), et inconstitutionnels en raison de l'incohérence entre secteurs.

Le mécanisme a été pensé, dès l'origine en matière environnementale dont il s'inspire, comme un outil offensif et non simplement réactif : « Si ces critères sont respectés, leur seul droit est celui d'agir comme partie civile dans un procès pénal pour une infraction spécialement prévue par la loi. L'objectif de l'association n'est alors pas d'être indemnisée, mais plutôt de pouvoir déclencher l'action publique à l'encontre d'une action violant la loi dont l'objectif est partagé par l'association agréée ». Mais il n'existe pas, au Luxembourg, de véritable culture des associations consistant à se saisir de ce type d'affaires ou à agir en justice pour déclencher des poursuites (sauf peut-être timidement en matière environnementale et protection des animaux).

À notre connaissance, ce mécanisme n'a jamais été mobilisé en matière de corruption au Luxembourg.

SECTION 5 - PRESSE ET MÉDIAS

81. Introduction. « Le pluralisme et la liberté des médias sont des vecteurs clés de l'Etat de droit, de la responsabilité démocratique, de l'égalité et de la lutte contre la corruption. Des médias indépendants et pluralistes, en particulier le journalisme d'investigation, jouent un rôle important dans le contrôle des affaires publiques, en détectant de possibles pratiques de corruption et d'atteintes à l'intégrité, en sensibilisant et en promouvant l'intégrité. »[193].

Ainsi, la presse joue un rôle essentiel dans la prévention et la détection de la corruption. Elle peut, certes, contribuer à relayer les messages de prévention et à sensibiliser le public aux risques et aux conséquences de tels comportements. Sa fonction va toutefois bien au-delà. Souvent qualifiée de « quatrième pouvoir », non pas parce qu'elle exercerait un pouvoir institutionnel comparable aux pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire, mais en raison de sa fonction de contre-pouvoir et de contrôle de l'action publique, la presse participe à la transparence de la vie démocratique. Elle peut ainsi mettre en lumière non seulement des comportements susceptibles de relever de la corruption, mais aussi d'éventuels dysfonctionnements dans la manière dont les autorités publiques y réagissent. Cette fonction est particulièrement importante dans un domaine où les faits sont, par nature, souvent dissimulés et difficiles à détecter, avec parfois une tendance des autorités à les « mettre sous le tapis ». Le rôle de la presse est de soulever ce tapis et de le secouer.

[193] 40e Considérant de la directive 2026/1021.

Jean Bour s'interroge : « quel est le moyen le plus approprié pour lutter contre la corruption ? Le journalisme d'investigation avec le recours à des sources non révélées et les lanceurs d'alerte et, en conséquence une absence de contrôle de la légalité dans l'obtention des informations, ou bien encore le recours classique aux moyens des dispositions du Code de procédure pénale (…) ? Il semble qu'il faille les deux comme synergies et complémentarité »[194].

Le rôle des médias peut prendre différentes formes. Le journalisme d'investigation peut directement conduire à la révélation d'affaires qui, sans ce travail, seraient demeurées inconnues. Mais la presse joue également un rôle lorsqu'elle maintient l'attention du public sur une affaire susceptible, autrement, de tomber dans l'oubli. Elle peut également interroger la diligence et l'efficacité avec lesquelles les autorités compétentes traitent les faits révélés. La médiatisation peut ainsi donner à une affaire une dimension considérable et accroître la pression exercée sur les personnes concernées, les entreprises et, indirectement, sur les autorités chargées de l'enquête ou des poursuites.

Cette importante « force de frappe » comporte toutefois son revers. La liberté de la presse, particulièrement étendue lorsqu'il est question d'un sujet d'intérêt général tel que la corruption, doit être conciliée avec d'autres droits et intérêts protégés, notamment le droit à la réputation, le respect de la vie privée et, plus généralement, les exigences liées à la présomption d'innocence. Un média doit notamment veiller à ne pas présenter comme coupable une personne dont la responsabilité n'a pas été juridiquement établie. Une personne publiquement présentée comme impliquée dans une affaire de corruption peut subir un préjudice réputationnel considérable avant même que sa responsabilité n'ait été déterminée. Or, en pratique, un classement sans suite, un non-lieu ou même un acquittement bénéficie rarement de la même exposition médiatique que les premières révélations. L'atteinte est souvent irréparable.

Pour les entreprises comme pour les particuliers impliqués dans une affaire de corruption, le risque réputationnel constitue ainsi un élément qui doit être identifié et suivi parallèlement au risque juridique. Cette problématique se pose également au cours des enquêtes internes : des informations, documents ou conclusions provisoires peuvent faire l'objet de fuites vers l'extérieur et provoquer des dommages importants avant même que les faits aient pu être entièrement établis. L'entreprise a donc intérêt à organiser autant que possible la confidentialité de l'enquête et à préparer, selon les circonstances, une communication de crise et une stratégie médiatique cohérentes avec sa stratégie juridique (→ 602).

Enfin, la médiatisation d'une affaire peut créer ce que l'on qualifie parfois de « procès parallèle », mené dans l'espace public alors que la procédure judiciaire suit encore son cours. Les autorités judiciaires sont évidemment tenues de

[194] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 230.

statuer sur la seule base du dossier et du droit applicable. Une couverture médiatique particulièrement intense peut néanmoins créer un environnement de forte pression et des attentes dans l'opinion publique, auxquelles les magistrats seront confrontés et comparés.

La presse : une source d'information qui reste d'actualité malgré les médias sociaux[195]

Une étude ILRES de 2015 note : « les quotidiens luxembourgeois et leurs sites conservent une place centrale dans l'information et la publicité. Avec une audience quotidienne dépassant la moitié des résidents au Luxembourg 50.7 %, proche des deux tiers en ajoutant leurs sites Internet et applications (67.4%) et une fidélité remarquable des lecteurs, les journaux luxembourgeois1 s'imposent comme un média de confiance, offrant aux annonceurs un environnement sûr et crédible, à l'opposé des logiques fragmentées des réseaux sociaux. (…) Dans la population active, 251 600 individus ont consulté un quotidien hier, soit 47.4% de la population active. Parmi eux, 165 800 lecteurs sont considérés comme fidèles, lisant régulièrement leur quotidien (31.3% de la population active). Sur une semaine, l'audience cumulée atteint 379 300 individus, correspondant à 71,5 % de cette population ».

82. Illustration du rôle de la presse. Selon l'OECD, « Au Luxembourg, aucune affaire de corruption transnationale conclue à ce jour n'a eu pour source (directe) de détection un article de presse. Cependant, la publication d'informations dans la presse (principalement étrangère) est souvent à l'origine de déclarations de soupçons à la CRF par les intermédiaires financiers, ce qui témoigne de l'importance des informations révélées par ce vecteur »[196]. En outre, elle joue parfois un rôle essentiel, comme nos l'illustrons dans quelques exemples repris en encadré.

Le bourgmestre et son abri de jardin

Cette affaire concernant un ancien député-maire qui a hérité d'un bien immobilier a débuté en 2019. À la suite de questions soulevées par l'opposition au conseil communal concernant notamment le projet de reclassement de ce bien dans le nouveau plan d'aménagement général, Reporter.lu a été le premier média à enquêter sur le sujet[197]. Dans les semaines qui ont suivi, la presse et l'opposition ont continué à creuser l'affaire et ont fait apparaître d'autres questions concernant notamment des travaux réalisés sans les autorisations nécessaires, l'intervention du CIGL et l'utilisation de moyens communaux au bénéfice de biens privés. Le concerné a finalement démissionné de ses fonctions de bourgmestre puis de son mandat de député.

Si le volet initial lié à l'abri de jardin (« *Gaardenhaischen* ») n'a finalement pas donné lieu à des poursuites, d'autres faits apparus dans le contexte de l'affaire ont été renvoyés

[195] ILRES, Etude Presse 2025 : les quotidiens luxembourgeois, un pilier incontournable de l'information et de la publicité.
[196] OCDE, Evaluation de Phase 4 du Luxembourg, rapport final, 5-8 mars 2024, DAF/WGB(2024)2/FINAL, § 83.
[197] Laurent Schmit, « Der Bürgermeister und sein Haus im Grünen », reporter.lu, 25 juillet 2019.

devant le tribunal. Des condamnations sont intervenues pour prise illégale d'intérêt et infractions connexes, que nous traitons dans la partie dédiée aux infractions pénales.

Dans cette affaire, la presse n'était pas à l'origine des premiers indices, mais elle n'a « pas lâché l'affaire » et mis au jour de nouveaux éléments, maintenant l'attention du public sur ce dossier.

Plus de 40 ans après, la presse ne lâche pas l'affaire – emblématique dossier « *Bommeleeër* »

Entre mai 1984 et mars 1986, le Luxembourg a connu une série d'attentats à l'explosif visant notamment des infrastructures publiques. L'enquête, particulièrement complexe, n'a pas permis d'identifier définitivement les auteurs et s'est étendue sur plusieurs décennies. Au fil du temps, les investigations ont également porté sur d'éventuels dysfonctionnements au sein des forces de l'ordre et, à certaines étapes de la procédure, sur des soupçons visant des membres ou anciens membres de la Gendarmerie et de sa Brigade mobile. Malgré certaines relances et initiatives, l'enquête a failli s'enliser.

La presse a joué un rôle particulièrement visible dans la persistance de l'affaire dans le débat public. À partir de 2005, plusieurs reportages et investigations de RTL, notamment menés par les journalistes Marc Thoma et Nico Graf, ont remis le dossier au premier plan et fait apparaître des éléments qui n'avaient jusque-là pas été publiquement connus, tels des témoignages. A la suite de ces reportages, le ministre de la Justice a demandé au procureur d'État d'examiner en détail les faits qui y étaient relatés, certains des éléments concernant les forces de l'ordre ne ressortant alors, selon le procureur, pas du dossier d'instruction[198].

La presse n'a donc pas, à elle seule, « relancé » une enquête judiciaire qui avait déjà connu de nouvelles investigations, mais elle a contribué à lui donner un nouvel élan public et à maintenir la pression pour que certaines questions continuent à être examinées.

Le dossier était hautement sensible, et les théories sur l'identité des auteurs nombreuses. Le parquet a notamment envisagé, à différentes étapes, l'implication de membres ou de responsables de la Gendarmerie, tandis que Robert Biever, alors procureur d'État, a formulé de très sévères critiques sur certains aspects de la conduite des investigations ; des extraits d'une lettre de 2008 reproduits dans les travaux

[198] Voir p.ex. Question n° 0727 du 10 novembre 2005 de M. François Bausch (DÉI GRÉNG), concernant l'enquête dans l'affaire « Bommeleeër » : « Un reportage à la radio 92,5 et à la télévision luxembourgeoise au sujet de la série d'attentats à la bombe des années 1985 et 1986 a relevé certains nouveaux aspects dans cette affaire, notamment de graves accusations formulées par un témoin à l'égard des forces de l'ordre et des enquêteurs. - Les affirmations du témoin sont-elles connues par la commission d'enquête ? - Si oui, quelle suite y a été donnée ? ». Réponse du 21 novembre 2005 de M. Luc Frieden, ministre de la Justice : « Comme je l'ai indiqué ce jour même aux députés membres de la Commission juridique, j'ai demandé à Monsieur le Procureur d'État d'examiner en détail l'ensemble des faits relatés dans les reportages visés. Selon les indications données ce matin par Monsieur le Procureur d'État, les faits cités en relation avec les forces de l'ordre ne ressortent pas, à sa connaissance, du dossier d'instruction. ».

parlementaires ont notamment évoqué une « chape de plomb » pesant sur l'enquête[199]. L'un des principaux avocats de la défense, feu Maître Gaston Vogel, a régulièrement dénoncé une forme d'« *omertà* » autour de l'affaire. Sa thèse principale attribuait toutefois les attentats au réseau clandestin « *Stay Behind* », mis en place pendant la Guerre froide afin notamment d'organiser la résistance en cas d'occupation soviétique.

Le premier procès, commencé en février 2013, a été suspendu en juin 2014 afin de permettre de nouvelles investigations. Un volet distinct relatif notamment à des accusations de faux témoignage a ensuite donné lieu à de nouvelles procédures : après des décisions de renvoi en 2024, un procès s'est tenu fin 2025 et a abouti, en février 2026, à la condamnation en première instance d'un ancien responsable de la Gendarmerie pour faux témoignage, tandis que plusieurs autres prévenus ont été acquittés. Des appels ont été formés. Plus de quarante ans après les premiers attentats, l'affaire reste ainsi suivie par la presse, même si l'intérêt du grand public paraît s'estomper avec le temps.

Révélation dans la presse – l'affaire d'un conseiller d'Etat

Le 13 juillet 2023, le Conseil d'État procédait au vote d'un avis complémentaire relatif à la réforme de la planification hospitalière, concernant notamment les conditions dans lesquelles des cabinets privés pourraient proposer des IRM et d'autres examens spécialisés. Alors que le vote électronique n'était pas encore clos, un conseiller d'État X. a transmis à 9 h 37 le projet d'avis à une personne extérieure à l'institution.

Le 23 août 2023, une enquête de Reporter.lu[200] révéla que le destinataire était l'entrepreneur Y., qui était par ailleurs, selon l'enquête, l'unique client de la société de conseil de X.. Reporter relevait également que Y. avait un intérêt dans la question traitée par l'avis, puisqu'il projetait l'ouverture d'un cabinet privé comportant notamment une installation IRM. Interrogé par les journalistes, X. a reconnu avoir transmis le document et qualifié son geste d'erreur ; il a expliqué avoir pensé que le vote avait déjà eu lieu ou devait intervenir à un autre moment et a souligné que l'avis finalement adopté n'était pas favorable aux intérêts des opérateurs privés concernés.

La présidence du Conseil d'État avait saisi son Comité de déontologie, pour la première fois. Le 14 novembre 2023, le Conseil d'État constata que le document avait encore

[199] Voir l'annexe au procès-verbal de la réunion du 13 février 2012 de la Commission juridique de la Chambre des députés : « In seinem Brief vom 23. Januar 2008 schrieb der Staatsanwalt: „Afin de rester poli on dira que c'est extraordinaire. Rarement on n'aura vu un tel mépris des règles juridiques et des juridictions de la part de la Police dans un État de droit (donc non policier)." Diese Aussagen bezogen sich auf das Verhalten von Mitgliedern der Sicherheitskräfte während der Ermittlungen in der Affäre Bommeleeër. Darüber hinaus hat der Staatsanwalt in Bezug auf das Schweigen und die mangelnde Kooperation von Mitgliedern der Sicherheitskräfte von einer „chape de plomb" gesprochen, die ein Weiterkommen in den Ermittlungen zu der Affäre Bommeleeër behindere. » ; procès-verbal de la réunion du 7 juin 2013 de la Commission juridique : « Dat, wat eis marquéiert huet, sinn Aussoe vum Här Procureur général, deen deemools a senger Qualitéit als Procureur gesot huet, dass mat där Affär Bommeleeër eng Chape de plomb ass d'Wuert wat hien ëmmer citéiert huet, misst eng Kéier gesprengt gin, an dass en d'Gefill hat, dass en op jidde Fall eng aner Positioun hat, wéi déi, déi de fréiere Justizminister hat ».

[200] Charlotte Wirth, « Die hohe Körperschaft », Reporter.lu, 23 août 2023.

un caractère « interne et confidentiel » au moment de sa transmission et que X. avait enfreint les obligations attachées à sa fonction. Il lui a infligé une réprimande[201].

En octobre 2024, une perquisition a été effectuée dans les locaux du Conseil d'État dans le cadre d'une information judiciaire ; le parquet mentionne les qualifications d'abus de biens sociaux, blanchiment, violation du secret professionnel et recel de violation du secret professionnel[202].

Marchés publics - Une enquête interne menée par le Laboratoire National suite au signalement par un journalistes[203]

En 2023, une enquête de Reporter.lu a mis en lumière un possible conflit d'intérêts dans le cadre d'un marché public attribué en 2019 par le Laboratoire national de santé (LNS) pour la gestion de son service informatique. Le LNS avait fait appel à un consultant externe afin de l'assister en raison de ses compétences en matière de marchés publics. Or, ce même consultant avait également participé à la finalisation de l'offre présentée par la société X.-IT-Solutions, qui avait finalement obtenu le marché. Selon Reporter.lu, le marché représentait environ 800.000 euros par an.

Comme l'a ensuite confirmé la ministre de la Santé en réponse à une question parlementaire, un journaliste a signalé au LNS un potentiel conflit d'intérêts, à la suite de quoi le laboratoire a mené une enquête interne. Celle-ci a confirmé que le consultant avait participé à la finalisation de l'offre d'X. Le consultant a toutefois déclaré par écrit qu'il n'avait transmis aucune information interne ou confidentielle susceptible d'influencer l'offre de la société. Le LNS a considéré que le consultant aurait dû déclarer dès le départ ses contacts avec X. et que cette dernière aurait également dû les signaler.

Lors du renouvellement ultérieur du marché, X. n'a pas été retenue à l'issue de l'évaluation des offres. Le LNS a par ailleurs indiqué avoir mis en place un contrôle structuré des éventuels conflits d'intérêts entre les entreprises participant à ses marchés publics.

[201] Délibération du Conseil d'État du 14 novembre 2023 en application de l'article 29, alinéa 2, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État : « Considérant que Monsieur X. a enfreint les obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 24 de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État et vu la gravité des faits ; prononce la sanction disciplinaire de la réprimande à l'encontre de Monsieur X.».

[202] Communiqué du parquet de Luxembourg du 4 octobre 2024 en relation avec une perquisition le vendredi 4 octobre 2024 au Conseil d'Etat.

[203] Pol Reuter, « Eine abgekartete Ausschreibung », Reporter.lu, 17 août 2023 ; Réponse parlementaire n° 8245 du 7.11.2023, Äntwert vun der Madamm Gesondheetsministesch op d'parlamentaresch Fro n°8245 vum 21. August 2023 vun der honorabeler Deputéiert Madame Diane Adehm.

83. La presse, relais des lanceurs d'alerte. La presse peut également se faire le relais des lanceurs d'alerte. Rappelons en effet que, lorsque les conditions légales sont réunies, le lanceur d'alerte peut procéder à une divulgation publique (→ 529). Il peut le faire directement, par exemple sur les médias sociaux, ou s'adresser à la presse. Dans cette dernière hypothèse, le journaliste peut recevoir des documents ou informations dont l'obtention ou la divulgation est susceptible d'avoir été illicite, notamment parce qu'ils sont couverts par un secret ou une obligation de confidentialité. Selon les circonstances, se pose alors la question d'une éventuelle responsabilité du journaliste, par exemple au titre de sa participation aux actes de la source ou de la détention et de l'utilisation de documents provenant d'une infraction.

Le journaliste qui reçoit et relaie ces informations n'est pas, dans cette seule qualité, lui-même un lanceur d'alerte et ne bénéficie donc pas automatiquement du régime de protection applicable à celui-ci. Son activité bénéficie toutefois d'une protection propre au titre de la liberté de la presse (Art. 10 ConvEDH). La jurisprudence de la CourEDH reconnaît à cet égard que le rôle de « chien de garde » de la presse serait sérieusement compromis si le journaliste pouvait être sanctionné du seul fait que l'information qu'il publie lui a été transmise en violation d'une obligation pesant sur sa source.

Dans la décision *Fressoz et Roire*, des journalistes du Canard enchaîné avaient publié des extraits de documents fiscaux transmis en violation du secret professionnel et avaient été condamnés pénalement pour recel de photocopies provenant de cette violation. La CourEDH retient une violation de leur liberté d'expression ; elle a notamment relevé l'intérêt général du débat, la vérification de l'authenticité des documents et la bonne foi des journalistes. Elle en a tiré un principe important : les journalistes peuvent divulguer des informations sur des questions d'intérêt général lorsqu'ils agissent de bonne foi, sur une base factuelle exacte et fournissent des informations fiables et précises dans le respect de l'éthique journalistique[204]. La circonstance que les documents aient été obtenus illicitement par la source ne suffit donc pas, à elle seule, à justifier la condamnation de celui qui les publie.

[204] CourEDH, 21 janvier 1999, *Fressoz et Roire c/ France,* Requête n° 29183/95, § 54 : « Si, comme le Gouvernement l'admet, les informations sur le montant des revenus annuels de M. Calvet étaient licites et leur divulgation autorisée, la condamnation des requérants pour en avoir simplement publié le support, à savoir les avis d'imposition, ne saurait être justifiée au regard de l'article 10. Cet article, par essence, laisse aux journalistes le soin de décider s'il est nécessaire ou non de reproduire le support de leurs informations pour en asseoir la crédibilité. Il protège le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général dès lors qu'ils s'expriment de bonne foi, sur la base de faits exacts et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de l'éthique journalistique ».

La cause de justification du « journaliste responsable » et l'affaire Luxleaks[205]

L'affaire LuxLeaks trouve son origine dans la démarche d'Antoine Deltour qui a soustrait à son employeur plusieurs centaines de rescrits fiscaux ainsi que d'autres documents, avant de les remettre au journaliste français Édouard Perrin afin d'en rendre le contenu public.

Sur le rôle du journaliste dans le processus de divulgation, la Cour a énoncé le principe qu'il n'y a pas lieu d'imposer au lanceur d'alerte un travail préparatoire de conditionnement du matériel avant de lancer l'alerte, ni de le soumettre à une obligation de sélection ou de synthèse, sous peine de restreindre sa liberté d'action - ce qui justifie le recours à un intermédiaire tel qu'un journaliste pour effectuer ce travail de tri et d'analyse. Édouard Perrin a ensuite utilisé ces documents pour réaliser deux reportages diffusés sur France 2 (« Cash Investigation »), à l'origine des révélations publiées par l'ICIJ en novembre 2014.

Poursuivi pour complicité de violation de secret professionnel et de secret d'affaires ainsi que pour blanchiment d'informations volées[206], c'est dans ce contexte que le journaliste a invoqué, non le statut de lanceur d'alerte, mais celui, distinct, du « journaliste responsable ».

Il a été acquitté en première instance et en appel. La Cour d'appel a estimé que l'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il l'emporte sur une obligation de confidentialité imposée par la loi. Trois conditions cumulatives ont fondé la reconnaissance de la cause justificative : le respect du principe

[205] Cour d'appel, 15 mars 2017, n° 117/17 X ; Cour d'appel, 15 mai 2018, n° 184/18 V : « Alors que le journaliste dispose du choix de décider s'il est nécessaire ou non de reproduire le support de son information pour en asseoir la crédibilité (CEDH O et N, §54), l'on ne saurait encore reprocher à C d'avoir exhibé au cours de l'émission quelques-unes des déclarations fiscales lui remises par B. Suivant la Cour, l'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter sur une obligation de confidentialité imposée par la loi. Le principe du contradictoire a été respecté, les responsables des multinationales citées avaient été accostés pour prise de position, fournir des explications ou leur permettre de rectifier les affirmations. Les faits exposés n'ont été démentis par aucune des entreprises citées et aucune affirmation n'a été considérée comme diffamatoire. C n'a, par ailleurs, pas été motivé par la volonté de tirer un avantage personnel du documentaire et aucun élément ne permet de retenir qu'il n'aurait pas agi de bonne foi ou n'aurait pas respecté les règles de déontologie. Même si C n'a pas pu ignorer le caractère confidentiel des documents et informations qu'il entendait publier, la jurisprudence considère que cette connaissance n'est pas déterminante pour établir si le journaliste a agi de manière responsable. Le documentaire traite un sujet d'intérêt public et il y a lieu de constater le sérieux de l'enquête. Ayant agi de bonne foi, dans le respect des règles déontologiques et conformément aux critères élaborés par la jurisprudence de la Cour européenne, la condamnation du journaliste C ne saurait dès lors être justifiée, nonobstant le fait qu'il a publié des documents confidentiels. C ayant agi en journaliste responsable au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, a agi de bonne foi, a divulgué des informations exactes, précises et dignes de confiance. La publication a par ailleurs contribué à un débat d'intérêt général. C peut donc se voir reconnaître la cause de justification du journaliste responsable. Il y a lieu de confirmer, quoique pour d'autres motifs, le jugement entrepris en ce qu'il a acquitté C du chef des préventions de complicité de violation du secret professionnel et de blanchiment-détention du produit du vol. »

[206] La chambre du conseil avait déjà prononcé un non-lieu concernant les faits de consultation et d'appropriation illicites de données au profit d' Édouard PERRIN ; TA Lux., 25 novembre 2015, n° 2961/15.

du contradictoire (les entreprises concernées avaient été contactées au préalable), la bonne foi du journaliste, et le respect des règles déontologiques sans recherche d'un avantage personnel.

Le document relève enfin une nuance intéressante : ce statut a été reconnu au journaliste tant pour les documents transmis par Antoine Deltour que pour ceux transmis par Raphaël Halet - alors même que, pour ce dernier, la divulgation n'était plus jugée indispensable pour nourrir le débat public[207].

84. Droit d'investigation et d'accès aux informations. La loi reconnaît expressément le droit de recevoir et de rechercher des informations[208]. Nous avons vu au titre précédent que les journalistes professionnels disposent d'un droit d'accès renforcé aux documents leur permettant de remplir leur mission d'intérêt général (→ 74). Mais ce droit reste soumis aux exceptions légales, notamment pour les documents relatifs à la recherche et à la poursuite d'infractions, aux procédures judiciaires en cours ou aux secrets protégés. Les administrations doivent donc tenir compte de la fonction particulière de la presse lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'information. La question se pose aussi pour le parquet lorsqu'une enquête est en cours, notamment en matière de corruption. Le secret de l'enquête et de l'instruction doit être concilié avec la présomption d'innocence, les droits de la défense et la protection de la vie privée, mais également avec l'intérêt du public à être informé et au droit de la presse de faire le relais. Ainsi, les parquets font régulièrement usage de leur faculté de lever le secret en publiant des communiqués sur des procédures encore en cours.

Le droit de rechercher l'information ne constitue en revanche aucun sauf-conduit permettant au journaliste d'utiliser n'importe quelle méthode d'investigation. Le journaliste n'a pas les pouvoirs d'un juge d'instruction ; chacun a son rôle et sa mission. Des actes tels qu'une surveillance particulièrement intrusive, l'appropriation de documents, l'accès forcé à un système informatique, l'interception de communications ou l'intrusion dans des lieux privés restent en principe interdits (v. également les limites évoquées à propos des détectives privés, → 628). La question peut être plus délicate pour certaines techniques journalistiques, telles que l'usage d'une fausse identité, l'enregistrement clandestin ou la sollicitation d'une personne tenue au secret.

Ainsi, le statut de journaliste n'autorise pas, en soi, à enfreindre la loi ; la liberté de la presse et la liberté d'expression peuvent toutefois rendre disproportionnée, dans certaines circonstances, la sanction d'un acte illicite

[207] C'est le point de vue des autorités nationales. Dans l'affaire Halet, la CourEDH a retenu que la condamnation de ce dernier ne se justifiait pas.

[208] Art. 6 (1) de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias : « La liberté d'expression visée à l'article 1er de la présente loi comprend le droit de recevoir et de rechercher des informations, de décider de les communiquer au public dans la forme et suivant les modalités librement choisies, ainsi que de les commenter et de les critiquer ».

accompli dans le cadre d'une investigation journalistique. La jurisprudence européenne procède à une appréciation au cas par cas. Dans *Dammann c. Suisse*[209], la Cour a protégé un journaliste qui avait sollicité auprès d'une employée du parquet des renseignements couverts par le secret. Dans *Haldimann et autres c. Suisse*[210], elle a jugé disproportionnée la condamnation de journalistes ayant utilisé une caméra cachée pour documenter une pratique professionnelle d'intérêt général. À l'inverse, dans *Brambilla et autres c. Italie*[211], elle a admis la condamnation de journalistes qui interceptaient illégalement et

[209] CourEDH, 25 avril 2006, *Dammann c/ Suisse*, Requête n° 77551/01, § 57 : « A cet égard, elle note que la sanction prononcée contre le requérant (une amende de 500 CHF, soit environ 325 EUR) est certes d'une sévérité relativement faible. Par ailleurs, l'intéressé a été condamné à titre d'instigateur et non pas en tant qu'auteur principal. Dans ce contexte, la Cour rappelle néanmoins, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, que ce qui compte n'est pas le caractère mineur de la peine infligée au requérant, mais le fait même de la condamnation (…) De surcroît, la Cour ne doit pas rechercher si la sanction qui a frappé son auteur l'a à proprement parler empêché de s'exprimer, car le requérant a de lui-même renoncé à l'utilisation ultérieure des informations litigieuses. Sa condamnation n'en a pas moins constitué une espèce de censure tendant à l'inciter à ne pas se livrer à des activités de recherche, inhérentes à son métier, en vue de préparer et étayer un article de presse sur un sujet d'actualité. Sanctionnant ainsi un comportement intervenu à un stade préalable à la publication, pareille condamnation risque de dissuader les journalistes de contribuer à la discussion publique de questions qui intéressent la vie de la collectivité. Par là même, elle est de nature à entraver la presse dans l'accomplissement de sa tâche d'information et de contrôle ».

[210] CourEDH, 24 février 2015, *Haldimann et autres c/ Suisse*, § 65s. : « Cet enregistrement a ensuite été diffusé sous forme de reportage, particulièrement péjoratif à l'égard du courtier, comme la Cour l'a déjà relevé. Quoique brève, la diffusion de séquences de l'enregistrement était susceptible de porter une atteinte plus importante au droit du courtier à sa vie privée, puisque de nombreux téléspectateurs - environ dix mille selon le Gouvernement - ont pu en prendre connaissance. La Cour ne méconnaît pas que les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite. Les téléspectateurs qui ont vu l'émission ont pu se forger une opinion sur la qualité des conseils et sur le manque de professionnalisme du courtier. Toutefois, et c'est là un élément déterminant en l'espèce, les requérants avaient pixélisé le visage du courtier de telle façon que l'on ne puisse plus distinguer que la couleur de ses cheveux et de sa peau. Ils avaient également modifié sa voix. (…) a Cour estime dès lors, au vu des circonstances de l'espèce, que l'ingérence portée dans la vie privée du courtier - lequel, elle le rappelle, a refusé de s'exprimer sur l'entretien - n'est pas d'une gravité telle qu'elle doive occulter l'intérêt public résidant dans l'information du public sur des défaillances alléguées en matière de courtage en assurances. ».

[211] CourEDH, 23 juin 2016, *Brambilla et autres c/ Italie*, Requête n° 22567/09, § 62s. : « Dans ce contexte, la Cour estime que les décisions de la cour d'appel de Milan et de la Cour de cassation concluant au caractère confidentiel des communications échangées entre les opérateurs des forces de l'ordre et, par conséquent, à la qualification criminelle des actes accomplis par les requérants, ont été dûment motivées (…) La Cour rappelle que la notion de journalisme responsable implique que, dès lors que le comportement d'un journaliste va à l'encontre du devoir de respecter les lois pénales de droit commun, celui-ci doit savoir qu'il s'expose à des sanctions juridiques, notamment pénales (…) En l'espèce, dans le but d'obtenir d'informations susceptibles d'être publiées sur un journal local, les requérants ont tenu un comportement qui, d'après le droit interne et l'interprétation constante de la Cour de cassation, allait à l'encontre de la loi pénale, qui interdit, de manière générale, l'interception par une personne de toute conversation qui ne lui est pas adressée, dont celle des forces de police. Les actes des requérants consistaient par ailleurs en une technique utilisée couramment dans l'exercice de leur activité de journalistes ».

de manière systématique les communications radio des forces de l'ordre. Enfin, dans *Bédat c. Suisse*[212], elle a admis la sanction d'un journaliste ayant publié des pièces couvertes par le secret d'une instruction pénale (sur un automobiliste qui avait foncé sur des piétons, puis a tenté de se suicider), compte tenu notamment des impératifs de bonne administration de la justice, de la présomption d'innocence et de la vie privée (des faits très personnels étant révélés) de la personne poursuivie (qui n'était pas un personnage public).

Pas de corruption pour combattre la corruption

Si le travail journalistique peut ainsi justifier, dans certaines limites, le recours à des méthodes d'obtention d'informations dérogeant au droit commun, il ne saurait, à notre sens, en toute hypothèse couvrir la commission d'actes de corruption. Ainsi, un journaliste qui rémunérerait un agent public ou le salarié d'une entreprise - ou qui lui promettrait tout autre avantage - pour obtenir l'accès à des informations ou à des documents ne saurait se prévaloir de la finalité journalistique de sa démarche pour échapper à sa responsabilité pénale au titre des infractions de corruption.

85. Loi de 2004 - entre responsabilisation et protection. Une loi de 2004[213] cherche à trouver l'équilibre entre la protection de la liberté de la presse, mais aussi la responsabilisation professionnelle des journalistes qui font usage de cette liberté. Le cadre juridique remontant à 1869[214] et modifié seulement en 1945 et 1966, n'était manifestement plus adapté, notamment au regard de la jurisprudence de la CourEDH ; et l'ancien texte était avant tout un texte répressif. La modernisation était également technologique : à la presse écrite s'étaient ajoutés la radio, la télévision, puis Internet et les nouveaux modes de communication. Il fallait mettre le droit luxembourgeois en conformité avec l'article 10 ConvEDH et les autres droits fondamentaux. L'arrêt *Thoma c. Luxembourg* (→ 65), a fortement marqué la genèse de la loi de 2004.

La liberté journalistique est large : droit de recevoir et rechercher des informations (voir ci-avant) et droit de les communiquer au public, de les commenter ou de les critiquer (Art. 6). Mais cette liberté va de pair avec des devoirs, les travaux parlementaires rappelant qu'il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultat[215] :

---

[212] CourEDH, 29 mars 2016, *Bédat c/ Suisse,* requête n° 56925/08, § 76 : « Par ailleurs, les informations divulguées par le requérant étaient de nature très personnelle, et même médicale, et incluaient notamment des déclarations du médecin traitant du prévenu, ainsi que des lettres adressées par ce dernier, depuis son lieu de détention, au juge d'instruction chargé de l'affaire. Aux yeux de la Cour, ce type d'information appelait le plus haut degré de protection sous l'angle de l'article 8 ; ce constat est d'autant plus important que le prévenu n'était pas connu du public et que le simple fait qu'il se trouvait au centre d'une enquête pénale, certes pour des faits très graves, n'impliquait pas qu'on l'assimile à un personnage public qui se met volontairement sur le devant de la scène ».

[213] Loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

[214] Loi du 20 juillet 1869 sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication.

[215] Projet de loi n° 4910 sur la liberté d'expression dans les médias, Commentaire des articles, p. 39 : « Ces développements jurisprudentiels font apparaître que les devoirs d'exactitude et de

- *Distinction fait et commentaire*. La loi exige que la distinction entre l'exposé d'un fait et le commentaire qui s'y rapporte soit perceptible pour le public.
- *Devoir d'exactitude et de véracité*. Le collaborateur doit vérifier préalablement les faits quant à leur véracité, leur contenu et leur origine, « dans la mesure raisonnable de ses moyens et compte tenu des circonstances de l'espèce » (art. 10). Lorsqu'une présentation factuelle inexacte est établie, elle doit par ailleurs être spontanément rectifiée (art. 11).
- *Présomption d'innocence*. La présomption d'innocence mérite une attention particulière dans les affaires de corruption. L'article 12 proclame que « chacun a droit au respect de la présomption d'innocence ». Lorsqu'une personne est, avant toute condamnation définitive, publiquement présentée comme coupable de faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, le juge peut, même en référé et indépendamment d'éventuels dommages-intérêts, ordonner les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte, notamment une rectification ou la diffusion d'un communiqué.
- *Respect de la vie privée, de la réputation et de l'honneur* (Art. 14 - 17). La protection de la vie privée n'est pas absolue. L'article 15 permet notamment la communication d'une information lorsqu'elle présente un rapport direct avec la vie publique de la personne concernée. Dans une enquête sur la corruption, des informations touchant au patrimoine, à des relations privées ou à des intérêts économiques peuvent ainsi revêtir une dimension légitime d'intérêt public lorsqu'elles éclairent l'exercice d'une fonction publique, un conflit d'intérêts ou l'origine d'un avantage. En matière d'atteinte à l'honneur ou à la réputation, la responsabilité peut notamment être écartée lorsque la preuve des faits est rapportée ou lorsque, même en l'absence d'une telle preuve, le responsable démontre, après avoir accompli les diligences nécessaires, qu'il avait « des raisons suffisantes pour conclure à la véracité des faits rapportés » et qu'il existait un « intérêt prépondérant du public à connaître l'information litigieuse ».

Sur le plan civil, le législateur a refusé de créer un régime général de responsabilité pour faute spécialement favorable à la presse. Cette question était l'une des plus débattues lors des travaux préparatoires. Le projet initial

véracité ne constituent pas des obligations de résultat mais des obligations de moyen. Cette analyse est d'ailleurs partagée par la CEDH qui tout en admettant l'exigence de la preuve de la vérité des faits imputés, estime cependant que cette exigence ne doit pas pour autant aboutir à placer la personne, auteur des imputations, devant „une tâche déraisonnable, voire impossible" (arrêt *Thorgeirson c/ Islande* du 25 juin 1992). Le professionnel ne doit dès lors pas être tenu à la vérité absolue, sinon la liberté d'expression serait illusoire, mais dans son travail, il doit constamment être guidé par l'objectif de tendre le plus près possible vers la vérité afin de pouvoir communiquer des informations aussi fidèles que possible. La confiance du public dans les professionnels de la communication et la crédibilité de la profession trouvent d'ailleurs leur fondement dans la recherche et l'accomplissement de cet objectif. ».

envisageait un régime particulier, mais la Commission a finalement estimé qu'il fallait maintenir la liberté d'appréciation du juge sous le contrôle de la jurisprudence de Strasbourg. Les journalistes et collaborateurs restent donc soumis au droit commun de la responsabilité civile. Une information inexacte, insuffisamment vérifiée ou portant fautivement atteinte à la réputation peut ainsi donner lieu à des dommages-intérêts, moyennant la preuve d'une faute, d'un dommage et d'un lien causal. En principe, en droit commun, la faute la plus légère suffit et oblige à réparation intégrale ; mais en matière de presse, la loi de 2004 renferme un certain nombre d'ajustements.

Il en va de même en matière pénale. Les journalistes restent notamment soumis, lorsque leurs conditions sont réunies, aux infractions de calomnie, diffamation, injure ou aux autres dispositions pénales susceptibles d'être applicables au comportement en cause.

Une accusation prudente de corruption[216]

Un important promoteur immobilier luxembourgeois assigne un journaliste de radio (et, à titre subsidiaire, la société de médias) pour des publications de 2019 relatant le rejet de ses pourvois en cassation dans l'affaire dite « des montres de luxe » (poursuites pour abus de biens sociaux et blanchiment-détention) et rappelant que les montres saisies lors des perquisitions de 2011 avaient, à l'époque, alimenté des soupçons de corruption dans une affaire politico-immobilière dans laquelle le promoteur était partie prenante. La phrase qui était contestée était la suivante : « dont on présumait qu'elles auraient dû être utilisées à des fins de corruption ».

Le tribunal déboute le promoteur. Les soupçons de corruption avaient bel et bien existé dans la presse et le débat public dès 2011 ; le propre mandataire du promoteur en faisant mention dans un communiqué de 2016. D'autres organes avaient le même jour affirmé bien plus explicitement que le promoteur avait été enquêté pour corruption. Le journaliste avait de surcroît usé du passif et du conditionnel pour signifier qu'il restituait des suppositions de l'époque, sans imputer directement un acte.

Ainsi, les juges, dans leur appréciation de la responsabilité, doivent garder en mémoire que leur décision – condamnation civile et/ou pénale – peut être jugée injustifiée ou disproportionnée. À cette protection jurisprudentielle s'ajoutent deux protections légales, dérogatoires au droit commun :

(a) Le régime de responsabilité en cascade[217]. L'article 21 dispose : « La responsabilité, civile ou pénale, pour toute faute commise par la voie d'un

[216] TA Lux., civil, 21 février 2025, n° 2025TALCH11/00024, n° TAL-2019-07426 du rôle.

[217] Le système est ancien et avait historiquement pour objectif d'éviter que l'éditeur ou l'imprimeur, exposés systématiquement à une responsabilité pour les publications qu'ils rendaient possibles, ne deviennent les censeurs préventifs des auteurs. Le Gouvernement avait initialement envisagé de supprimer ce système et de lui substituer une responsabilité solidaire du journaliste et de l'éditeur. La Commission parlementaire a finalement fait le choix inverse. Elle craignait notamment que, l'éditeur étant généralement l'acteur économiquement le plus solvable, les actions soient systématiquement dirigées contre lui et qu'il soit ainsi incité à s'immiscer davantage dans le travail de ses journalistes pour réduire son propre risque judiciaire. Le résultat aurait pu être une forme d'autocensure interne préjudiciable à la liberté de la presse. Voir p.ex. Projet de

média incombe au collaborateur, s'il est connu, à défaut à l'éditeur et à défaut au diffuseur. ». Ce régime a récemment encore été confirmé par la Cour de cassation[218].

Ce mécanisme est fortement dérogatoire du droit commun. En matière civile, il y aurait en principe une responsabilité solidaire : chacun est tenu de l'intégralité du dommage envers la victime. En droit pénal, toute personne contribuant peut être considérée comme co-auteur ou complice[219]. Il en est autrement en matière de médias.

(b) La prescription abrégée. L'action publique et l'action civile résultant d'une infraction commise par la voie d'un média se prescrivent en principe trois mois à compter de la première mise à disposition du public (Art. 70). Il faut rappeler que d'ordinaire, les délais de prescription en matière civile sont de 10 ou 30 ans, et en matière pénale de 5 ou 10 ans (→ 283). Le choix du délai avait fait l'objet de discussions importantes. Une durée de six mois avait notamment été envisagée en raison des spécificités d'Internet, avant que la Commission ne décide finalement de conserver un régime unique et uniforme de trois mois.

Soutien financier public de la presse : gage de liberté ou joug ?

L'indépendance de la presse ne se réduit pas à l'absence de censure ou de pressions politiques : elle suppose également une viabilité économique suffisante. Cet enjeu est devenu plus sensible avec l'affaiblissement du modèle traditionnel fondé sur la vente, les abonnements et la publicité et avec le déplacement d'une partie croissante de la consommation d'informations vers le numérique et les plateformes. Nous avons vu ci-avant que la presse luxembourgeoise garde une audience notable … mais pas forcément disposée à payer.

loi n° 4910, Rapport de la Commission des media et des commutations, 30.4.2004, p. 36 : « Le système en question, institué en 1868, poursuivait à l'époque l'objectif d'éviter la censure par l'éditeur ou l'imprimeur. Cet objectif, qui reste toujours d'actualité, a dans le passé été plus ou moins atteint alors qu'il n'a dans le passé donné lieu à des critiques véhémentes ni de la part des milieux intéressés, ni par ailleurs de la part des victimes." ; *ibidem*, p. 37 : « En effet, étant donné que les éditeurs seraient responsables pour tous les textes publiés, il y a de forts risques que toute action en responsabilité serait uniquement et exclusivement diligentée à l'encontre de l'éditeur responsable qui est en principe économiquement le plus fort. Ceci pourrait avoir comme conséquence que l'éditeur s'immisce davantage dans le travail de ses journalistes, ceci dans le but d'éviter au maximum les actions en responsabilité à son encontre. ».

[218] Cour de cassation, 9 juillet 2026, n° 150/2026, n° CAS-2026-0006 du registre : « Le système de la responsabilité en cascade prohibe des actions en responsabilité pénale ou civile, conjointes ou parallèles, à l'encontre de l'auteur ou 'collaborateur' , de l'éditeur et du diffuseur. Si l'auteur est connu, lui seul est responsable et l'éditeur sinon le diffuseur ne pourront être poursuivis qu'à défaut. Ce système de la responsabilité en cascade crée une immunité dérogeant aux dispositions du Code pénal qui organisent la participation punissable. Ce n'est que si l'éditeur ou le diffuseur participent par des actes étrangers à leurs fonctions aux infractions commises au moyen d'un média qu'ils peuvent encourir une action pénale du chef des faits qui leurs sont propres. ».

[219] L'article 22 de la loi définit des cas spécifiques de complicité.

Le Luxembourg soutient dès lors financièrement le journalisme professionnel depuis 1976[220]. Le régime principal est réservé aux éditeurs remplissant différentes garanties de professionnalisme : activité consacrée à l'information, véritable équipe rédactionnelle - en principe au moins cinq journalistes professionnels équivalents temps plein - production continue d'informations d'actualité politique et générale, accessibilité au public, prédominance du contenu rédactionnel et identification des contenus rémunérés. L'aide comprend une part liée aux effectifs rédactionnels, fixée par la loi à 30.000 euros par an et par journaliste professionnel équivalent temps plein, ainsi qu'une part fixe de 200.000 euros par éditeur éligible. La réforme de juillet 2026 a encore adapté les critères afin de mettre davantage l'accent sur le journalisme professionnel et sa contribution au débat démocratique.

Un financement public véhicule naturellement toujours une dépendance envers l'Etat, et donc une potentielle fragilisation de l'indépendance. Le régime luxembourgeois cherche à mettre en place toutes les protections possibles (commission 'aide à la presse' composée de manière pluraliste et publicité des aides versées). Ordre de grandeur : 1,5 millions d'euros en 2025 pour le Tageblatt.

Cela n'empêche pas non plus que, notamment sur les réseaux sociaux, certains présentent la presse luxembourgeoise comme « vendue » ou « aux bottes du gouvernement » en raison de l'importance des aides publiques dont elle bénéficie.

86. Protection contre les procédures bâillon, « SLAPP ». Aux régimes protecteurs de la responsabilité que nous venons d'examiner s'ajoute une couche de protection supplémentaire, plus récente : celle dirigée contre les procédures dites « bâillons », ou SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*).

Une procédure-bâillon est une action en justice intentée non pour faire réellement valoir un droit, mais dans le but principal d'empêcher, de restreindre ou de sanctionner la participation au débat public (journalistes, ONG, lanceurs d'alerte). Le déséquilibre financier est au cœur du problème, entre le demandeur (souvent une entreprise, une personnalité publique ou un homme d'affaires) et celles du journaliste ou de l'organisation visée. Compte tenu de la durée et du coût de la procédure, il ne s'agit pas de gagner, mais d'épuiser son adversaire.

En 2024, une Directive européenne a été adoptée sur le sujet[221]. Elle introduit un mécanisme de rejet anticipé des demandes manifestement infondées, avec renversement de la charge de la preuve pesant sur le demandeur ; la possibilité d'exiger de ce dernier une garantie financière pour les frais du défendeur ; la condamnation aux dépens - pouvant inclure l'intégralité des frais de représentation du défendeur - ainsi que des sanctions et une indemnisation. Il

[220] Loi du 11 mars 1976 d'aide directe de l'Etat à la presse écrite; régime actuel : Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

[221] Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»)

s'agira vraiment d'un changement de paradigme par rapport aux règles procédurales actuellement en vigueur.

La Directive rappelle que « les journalistes d'investigation et les organisations de médias jouent un rôle de premier plan dans la mise au jour de la criminalité organisée, des abus de pouvoir, de la corruption, des violations des droits fondamentaux et de l'extrémisme, ainsi que dans la lutte contre ces phénomènes »[222] ; « Les allégations de corruption, de fraude, de détournement de fonds, de blanchiment de capitaux, d'extorsion, de coercition, (…), y compris la criminalité financière et la criminalité environnementale, sont considérées comme des questions d'intérêt public »[223].

Projet de transposition au Luxembourg[224]

Un projet a vu le jour en janvier 2026 pour transposer la Directive. S'agissant d'un texte non définitif, nous restons bref. La plupart des règles seront transposées en s'alignant sur le texte de la directive. Mais alors que la Directive se limite aux seules affaires présentant une incidence transfrontière, le Luxembourg choisit de transposer les mêmes principes également aux procédures purement nationales.

Le point le plus discuté dans les travaux préparatoires concerne le pénal. La directive exclut les poursuites pénales de son champ d'application, et le projet de loi luxembourgeois entendait maintenir cette exclusion. Or ce choix fait naître le risque d'un report massif des poursuites-bâillons vers la voie pénale.

La difficulté doit toutefois être nuancée selon la forme que prend l'action pénale[225]. Une simple plainte ne pose pas de problème particulier : le ministère public reste maître de l'opportunité des poursuites et peut classer l'affaire sans suite s'il l'estime abusive. En revanche, la personne qui se prétend victime dispose de deux moyens pour forcer l'action publique : la citation directe, ou la plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction (→ 277). Dans ces deux hypothèses, une demande civile (en réparation) se trouve ainsi mêlée à une procédure pénale, échappant de ce fait aux protections nouvellement créées par le projet de loi, alors même que l'effet dissuasif sur le journaliste ou le lanceur d'alerte visé peut être identique, voire supérieur, à celui d'une action purement civile.

[222] 10e Considérant de la Directive (UE) 2024/1069.

[223] 26e Considérant de la Directive (UE) 2024/1069 ; voir aussi l'article 4 (2) de la Directive.

[224] Projet de loi n° 8696 portant transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

[225] Voir notamment Projet de loi n° 8696, Avis de la Cour supérieur de justice, 17.2.2026, p. 2 : « Dans le même sens, en ce que le projet de loi prévoit que « La présente loi ne s'applique pas aux poursuites pénales … », il reprend les termes de la directive. Mais que faut-il entendre par « poursuites pénales » ? Si on y inclut les citations directes, il est fort à parier que les demandeurs de mauvaise foi auront régulièrement recours à ce mécanisme pour échapper aux dispositions devant résulter du projet de loi sous avis. Ne serait-il pas pertinent de préciser que le terme de « poursuites pénales » ne couvre que celles qui sont intentées par les autorités de poursuite étatiques ? ».

La Directive régit les rapports entre parties privées participant à une procédure civile ou commerciale ; elle ne vise pas les actions des autorités publiques elles-mêmes. Elle ne protège donc pas contre l'hypothèse où ce seraient des autorités étatiques qui chercheraient, par abus de pouvoirs, à intimider le journaliste, par exemple parce qu'il a accusé un homme politique important ou une connaissance de ce dernier. A ce niveau, tout repose alors sur l'existence d'une justice indépendante et intègre.

On ne connaît pas, au Luxembourg, l'équivalent des procès américains aux montants faramineux. Au Luxembourg comme plus largement en Europe, le préjudice indemnisable est déterminé en fonction du préjudice réellement subi et prouvé. Il peut néanmoins s'avérer très élevé en matière d'atteinte à la réputation, en fonction notamment de la taille de l'entreprise concernée et de l'impact de fausses accusations sur son image ou sa position sur le marché.

Financements douteux ? - Une plainte abusive pour faire taire un journaliste

Un arrêt qui mérite attention date d'avril 2026[226] et concerne les procédures dites « bâillon ». Une société avait lancé une citation directe pour calomnie, diffamation et injure contre une journaliste, en réclamant 100.000 euros de dommages-intérêts, à la suite d'un article publié sur un site d'information relatif aux modes de financement de ses projets immobiliers. La Cour retient que l'article traitait manifestement d'une question d'intérêt général, de sorte que les restrictions à la liberté d'expression prévues (Art. 10 ConvEDH) ne trouvaient pas à s'appliquer. Sur le plan des principes, la Cour retient que la directive (UE) 2024/1069[227], bien qu'encore en cours de transposition, peut néanmoins être invoquée en justice et prise en compte par le juge national afin d'interpréter le droit interne conformément à ses exigences. Elle rappelle que la directive vise les procédures judiciaires qui ne sont pas engagées pour faire valoir un droit mais qui ont pour finalité principale d'empêcher, restreindre ou pénaliser le débat public, des indices d'une telle finalité résidant notamment dans le caractère disproportionné ou excessif de la demande, y compris sa valeur, ou le recours de mauvaise foi à des manœuvres procédurales

Appliquant l'article 6-1 du Code civil sur l'abus de droit, la Cour retient que la société n'a pas engagé la citation directe pour faire sanctionner de véritables infractions mais pour intimider la journaliste et l'empêcher de débattre publiquement d'un sujet d'intérêt général, dès lors que celle-ci avait vérifié ses informations et agi de bonne foi, que le montant réclamé visait manifestement à l'intimider, que l'attitude désinvolte de la société tant en première instance qu'en appel révélait son désintérêt à mener le procès à son terme. La Cour fait dès lors droit à la demande reconventionnelle de la journaliste et lui alloue une indemnité de 2.500 euros pour procédure abusive et vexatoire.

[226] Cour d'appel, corr., 20 avril 2026, n° 184/26 VI.

[227] Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»).

87. Protection des sources. La protection des sources est une garantie essentielle de la liberté de la presse. Elle ne protège pas seulement le journaliste : elle vise surtout à éviter qu'une personne renonce à communiquer une information d'intérêt général par crainte d'être identifiée.

Cette protection est particulièrement importante en matière de corruption. Les informations proviennent souvent d'une personne située à l'intérieur de l'administration, de l'entreprise ou de l'organisme concerné. La recherche de la « taupe » peut alors devenir un enjeu majeur, et les personnes visées – haut placées dans les institutions – ont un pouvoir de pression. Cette logique rejoint celle de la protection de l'identité du lanceur d'alerte (→ 520) : les deux régimes sont distincts, mais poursuivent un objectif commun consistant à permettre la révélation d'informations sensibles sans exposer immédiatement leur auteur.

La protection des sources a été consacrée notamment par l'arrêt *Goodwin c. Royaume-Uni*[228] de la CourEDH. Un journaliste stagiaire britannique avait reçu d'un informateur non sollicité des renseignements confidentiels sur les difficultés financières d'une société, tirés d'un projet de plan de développement dérobé dans les locaux de l'entreprise, en échange de la seule promesse de ne pas révéler sa source. La société avait obtenu une injonction interdisant la publication puis une ordonnance judiciaire sommant le journaliste de produire ses notes révélant l'identité de l'informateur, ordonnance qu'il refusa systématiquement d'exécuter. La CourEDH a estimé que les intérêts de la société (récupérer le document, obtenir des dommages-intérêts et démasquer un collaborateur déloyal) n'étaient pas suffisants, même cumulés, pour l'emporter sur l'intérêt public capital que constitue la protection des sources journalistiques

[228] CourEDH, 27 mars 1996, *Goodwin c/ Royaume-Uni,* Requête n° 17488/90, §44s : « En tant que société commerciale, elle avait aussi un motif légitime de chercher à démasquer un salarié ou un collaborateur déloyal, qui risquait de pouvoir continuer à pénétrer dans ses locaux, pour mettre fin à son contrat. (…) Il s'agit là incontestablement de motifs pertinents. Cependant, comme les juridictions internes l'ont aussi reconnu, pour établir la nécessité de la divulgation, il ne suffit pas, en soi, qu'une partie désireuse d'obtenir la divulgation de l'identité d'une source se contente de montrer que, faute d'une telle mesure, elle ne pourra pas exercer le droit protégé par la loi ni éviter le dommage qui la menace du fait de la violation incriminée de la loi (…). En l'occurrence, la Cour ne juge pas que les intérêts de Tetra - éliminer, en engageant une procédure contre la source, l'autre aspect de la menace de dommage à son encontre que représentait la diffusion des informations confidentielles par d'autres voies que la presse, obtenir des dommages-intérêts et démasquer un salarié ou un collaborateur déloyal - sont suffisants, même cumulés, pour l'emporter sur l'intérêt public capital que constitue la protection de la source du journaliste requérant. Partant, la Cour ne considère pas que les autres objectifs de l'ordonnance de divulgation, jugés à l'aune des critères fixés dans la Convention, constituent un impératif prépondérant d'intérêt public. En résumé, la Cour estime que l'ordonnance de divulgation ne représentait pas un moyen raisonnablement proportionné à la poursuite du but légitime visé ».

La protection des sources fait aussi l'objet d'une recommandation du Conseil de l'Europe[229].

Au Luxembourg, la loi de 2004 (Art. 7) organise une protection à plusieurs niveaux. Le journaliste entendu comme témoin peut refuser de révéler toute information permettant d'identifier une source ainsi que le contenu des informations obtenues ou collectées. La protection est étendue à l'éditeur et aux personnes qui, dans leurs relations professionnelles avec le journaliste, ont eu connaissance de telles informations.

Surtout, la protection ne peut être contournée indirectement : les autorités policières, judiciaires ou administratives doivent s'abstenir des mesures ayant pour objet ou pour effet de découvrir la source, la loi visant notamment les perquisitions et saisies au domicile ou sur le lieu de travail du journaliste ou des autres personnes protégées. Si l'identité de la source est découverte fortuitement lors d'une mesure régulière poursuivant un autre objectif, cette information ne peut en principe être utilisée ultérieurement comme preuve.

Mais il y a des exceptions (Art. 8) : lorsque l'action des autorités concerne la prévention, la poursuite ou la répression de crimes contre les personnes, du trafic de stupéfiants, du blanchiment d'argent, du terrorisme ou d'atteintes à la sûreté de l'État. La liste paraît restrictive, mais la mention du blanchiment lui donne en réalité une portée beaucoup plus large. Comme on le verra (→ 498), le blanchiment est défini de manière si extensive en droit luxembourgeois qu'il accompagne presque systématiquement toute infraction, et tout particulièrement des infractions de corruption. Il s'agit d'une brèche potentiellement dangereuse dans la protection des sources[230] ; seuls des magistrats raisonnables, peuvent la combler.

L'affaire Roemen – un Grand-Duché peu respectueux de la protection des sources[231]

En 1998, Rob Roemen, rédacteur en chef du *Lëtzebuerger Journal*, publie un article intitulé « Le ministre W. convaincu de fraude fiscale », révélant qu'une amende fiscale de 100 000 francs luxembourgeois avait été infligée au ministre Michel Wolter, dans le contexte d'un dossier de TVA concernant une association sans but lucratif dont il était président. Le titre de l'article s'est toutefois révélé excessif : le tribunal d'arrondissement a jugé, par jugement du 3 mars 1999, que l'amende n'était pas justifiée, l'infraction reprochée n'ayant pas été établie.

[229] Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Rec(2000)7 - sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information.

[230] Le problème avait déjà été identifié lors des travaux préparatoires : le Conseil d'État et l'expertise citée dans le dossier jugeaient les dérogations de l'article 8 trop extensives et insistaient sur la nécessité d'une mise en balance au cas par cas. Une application purement mécanique de l'exception relative au blanchiment risquerait donc de vider largement l'article 7 de sa portée dans les dossiers de corruption.

[231] CourEDH, 25 février 2003, *Roemen et Schmit c/ Luxembourg,* Requête n° 51772/99.

Deux procédures furent engagées par le ministre à la suite de cet article. D'une part, une action civile en dommages-intérêts contre Roemen et le journal, dont il fut débouté en première instance (jugement du 31 mars 1999, le tribunal ayant retenu que le journaliste avait agi dans l'exercice de la liberté de la presse), avant que la Cour d'appel n'infirme ce jugement le 27 février 2002. D'autre part, une plainte pénale déposée en août 1998.

Sur le fondement de cette plainte, le parquet ouvre une instruction contre inconnu pour violation du secret professionnel et contre Roemen pour recel, en demandant notamment de déterminer quels fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement avaient eu accès au dossier. Des perquisitions, infructueuses, sont effectuées au domicile et sur le lieu de travail du journaliste, ainsi qu'au cabinet de son avocate, S., où est saisi un document confidentiel qui avait été adressé anonymement à la rédaction puis confié à l'avocate. Cette première saisie chez l'avocate est annulée pour irrégularité procédurale (absence de mention des observations du vice-bâtonnier pourtant présent) ; le document lui est restitué, avant d'être saisi à nouveau le jour même sur la base d'une nouvelle ordonnance. Roemen est finalement inculpé pour recel de violation du secret professionnel ; son inculpation est annulée et le dossier renvoyé au juge d'instruction, qui clôture l'instruction judiciaire début janvier 2003.

La CourEDH condamne entre-temps le Luxembourg: les perquisitions chez le journaliste, qui visaient à découvrir sa source alors que d'autres moyens d'enquête étaient disponibles, ont violé l'article 10 CEDH ; celle pratiquée chez son avocate, qui constituait une manière indirecte de remonter à cette même source, a en outre violé l'article 8.

88. Entre devoir de mémoire et droit à l'oubli. Comme nous venons de le voir, la presse a pour mission de révéler et d'investiguer des faits d'actualité. Elle assume cependant aussi un devoir (ou une fonction) de mémoire. D'un côté, les archives de presse restent accessibles au public longtemps après leur publication : les journaux luxembourgeois sont ainsi consultables en ligne, à l'image du *Luxemburger Wort*, dont les archives numérisées sont disponibles depuis 1848[232]. D'un autre côté, ce devoir de mémoire se manifeste également par la faculté, pour la presse, de revenir sur des faits plus anciens à l'occasion d'anniversaires, de commémorations ou de rediffusions, par exemple pour resituer dans la mémoire collective des évènements qui ont marqué l'histoire judiciaire, sociale ou politique du pays.

Une affaire récente est venue tester les limites de la liberté de la presse au Luxembourg. Bien qu'elle concerne un cas de détournement de fonds et non de corruption au sens strict, elle est parfaitement transposable à cette dernière : dans les deux cas, la question est celle de savoir si, et jusqu'à quand, la presse peut continuer à associer le nom d'une personne condamnée à des faits économiques ou financiers anciens, alors même que cette personne a purgé sa peine et s'est retirée de la vie publique. Quel équilibre doit être trouvé avec le respect de la vie privée, et le droit à la réhabilitation sociale ?

[232] Sur le portail e-luxemburgensia.lu de la Bibliothèque nationale.

Droit à l'oubli et liberté de la presse[233]

Un ancien président d'une fédération syndicaliste, avait été condamné en 2007 à six ans d'emprisonnement, assortis d'un sursis de deux ans, pour avoir détourné environ 13,9 millions d'euros de l'épargne confiée par quelque membres au fonds de placement commun du syndicat. À l'occasion du quinzième anniversaire de l'affaire, puis à nouveau en 2018 et 2022, RTL Luxembourg a consacré des émissions de télévision et de radio à ce dossier, mentionnant le nom et diffusant l'image de l'intéressé.

Saisi par ce dernier, le tribunal d'arrondissement, puis la Cour d'appel[234], ont fait droit à sa demande d'anonymisation, sous astreinte de 7.000 euros par infraction constatée. Les juges ont retenu que si l'affaire relevait bien d'un évènement de l'histoire judiciaire contemporaine contribuant à un débat d'intérêt général, la mention du nom et la diffusion de l'image du condamné n'étaient plus nécessaires, vingt ans après les faits, pour atteindre ce but légitime : « une telle information peut parfaitement se faire moyennant l'utilisation des initiales du requérant ». La Cour a évoqué « une sorte de droit à l'oubli », consacrant un droit à l'anonymisation au profit d'une personne qui a purgé sa peine et « doit pouvoir légitimement aspirer à retrouver sa place dans la société ».

RTL s'est pourvue en cassation, invoquant les articles 8 et 10 de la ConvEDH, l'article 23 de la Constitution ainsi que la loi de 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. Le Parquet général avait conclu à la cassation de la décision. Mais par arrêt de novembre 2025[235], la Cour de cassation a rejeté le pourvoi. Elle a jugé que les dispositions de droit national invoquées ne conféraient pas à la liberté d'expression une protection plus étendue que celle résultant de l'article 10 de la Convention, précisant que la notion d'« infraction » à l'article 23 de la Constitution vise toute violation d'une loi ou d'un règlement et non les seules infractions pénales, et que l'interdiction constitutionnelle de la censure s'adresse aux pouvoirs législatif et exécutif, non au pouvoir judiciaire statuant dans des cas particuliers pour protéger d'autres droits fondamentaux.

Le Conseil de presse a vivement critiqué cette solution dès l'arrêt d'appel, dénonçant une mesure « touchant à des publications futures » assimilable à une censure préventive, et annonçant son soutien à RTL Luxembourg pour explorer toutes les voies de recours, tant nationales qu'européennes.

89 à 99. Réservés.

[233] Voir aussi J-L Putz, Condamnations pénales et droit à l'oubli, JTL, 2025, n° 100, p. 117.
[234] Cour d'appel, civil, 19 décembre 2024, n° 110/24 IX, n° CAL-2023-00124.
[235] Cour de cassation, 27 novembre 2025, n° 166/2025, n° CAS-2025-00061 du registre ; voir aussi le communiqué du Parquet de la même date, « Arrêt de la Cour de cassation du 27 novembre 2025 dans une affaire concernant la liberté d'expression ».

Titre 3 - Répression pénale

100. **La répression pénale.** Les instruments internationaux et européens obligent les Etats à incriminer certains phénomènes autour de la corruption ; il en est en particulier ainsi de la directive-corruption, qui comprend le prescrit le plus direct et le plus précis en vue d'approfondir la répression de la corruption dans l'Union. La directive-corruption ne se contente pas de définir les faits à incriminer, mais impose aussi des peines minimales. Il reste cependant que l'application pratique des infractions et les peines, telles qu'elles sont prononcées et exécutées, peuvent encore varier fortement entre les différents Etats. Ainsi, le droit pénal luxembourgeois incrimine les diverses formes de corruption et des infractions voisines.

Répression par le droit pénal

Le droit pénal constitue l'une des expressions les plus fortes du pouvoir régalien de l'État. À travers son *ius puniendi* (droit de punir), l'État érige en infractions les comportements qui portent atteinte aux valeurs considérées comme essentielles à la vie en société et assortit leur violation de sanctions pouvant aller jusqu'à la privation de liberté. Ce pouvoir de punir s'inscrit ainsi dans le prolongement du monopole étatique de la contrainte légitime. La peine remplit plusieurs fonctions : elle réaffirme la norme transgressée, sanctionne son auteur, tend à prévenir la récidive (prévention spéciale) et exerce un effet de dissuasion à l'égard de l'ensemble de la société (prévention générale). Il est dès lors naturel que la corruption relève au premier chef du droit pénal : elle porte directement atteinte à des valeurs fondamentales telles que la probité, l'impartialité de la décision, l'égalité entre les citoyens ou les opérateurs économiques, le bon fonctionnement des institutions et, plus largement, la confiance dans celles-ci. Elle porte une atteinte à la fois à la probité et à l'ordre économique.

Au Luxembourg, comme ailleurs, la répression de la corruption en tant que telle relève ainsi naturellement du droit pénal. Il n'existe pas de régime parallèle permettant à une autorité administrative de constater et de sanctionner de manière autonome un fait de corruption. Cela n'empêche évidemment pas les mêmes faits d'entraîner d'autres conséquences (sanctions disciplinaires, dommages-intérêts, conséquences fiscales, …), mais ceux-ci n'ont pas une finalité répressive.

Cette situation n'a rien d'évident en soi. Dans de nombreux domaines, le droit luxembourgeois a progressivement confié aux autorités administratives de véritables pouvoirs de sanction, parfois parallèlement à l'existence de sanctions pénales – par exemple en droit du travail, lutte contre le blanchiment ou droit de la concurrence. Ainsi par exemple en France, les infractions de corruption à proprement parler relèvent de la répression pénale ; les manquements aux dispositifs de prévention et de détection par contre relèvent de la répression administrative (sanctions pécuniaires) par l'agence française anti-corruption (AFA).

101. **Politique de poursuite.** Depuis 2023, le procureur général d'Etat a pour mission explicite de coordonner « l'action des procureurs d'État en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets »[236]. Sur cette base, le Procureur général a adopté un certain nombre de circulaires,

[236] Art. 18 CPP, tel que modifié par la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

dont la circulaire n° 8/2023 relative à la politique de poursuite en matière d'infractions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts et de détournement[237]. Ces circulaires ne sont pas publiques. On peut cependant estimer qu'en matière de corruption et d'infractions assimilées prévaut une politique de zéro-tolérance.

Le ministre de la Justice peut adresser au procureur général d'État des directives de politique pénale, arrêtées par le Gouvernement en conseil[238] ; il ne peut s'immiscer dans des affaires individuelles. Avant 2023, il avait le pouvoir de dénoncer des infractions au procureur général. Entretemps toute référence à l'autorité ou à la surveillance du ministre sur le ministère public a été abolie dans la loi sur l'organisation judiciaire. « Au niveau fonctionnel, malgré des dispositions légales héritées de l'ancien système français, le Parquet au Luxembourg est resté à l'abri d'injonctions individuelles de poursuite de la part des ministres de la Justice, qui se sont également abstenus d'intervenir dans des affaires particulières »[239].

Evolution de la poursuite de la criminalité économique

Des travaux de recherche menés par l'étudiante *Roxana Perez*[240], donnent un éclairage sur l'histoire de la politique répressive en matière de criminalité économique. L'étude retrace comment une section financière imaginée en 1973 et créée en 1980, aux effectifs dérisoires face aux 45 agents que comptait déjà le régulateur bancaire à l'époque, a longtemps buté sur la lenteur des perquisitions bancaires et la méfiance mutuelle avec les juges étrangers, avant que la création du GAFI en 1989 ne réoriente le focus vers le blanchiment de capitaux. Mais c'est surtout l'évaluation du GAFI de 2010, qui a placé le Luxembourg sur liste grise, puis le choc du scandale LuxLeaks en 2014, qui ont fait basculer la politique du secret vers une logique de respectabilité, avec un renforcement marqué des effectifs de surveillance.

Les paradigmes ont depuis nettement évolué sous la pression d'organisations internationales. En matière de blanchiment et de criminalité financière, le GAFI a reconnu en 2023, que le Luxembourg disposait d'un solide cadre de lutte contre le blanchiment et d'une bonne compréhension de ses risques, tout en réclamant davantage de résultats concrets. En matière de corruption, le GRECO a conduit plusieurs cycles d'évaluation (→ 58), le Luxembourg devenant en décembre 2022 le

[237] Circulaire n° 08/2023 du 31 octobre 2023, mentionnée dans le Rapport d'activité 2024 des juridictions judiciaires, p. 15.

[238] Art. 19 du Code de procédure pénale.

[239] Georges Wivenes, Le Ministère Public après la révision de la constitution : enjeux et perspectives, RPL 21-12/2024, p. 3, citant à son tour R. Biever : « Considérations sur le ministère public », allocution prononcée à l'audience solennelle de la Cour du 4 mai 2011, Pas., 35, p. 103 : « Contrairement à d'autres pays membres du Conseil de l'Europe, telle la France et, sauf erreur, la Belgique, le ministre n'émet aucune circulaire à l'attention du ministère public. Par ailleurs, il ne s'immisce pas dans le traitement des affaires. Il n'existe aucune pratique de "remontée d'informations" au sujet d'affaires en cours (le ministre n'est pas tenu informé d'affaires courantes ni ne se renseigne à ce sujet). Le dernier ordre de poursuite remonte aux années 1980. Il ne s'agissait par ailleurs jamais d'une pratique courante. ».

[240] Roxana Perez, Does the history of the fight against financial crime exist in Luxembourg?, Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History (C2DH), Luxembourg, Juillet 2026.

premier des cinquante pays membres à finaliser son cinquième cycle, avec 85 % des recommandations mises en œuvre ; un sixième cycle, centré sur l'échelon municipal, est actuellement en cours.

Cette pression conjuguée a alimenté une vague législative : modernisation de la procédure pénale et du régime de blanchiment, spécialisation renforcée des parquets et cabinets d'instruction, création de chambres pénales spécialisées, et l'introduction d'une procédure de comparution accélérée.

Le nerf de la guerre reste toutefois les moyens humains alloués à la police et à la magistrature, où les constats des praticiens contrastent avec l'affichage des textes votés. En octobre 2024, devant la commission de la Justice de la Chambre des députés, plusieurs représentants du parquet, dont la procureure générale d'État Martine Solovieff, le procureur d'arrondissement de Luxembourg Georges Oswald et le procureur adjoint Jean-François Boulot, chef du département économique et financier du parquet de Luxembourg, ont fait état de plus de 400 dossiers financiers, souvent volumineux, en attente de traitement, un retard qu'ils font remonter à l'émergence de la place financière dans les années 1980 et qui ne se serait jamais résorbé depuis, dans un contexte de dénonciations administratives en augmentation constante, en relevant à titre de comparaison que la CSSF comptait alors plus de mille agents, contre quinze magistrats seulement affectés au parquet économique.

Reçu en commission de la Justice de la Chambre en février 2025, peu après son entrée en fonction, le nouveau procureur général d'État John Petry a placé la lutte contre la criminalité financière parmi les grands défis de son mandat, phénomène qu'il a jugé important au regard de la place financière luxembourgeoise, tout en reconnaissant qu'il fallait « gérer un certain manque d'effectifs » face à « une inflation d'infractions », et en désignant le renforcement des effectifs de la magistrature comme une priorité politique de longue date[241].

Sur le fond, ils ont résumé le constat en expliquant disposer des textes nécessaires, mais souffrir encore d'un déficit d'effectivité pratique, le GAFI estimant qu'il n'y a pas suffisamment d'affaires traitées, de volume ni de confiscations au regard de la taille de la place financière, appelant à davantage de condamnations, de confiscations et de sanctions effectives et dissuasives

Un même constat a été formulé du côté de la police judiciaire et des juges d'instruction, qui font état d'une accumulation comparable de dossiers et d'un déficit d'effectifs pour les traiter.

Ce constat rejoint celui dressé par l'OCDE en matière de corruption transnationale : le groupe de travail sur la corruption relève que les réformes législatives et institutionnelles engagées par le Luxembourg, bien que substantielles, restent fragilisées « Le Luxembourg doit désormais consolider les acquis récents qui sont fragilisés par des problèmes structurels de ressources affectant l'ensemble de la chaîne pénale. À cet égard, le Groupe de travail appelle le Luxembourg à trouver des solutions pérennes et structurelles, à l'appui d'une véritable volonté politique. Il semble

[241] Chambre des députés, « La justice manque d'effectifs face à la criminalité financière », article publié le 27 juin 2024.

également essentiel que le Luxembourg s'engage à mieux cerner les risques de corruption transnationale auxquels ses entreprises sont exposées »[242].

102. La corruption, une manière parmi d'autres pour influencer la décision. La corruption a pour finalité de vicier un processus décisionnel, qu'il soit public ou privé. Elle consiste à faire appel à la vénalité d'une personne investie d'un certain pouvoir afin de l'amener à accomplir, retarder ou omettre un acte en violation de ses devoirs ou de la loyauté attendue d'elle. Le corrupteur cherche ainsi à obtenir une décision ou un comportement favorable au moyen d'un avantage indu. Dans le trafic d'influence, la démarche est indirecte mais en substance la même.

La corruption ne constitue cependant pas la seule manière d'influencer une prise de décision. D'autres techniques peuvent être utilisées pour parvenir à un résultat similaire et sont, elles aussi, appréhendées par le droit pénal. Ainsi, une décision de la part d'un agent public ou privé peut également être obtenue par la ruse. Une personne pourra, par exemple, soumettre de faux documents à une administration, produire des déclarations mensongères ou remplir un formulaire de manière frauduleuse afin d'obtenir une autorisation, un avantage ou une décision qu'elle n'aurait pas obtenus dans des conditions normales. Dans une telle hypothèse, ce ne sont plus les infractions de corruption qui trouvent à s'appliquer, mais d'autres incriminations telles que le faux et l'usage de faux ou encore l'escroquerie. Lorsque les manœuvres frauduleuses conduisent une juridiction à rendre une décision favorable, il y a « escroquerie à jugement ». Dans la même logique, une décision administrative ou une autorisation obtenue grâce à des manœuvres frauduleuses peut être analysée sous l'angle de l'escroquerie au sens de l'article 496 du Code pénal. Des dispositions spécifiques répriment par ailleurs l'obtention frauduleuse de subventions et d'aides publiques[243].

Une autre manière d'obtenir la décision ou l'acte recherché consiste à recourir à la menace ou à la violence. Ainsi, la corruption ne représente qu'une des techniques permettant d'altérer un processus décisionnel. Tout ne tombe pas sous le coup de la loi pénale. Le fait d'insister avec force, d'annoncer des voies de recours légitimes, de s'adresser au supérieur hiérarchique, etc. peuvent être des prises d'influence légitimes. Il en est de même du « lobbying », même si la frontière avec l'interdit pénal reste floue.

103. Un droit pénal pour tous. Le droit pénal est d'application générale pour toutes les personnes. On peut relever l'existence d'un code pénal spécifique pour les militaires[244] et un autre pour les marins[245] ; s'ils contiennent des

[242] OCDE, Evaluation de Phase 4 du Luxembourg, Rapport final, 15 mars 2024, DAF/WGB(2024)2/FINAL, p. 4.
[243] Art. 496-1 du Code pénal.
[244] Loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code pénal militaire.
[245] Loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine.

infractions apparentées (p.ex. abus d'autorité hiérarchique militaire ou par un capitaine de navire), aucune règle spécifique en matière de corruption à proprement parler n'y figure. Ce sont donc les règles générales du Code pénal qui restent applicables. Mais une distinction importante est à faire en fonction des personnes visées, entre les agents publics, et les autres, essentiellement les salariés.

104. Un régime parallèle : Les sanctions administratives et déontologiques. À côté de la sanction pénale, un fait de corruption peut encore avoir des conséquences administratives ou disciplinaires. Deux logiques peuvent être distinguées.

(a) La première est celle de la supervision administrative des acteurs réglementés, notamment les banques, professionnels du secteur financier et entreprises d'assurance. Une autorité publique extérieure (telle la CSSF ou le CAA) dispose de pouvoirs d'information, de contrôle et d'investigation ainsi que d'un pouvoir de sanction. La corruption n'est alors pas appréhendée comme une infraction autonome : elle peut révéler une défaillance de la gouvernance ou de l'organisation interne, une gestion inadéquate des conflits d'intérêts, des mécanismes de contrôle insuffisants, un défaut d'honorabilité d'un dirigeant ou encore un manquement aux obligations de lutte contre le blanchiment.
(b) La seconde logique est celle de la discipline des professions réglementées : avocats, notaires, réviseurs d'entreprises, professions médicales, etc. La surveillance est ici largement confiée aux organes de la profession (Ordres, Chambres ou Instituts) selon des mécanismes et sous un contrôle juridictionnel qui varient d'une profession à l'autre. L'approche est moins celle de la bonne organisation d'une entreprise que celle de l'honorabilité, de la probité et de la dignité du professionnel.

La réglementation prudentielle ou professionnelle vise d'abord l'entité et son organisation ; la déontologie place davantage la personne physique au centre de l'attention. Un professionnel peut ainsi être disciplinairement sanctionné pour des comportements qui dépassent l'exercice strict de sa profession, y compris pour des faits relevant de sa vie privée, lorsqu'ils sont incompatibles avec l'honorabilité ou la probité exigées. Il peut s'agir de faits pénaux (p.ex. une fraude fiscale, un cas de corruption) mais également de comportements non-pénaux.

L'intensité de cette exigence n'est pas identique pour toutes les professions. Elle prend une importance particulière lorsque l'activité repose directement sur la confiance du public ou participe à l'exercice d'une fonction institutionnelle : tel est notamment le cas de l'avocat et, plus encore, du notaire, officier public. Elle peut peser différemment dans d'autres professions réglementées.

Les sanctions sont vairées : avertissement ou réprimande, amende disciplinaire, suspension temporaire et, dans les cas les plus graves, interdiction ou exclusion de la profession. Les voies de recours diffèrent également. Les sanctions prononcées par les régulateurs relèvent en principe des juridictions administratives, tandis que les sanctions professionnelles suivent les voies disciplinaires propres à chaque profession.

Les sanctions sont loin d'être théoriques, même si leur publicité varie fortement d'un secteur à l'autre : la CSSF publie régulièrement et nominativement ses sanctions, tandis que les décisions disciplinaires de certaines professions restent plus discrètes. En pratique, les raisons pour les condamnations sont nombreuses et variées. La lutte antiblanchiment et les obligations professionnelles occupent une part importante. Nous n'avons pas identifié d'exemple concret lié directement à la corruption. Il ne devrait pas faire de doute que les cas de corruption ou infractions voisines constituent des manquements à la probité et à l'honorabilité de la profession. Nous mentionnerons ci-après quelques exemples de cas indirectement liés, à travers la lutte anti-blanchiment.

Exemples de sanctions AML liées à la corruption

- Une entité réglementée a été sanctionnée par la CSSF d'une amende de 27.000 euros pour manquements à ses obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'entité avait connaissance d'allégations de corruption visant le bénéficiaire effectif d'un client, dans le cadre de deux procédures judiciaires distinctes, sans mener d'investigations alors que des fonds liés à l'une des affaires auraient transité par les comptes de ce client[246]. Elle n'a déclaré ces soupçons à la CRF qu'après les questions posées par le régulateur lors d'un contrôle sur place. Un autre cas a également révélé l'absence de déclaration malgré la connaissance de poursuites judiciaires visant le bénéficiaire effectif d'un autre client.

- Une professionnelle du secteur financier a été sanctionnée d'une amende de 56.000 euros par la CSSF. L'entité avait identifié des indicateurs de soupçon liés à des allégations de corruption ou de trafic de drogue dans quatre dossiers, mais n'a transmis les déclarations de soupçon à la CRF qu'après les questions posées par le régulateur lors d'un contrôle sur place, ces déclarations étant en outre incomplètes[247]. Dans six autres dossiers présentant des indicateurs liés à la corruption, à la corruption active/passive et à des infractions fiscales sous-jacentes, aucune déclaration n'a été effectuée. L'entité a par ailleurs manqué à ses obligations de vigilance lors de la reprise d'un portefeuille de clients issu d'un autre professionnel, malgré des évaluations préalables ayant révélé des insuffisances majeures.

La coexistence de ces mécanismes avec la procédure pénale soulève par ailleurs des questions délicates : double poursuite et double sanction au regard

[246] CSSF, Sanction administrative du 28 novembre 2024 pour non-respect d'obligations professionnelles en matière de « lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ».

[247] CSSF, Administrative sanction of 5 March 2026 for non-compliance with professional obligations related to anti-money laundering / counter financing of terrorism.

du principe *non bis in idem*, échanges d'informations entre autorités de contrôle et parquet, ainsi que réutilisation, dans une procédure, de documents ou informations obtenus dans l'autre. Ces questions ne pourront pas être explorées ici.

105. Une autre conséquence à ne pas sous-estimer : la perte de l'autorisation d'établissement. Tout comme les personnes exerçant une activité réglementée ou une profession libérale peuvent subir des conséquences professionnelles en cas de manquement à la probité, une condamnation pour corruption ou pour une infraction similaire peut également affecter le régime des autorisations d'établissement, qui gouverne l'accès à la quasi-totalité des activités professionnelles au Luxembourg.

En dehors des activités réglementées relevant d'un agrément sectoriel spécifique et des professions libérales soumises à un ordre professionnel propre, toute autre activité professionnelle exercée à titre indépendant et dans un but de lucre requiert une autorisation d'établissement[248]. L'autorisation d'établissement est délivrée par le ministre sous condition, notamment, de la qualification professionnelle mais aussi de l'honorabilité professionnelle du dirigeant de l'entreprise[249]. L'honorabilité est définie de manière large[250] et s'apprécie sur les dix dernières années. Elle est mise en cause par « out comportement ou agissement contraire à une loi, un règlement ou une mesure administrative qui affecte si gravement leur intégrité professionnelle qu'on ne peut tolérer qu'elles exercent ou continuent à exercer l'activité autorisée ou à autoriser » ; une liste exemplative mentionne notamment « toute condamnation définitive à une peine criminelle ou correctionnelle pour une infraction en relation avec l'activité exercée ou à exercer ». Un antécédent de corruption ou d'infraction similaire est de nature à faire perdre cette honorabilité et peut donc à la fois faire obstacle à l'obtention d'une autorisation d'établissement et justifier le retrait d'une autorisation déjà délivrée.

Rappelons dans ce cadre aussi l'importante affaire de corruption liée à la délivrance d'autorisations s'établissement (→ 152).

106. Corruption publique, corruption privée. Historiquement, la corruption visait uniquement les personnes investies de l'autorité publique : élus, ministres, fonctionnaires – seule la corruption publique était incriminée. Nous y consacrerons le premier chapitre (Chapitre 1er). La corruption privée, en dehors des prérogatives publiques, est nettement plus récente, et nous y consacrons le second chapitre (Chapitre 2). Les règles de procédure en matière

248 Art. 1er de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.
249 Art. 3 et 4 de la loi du 2 septembre 2011.
250 Art. 6 de la loi du 2 septembre 2011.

de poursuites sont cependant identiques, de sorte que nous les analyserons ensemble (Chapitre 3).

Historique

Les règles françaises, y compris le Code pénal, sont devenues applicables au Luxembourg en 1796[251]. Le Code pénal napoléonien punissait la corruption publique « du carcan » et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues[252].

En 1879[253], le Luxembourg reprend pour l'essentiel le code pénal belge. Celui-ci sanctionne la corruption publique, et ce d'une peine correctionnelle relativement clémente de 8 jours à six mois d'emprisonnement pour les fonctionnaires, mais de travaux forcés de 10 à 15 ans pour les juges[254].

122 ans passeront sans que ces textes ne soient changés[255] (1879-2001).

En 1981, dans le cadre du scandale dit « affaire du siècle », les Députés concluent : « une modification des législations sur (…) la corruption de fonctionnaires publics ne s'impose pas à l'heure actuelle »[256].

---

[251] Arrêté du Directoire du 16 frimaire an V (6 décembre 1796).

[252] Art. 177 du code pénal napoléonien : « Tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique, qui mira agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons, ou présents pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à salaire, sera puni du carcan, et condamné à une amendé double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux cents francs. La présente disposition est applicable à tout fonctionnaire, agent ou préposé de la qualité ci-dessus exprimée, qui, par offres ou promesses agréées, dons ou présents reçus, se sera abstenu de faire un acte qui entrait dans l'ordre de ses devoirs » ; Art. 178 : « Dans le cas où la corruption aurait pour objet un fait criminel emportant une peine plus forte que celle du carcan, cette peine plus forte sera appliquée aux coupables. ».

[253] Loi du 18 juin 1879, portant révision du Code pénal.

[254] Art. 246 du Code pénal de 1879 : « Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui aura agréé des offres ou promesses, qui aura reçu des dons ou présents pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à salaire, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs. Il sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante francs à mille francs, s'il a agréé des offres ou promesses, ou s'il a reçu des dons ou présents, soit pour faire, dans l'exercice de sa fonction ou de son emploi, un acte injuste, soit pour s'abstenir de faire un acte qui rentrait dans l'ordre de ses devoirs; il pourra être condamné, en outre, à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, conformément à l'art. 33. » ; Art. 248 : « Le coupable sera condamné à un emprisonnement d'un an à cinq ans, à une amende de deux cents francs à cinq mille francs et à l'interdiction, conformément à l'art. 33, s'il a agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons ou présents pour commettre, dans l'exercice de sa charge, un crime ou un délit. » ; Art. 249 : « Le juge ou l'arbitre, qui se sont laissé corrompre seront punis, le premier, des travaux forcés de dix ans à quinze ans, le second, d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et de l'interdiction, conformément à l'art. 33. … ».

[255] Mis à part des changements génériques, tel le remplacement général des travaux forcés par une peine de réclusion ou la conversion en euros des amendes.

[256] Dossier parlementaire n° 2606, Commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite « de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants » (dossier dit « affaire du siècle »), Deuxième rapport intérimaire du 6 guillet 1981.

Ce n'est que vingt ans plus tard, en 2001, que le législateur doit faire le constat que « le dispositif législatif réprimant la corruption au sens large est relativement pauvre dans notre droit. Il présente d'importantes lacunes et n'est pas à la hauteur des législations étrangères les plus évoluées »[257]. Il n'y avait notamment pas de sanction lorsqu'un fonctionnaire sollicitait des offres mais que celles-ci n'étaient pas acceptées ; la corruption postérieure n'était pas sanctionnée ; les élus n'étaient pas clairement visés, et les fonctionnaires internationaux et étrangers n'étaient pas couverts. Le trafic d'influence ne constituait pas une infraction.

La Réforme de 2001 met fin à l'exigence d'un « pacte de corruption » préalable[258]. Une offre suffit et ne doit pas être formellement acceptée ; en outre, la corruption postérieure est incriminée. Malgré tout, le concept de « pacte de corruption » semble continuer à hanter l'esprit des juristes et se retrouve encore dans certaines décisions de justice. La même réforme incrimine le trafic d'influence. Il est clarifié que les élus sont inclus dans le cercle des personnes visées et que le particulier qui cède à une dépositaire de l'autorité publique qui sollicite des avantages est également punissable[259].

En 2005, la corruption est étendue aux agents internationaux et la corruption privée est incriminée[260]. Tandis que la réforme de 2001 était avant tout inspirée du droit français[261], celle de 2005 était étroitement reprise du droit belge.

---

[257] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 6, ajoutant : « Les textes applicables n'ont pas été adaptés, ni modifiés depuis la promulgation du Code pénal. Ils sont donc identiques au Code pénal belge originaire, qui d'ailleurs n'a guère non plus été modifiés depuis lors » ; voir aussi Projet de loi n° 440, Rapport de la Commission juridique, 22.11.2000, p. 2 : « le dispositif législatif réprimant la corruption au sens large est relativement pauvre dans notre droit. Par ailleurs les textes applicables n'ont pas été adaptés depuis la promulgation du Code pénal » ; voir aussi J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 127 : « Cette législation présentait cependant des lacunes et des imperfections, surtout lorsqu'on tient compte des obligations de mise en conformité qui nous sont imposées par des instruments juridiques internationaux. Les anciennes dispositions ne sanctionnaient pas le fonctionnaire qui sollicite des offres en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, dans l'hypothèse où la sollicitation n'est pas acceptée par son destinataire. (…) Ils ne sanctionnaient pas non plus les hypothèses de dons proposés au fonctionnaire postérieurement à l'acte ou l'abstention. (…) Elles ignoraient des infractions complémentaires par rapport à celles de la corruption au sens stricte, parmi lesquelles le trafic d'influence et la corruption privée. ».

[258] Projet de loi n° 4400, Rapport de la Commission juridique, 22.11.2000, p. 4 : « A l'heure actuelle la corruption tant active que passive suppose une convention illicite, arrêtée et certaine entre le corrupteur et le corrompu, l'infraction n'étant consommée qu'à partir du moment où ce pacte a été conclu ».

[259] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 12 : « Les textes incriminant la corruption active (Articles 247. 249 et 250) prévoient l'hypothèse préexposée, qui était prévue par la doctrine et la jurisprudence, sans pour autant être formellement reflétée dans le texte, dans laquelle un particulier cède à une personne dépositaire de l'autorité publique qui sollicite des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques en vue d'effectuer un acte ou une omission au sens de la loi ».

[260] Loi du 23 mai 2005 portant approbation de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, signée à Bruxelles, le 26 mai 1997 (…).

[261] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 7.

En 2007, le Luxembourg a approuvé la Convention des Nations Unies contre la corruption[262]. Il a été jugé à l'époque que « la législation luxembourgeois étant conforme aux exigences de la Convention relatives aux dispositions de droit pénal matériel et de procédure pénale »[263], de sorte que les seuls aspects exigeant une transpositions concernaient la mise en place d'un organe de prévention (le COPRECO ; → 43), d'introduire quelques précisions sur la coopération internationale et en matière de déductibilité fiscale.

Quelques précisions terminologies sont apportées en 2020[264]. Le prochain grand chantier est la transposition de la directive-corruption.

Ces changements de loi posent des questions d'application de la loi dans le temps. Parfois, lorsque les faits sont à cheval sur un changement législatif, il peut même être déterminant à quel moment exact l'infraction est consommée ; selon la jurisprudence, il s'agit pour la corruption du moment où l'avantage escompté a été obtenu[265].

107 à 109. Réservés.

[262] Loi du 1er août 2007 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies à New York le 31 octobre 2003 et ouverte à la signature à Mérida (Mexique) le 9 décembre 2003, 2. modification de l'article 12, point 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.).

[263] Projet de loi n° 5697, Exposé des motifs, p. 5.

[264] Loi du 12 mars 2020 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

[265] Cour d'appel, Ch.c.C., 23 octobre 2018, n° 1057/18 : « Quant à l'application des articles 246, 247 et 249 du Code pénal tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 13 février 2011, la chambre du conseil de la Cour d'appel constate, ensemble avec les juges de première instance, qu'en l'espèce, le dernier élément constitutif des infractions reprochées aux deux inculpés, commises en plusieurs actes successifs réunis dans un même dessin criminel, a été posé le 23 mars 2011, jour de la signature de l'acte notarié relatif à la vente de la parcelle n°923/5308 et du payement à B.) de la somme de 250.000 euros. C'est en effet à cette date que le résultat escompté a été obtenu de sorte que l'infraction n'est caractérisée qu'à compter de cette date, qui, pour se situer à un moment où la nouvelle loi était en vigueur, implique, en vertu du principe que la loi nouvelle plus sévère s'applique à l'infraction dont la consommation se situe après la modification de la loi pénale (en ce sens : Droit pénal général : Dean et Alphonse Spielmann, 2ième édition, 2004, page 108), l'application de la loi nouvelle du 13 février 2011 ».

CHAPITRE 1ER - AGENTS PUBLICS

110. Plan. Les agents publics se distinguent des acteurs privés en ce qu'ils disposent de prérogatives de puissance publique : ils peuvent prendre des décisions unilatérales qui s'imposent aux administrés, attribuer des marchés, délivrer des autorisations, rendre des jugements ou infliger des sanctions. C'est précisément parce que ces pouvoirs sont exercés au nom de la collectivité et dans l'intérêt général qu'ils doivent l'être avec une intégrité irréprochable. Il s'agit de protéger la confiance du public dans les institutions. Cette exigence d'intégrité particulière se traduit, encore aujourd'hui, par un traitement pénal d'une sévérité accrue ; les peines sont plus lourdes que pour la corruption privée.

Nous traitons ci-après des infractions de corruption, ainsi que de celles qui y sont classiquement rattachées, à savoir le trafic d'influence (section 2), la prise illégale d'intérêts (section 3) et quelques infractions voisines (section 4). Un certain nombre de notions sont communes et méritent dès lors d'être abordées en amont (section 1). Certaines conventions internationales contiennent des prescriptions minimales, plus ou moins contraignantes, concernant les infractions à mettre en place au niveau national. Lors de l'approbation de la convention de Mérida, le Luxembourg avait jugé que son Code pénal était conforme et ne nécessitait pas de changements [266]. Néanmoins « l'incrimination actuelle de la corruption varie d'un Etat membre à l'autre, ce qui fait obstacle à une réponse cohérente et efficace dans l'ensemble de l'Union »[267]. Il est toutefois rappelé que la directive-corruption (→ 28) contient certaines exigences minimales quant à la définition de ces infractions et que la transposition qui devra en être faite pourra conduire à des adaptations des infractions, sans qu'il faille cependant s'attendre à un bouleversement ; en effet, en comparant les dispositions respectives, aucun changement structurel ne semble requis. Les infractions telles que définies dans notre Code sont déjà le fruit d'inspirations de législations étrangères, ainsi que des conventions internationales.

La corruption et le trafic d'influence d'agents public sont considérés comme infractions d'une particulière gravité. En termes simples, la corruption consiste à acheter ou à vendre un acte public : un agent public (fonctionnaire, élu, magistrat, …) accepte un avantage (argent, cadeau, service) en échange de

[266] Projet de loi n° 5697, Rapport de la Commission juridique du 4.7.2007, p. 4 : « La législation luxembourgeoise étant conforme aux exigences de la convention relatives aux dispositions de droit pénal matériel et de procédure pénale, les articles 2 à 6 du présent projet de loi ne reprennent dès lors que les seules dispositions de la Convention exigeant des mesures de transposition en droit national ». ; il en était de même pour la Convention européenne de 1997, voir Projet de loi n° 5262, Exposé des motifs, p. 7 et suivantes.

[267] 2e Considérant de la directive 2026/1021.

l'utilisation de sa fonction au profit de celui qui le rémunère. Le trafic d'influence, quant à lui, consiste à monnayer une influence sur une décision publique : une personne se fait payer pour intervenir (ou prétendre intervenir) auprès d'une autorité en vue d'obtenir une décision favorable.

Ce qui distingue ces infractions de simples actes de générosité ou de courtoisie, c'est le lien entre l'avantage et l'acte attendu en retour. Ce lien peut être explicite ou tacite, antérieur à l'acte ou postérieur à celui-ci : la loi luxembourgeoise punit en effet aussi la remise d'un avantage après coup, en « remerciement » d'un acte déjà accompli, fermant ainsi toute possibilité de contournement par un simple décalage dans le temps.

111. **Vue d'ensemble.** Les infractions pénales figurent aux articles 246 et suivants et peuvent être résumées comme suit :

Article	Infraction	Auteur	Peine privative	Amende
246	Corruption passive d'agent public (+ trafic d'influence passif par agent public)	Agent public / dépositaire de l'autorité publique / titulaire d'un mandat électif	Réclusion 5–10 ans	500 € – 187.500 €
247	Corruption active d'agent public (+ trafic d'influence actif vers agent public)	Tout corrupteur (actif)	Réclusion 5–10 ans	500 € – 187.500 €
248	Trafic d'influence (passif et actif) - personne privée / sans qualité d'agent public	Toute personne	Emprisonnement 6 mois–5 ans[268]	500 € – 125.000 €
249	Corruption passive et active a posteriori (corruption subséquente)	Agent public (al. 1) / tout tiers bénéficiaire (al. 2)	Réclusion 5–10 ans	500 € – 187.500 €
250	Corruption de magistrats	Magistrats, arbitres, experts	Réclusion 10-15 ans	2.500 € – 250.000 €

[268] Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 22 : « Les peines prévues pour cette infraction sont moins sévères que celles sanctionnant le trafic d'influence commis par une personne publique. Pour choquant que paraisse le fait pour un particulier d'abuser de son influence (réelle ou supposée) auprès des autorités publiques, il est encore plus choquant si cet abus est commis par une personne qui elle-même exerce une fonction publique. ».

Si l'article 250 vise spécifiquement les magistrats et ne concerne que la corruption et non le trafic d'influence, il ne faut pas en déduire que pour les magistrats, cette infraction ne serait pas punissable ; ce sont les règles générales pour tous agents publics qui s'appliquent[269]. En effet, l'aggravation de peine ne vise que certains actes des magistrats ; pour les autres hypothèses, les magistrats sont soumis au droit commun. Ainsi notamment, ne sont visés que les « actes de la fonction » et non ceux facilités par la fonction ; le trafic d'influence et la corruption postérieure donnent lieu aux peines applicables à toutes les personnes publiques[270]. Ce traitement différencié se justifie « compte tenu de l'indépendance des magistrats et de leur rôle crucial dans la lutte contre la corruption »[271].

Tous les articles précisent que l'acte peut être commis « directement ou indirectement », couvrant ainsi l'interposition d'intermédiaires, de prête-noms ou d'écrans sociétaires.

SECTION 1 - NOTIONS COMMUNES

§ 1 - Cercle des personnes visées

112. Notion[272]. Les infractions de corruption et de trafic d'influence visent « une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ». La notion est volontairement large.

[269] TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017 : « Le Tribunal tient à relever que les infractions de corruption et de prise illégale d'intérêts sont des infractions distinctes. En introduisant en 2001 l'infraction de la corruption de magistrats, il n'a pas voulu exclure les magistrats des personnes pouvant commettre une infraction qui s'en rapproche, à savoir la prise illégale d'intérêts. Il résulte encore des développements qui précèdent que le législateur a voulu inclure dans la notion de 'dépositaire de l'autorité publique » les magistrats, lorsqu'il a uniformisé la qualification de l'auteur des différentes infractions.' ; ceci se retrouve aussi énoncé dans les travaux parlementaires, Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 24.

[270] Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 24 ; *ibidem*, p. 25 : « Le but de l'article 250 est en effet de sanctionner par des peines plus sévères une forme particulièrement répréhensible de corruption : celle de magistrats en rapport avec les actes de leur fonction ».

[271] Art. 11 (1) de la Convention de Mérida.

[272] De manière plus générale, la Directive-corruption pourrait amener un changement législatif au Luxembourg, afin de s'aligner sur la définition européenne de l'agent public.

Indifférence du niveau et de l'importance

Tous les acteurs publics sont visés, peu importe leur niveau : « depuis les hommes d'Etat les plus puissants jusqu'aux serviteurs les plus modestes »[273]. Les juges peuvent cependant, dans l'appréciation de la peine, tenir compte du niveau auquel sont placés les personnes. Un cas particulièrement marquant à cet égard est celui, présenté ci-après, de policiers qui se sont laissés corrompre par l'exploitant d'un cabaret se livrant à la prostitution ; les peines pénales étaient clémentes et les sanctions disciplinaires l'étaient encore plus en raison de leur qualité de « jeunes recrues » mal encadrées. Inversement, la directive-corruption se montre plus sévère envers les « agents de haut niveau ».

113. Différentes catégories. La loi vise les catégories suivantes[274] :

(a) Dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques. « Cette notion absolument générale inclut les représentants de l'Etat et des communes (ministres, bourgmestres et échevins), les fonctionnaires (…), les officiers publics (notaires, huissiers) et toutes autres personnes exerçant des fonctions d'autorité (tels, par exemple, les présidents et assesseurs de bureaux de vote) »[275].

Les dépositaires de l'autorité publique incluent à notre sens les membres du gouvernement (Premier ministre, ministres, secrétaires d'Etat), les membres du Conseil d'Etat, les agents (fonctionnaires d'Etat, employés de l'Etat, …) dans les différentes administrations ministérielles, administrations indépendantes (p.ex. Inspection du travail) ou établissements publics. Au niveau communal, on peut y inclure aussi les fonctionnaires communaux et ceux en place auprès des établissements publics et syndicats communaux.

La force publique se limite en principe au Luxembourg à l'armée et à la police grand-ducale ; dans une certaine mesure on peut y inclure les agents des

[273] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003 : « Les faits réprimés par les articles 246 et 247 du code pénal peuvent être accomplis par toutes les personnes ayant un caractère public, depuis les hommes d'Etat les plus puissants jusqu'aux serviteurs les plus modestes. Ainsi, un ministre peut tomber sous le coup de la disposition, de même que les fonctionnaires des différents départements ministériels et les membres des cabinets (Les Novelles, droit pénal, t. III, p. 160 no 4238 svts). Le législateur a en effet voulu mettre à l'abri des sollicitations de la corruption ceux qui ont la mission de participer à l'administration de la chose publique ».

[274] Projet de loi n° 440, Rapport de la Commission juridique, 22.11.2000, p. 6. Il était initialement prévu de reprendre le terme français de « personne dépositaire de l'autorité publique », mais le Conseil d'Etat objectait qu'il s'agissait d'une notion propre au droit française ne pouvant être reprise telle quelle en droit luxembourgeois. Pour cette raison, un terme plus large a été retenu ; « Toujours est-il que les termes employés sont à interpréter au sens large. Ils visent aussi bien les personnes investies d'un mandat public électif (députés, bourgmestres, conseillers communaux, présidents et membres élus des chambres professionnelles; personnes qui sont dépositaires de l'autorité publique), que les fonctionnaires au sens large y compris les magistrats, les officiers publics, les officiers et les agents de police, les curateurs de faillite, les liquidateurs judiciaires de sociétés commerciales, toute personne ayant reçu un pouvoir de décision ou de commandement dérivant de l'autorité publique de même que les personnes chargées d'accomplir des actes ou d'exercer une fonction dont la finalité est de servir l'intérêt général sans avoir reçu un pouvoir de décision ou de commandement etc. ».

[275] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 9.

douanes, les agents pénitentiaires et les agents des services de secours et d'incendie (CGDIS). Les bourgmestres et certains agents communaux[276] ont aussi des prérogatives de force publique.

A cela il faut ajouter probablement les organes des professions autorégulées (avocats, notaires, huissiers, expert-comptable, médecins, pharmaciens, architecteurs, ingénieurs-conseils, etc.).

(b) Investi d'un mandat électif public[277]. Le texte vise avant tout « les députés et conseillers municipaux ». Cette catégorie est en effet relativement restreinte au Luxembourg et couvre, sur le plan national, les Députés élus à la Chambre des Députés, ainsi que, sur le plan communal, les membres du conseil communal (y compris le bourgmestre et les échevins). On pourrait y inclure aussi ceux qui ont été élus dans les chambres professionnelles (Chambre des salariés, Chambre de commerce, Chambre des métiers, …) lors des élections sociales ; il s'agit d'établissements publics investis d'une mission d'intérêt général et dotées de certaines prérogatives dérogatoires du droit commun[278].

Il est rappelé que les Ministres et les membres du Conseil d'Etat ne sont pas élus mais nommés.

(c) Justice et magistrats. Sur le plan de la justice, les magistrats tombent à notre sens dans la catégorie des personnes investies de l'autorité publique. Il en est de même pour greffiers et les auxiliaires de justice, tels les huissiers de justice. Les notaires devraient également être inclus.

Les mandataires de justice sont également à inclure. Par décision de justice, des personnes (souvent des avocats) sont investies de missions judiciaires : administrateurs ad-hoc, curateurs de faillite, tuteurs et curateurs pour des majeures sous protection, etc.

Pour la corruption au sens strict – active et passive – l'article 250 du Code pénal prévoit des sanctions plus sévères lorsqu'elle concerne un « magistrat ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle, tout arbitre ou expert nommés soit par une juridiction soit par les parties »[279]. Cela inclut

---

[276] Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

[277] Cette catégorie est considérée comme un « sous-ensemble » des personnes dépositaires de l'autorité publique. La notion a été introduite en 2001 pour clarifier que les personnes investies d'un mandat électif public sont également incluses, mais la jurisprudence l'avait déjà admis ; Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 9.

[278] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 9 : « Les termes seraient aussi susceptibles de s'appliquer aux présidents et membres élus des chambres professionnelles ».

[279] Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 24. La notion de « tout magistrat » inclut les magistrats du siège et eux des Parquets, de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, de juridictions ordinaires ou d'exception. La notion de « toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle » vise notamment les assesseurs, représentants des employeurs et salariés dans les juridictions du travail ou des militaires siégeant dans les juridictions militaires. Il a été décidé de ne pas reprendre du droit français la référence à la « personne chargée par l'autorité

les magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif à tous les niveaux, les magistrats des parquets, les assesseurs (juridictions du travail, juridictions sociales). Il convient aussi d'y inclure les militaires siégeant dans les juridictions militaires, mais non le Médiateur, puisqu'il n'exerce aucune fonction juridictionnelle ; sont également à exclure toutes autres personnes, « même participant à l'exercice de la justice au sens large tels que le médiateur, l'interprète, l'huissier et tout le personnel administratif, greffiers (…) et secrétaires »[280].

(d) Chargé d'une mission de service public. La notion couvre la personne qui « sans avoir reçu un pouvoir de décision ou de commandement dérivant de l'exercice de l'autorité publique, est chargée d'accomplir des actes ou d'exercer une fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général » [281].

Les auteurs de la loi de 2001 visaient notamment les curateurs de faillite et les liquidateurs judiciaires, les membres de commissions instituées officiellement et chargées de donner des avis à l'autorité publique ou de statuer elle-même sur des demandes, des dossiers, des projets qui nécessitent des autorisations officielles[282].

Ils visaient également les agents d'administrations qui ne sont pas des administrations publiques au sens du droit administratif, mais des organismes jouissant d'une autonomie de gestion plus ou moins accusée, prenant corps dans des personnes juridiques différentes de l'Etat ou des communes ; sont énumérés notamment le Centre hospitalier de Luxembourg, l'office du ducroire (alias *Luxembourg Export Credit Agency*), l'office national du remembrement (ONR) ou encore l'institut viti-vinicole[283]. Il s'agit en principe ainsi d'établissements publics, dont le nombre n'a cessé d'augmenter[284].

---

judiciaire, d'une mission de conciliation ou de médiation », faute de texte analogue au Luxembourg. Entre-temps, des mécanismes de conciliation et de médiation ont cependant vu le jour.

[280] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 149.

[281] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 9.

[282] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 9 ; les travaux parlementaires énumèrent un certain nombre de telles commissions.

[283] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 10.

[284] Le recueil « établissements publics » publié par le Service central de législation énumère, sur le niveau étatique, les établissements suivants : Agence nationale de stockage de produits pétroliers; Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA); Autorité nationale de concurrence; Banque et Caisse d'Épargne de l'État (*Spuerkeess*); Banque centrale du Luxembourg (BCL); Casino Luxembourg - Forum d'art contemporain; Centrale nationale d'achat et de logistique; Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster; Centre de coordination des projets d'établissement; Centre de recherche public Luxembourg Institute of Health (LIH) (anc. CRP Santé); Centre de recherche public Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) (anc. CRP Tud.-Lipp.); Centre de recherche public Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) (anc. CRP Ceps); Centres, Foyers et Services pour personnes âgées (SERVIOR); Centre hospitalier de Luxembourg; Centre hospitalier neuropsychiatrique; Centre hospitalier du Nord; Centre de Musiques Amplifiées (Rockhal); Centre national de rééducation

Cette catégorie est donc large et recouvre, dans son acception classique, toute personne qui, sans nécessairement appartenir à la fonction publique au sens statutaire, se voit confier par l'État ou une collectivité publique l'exécution d'une tâche d'intérêt général assortie, le cas échéant, de prérogatives exorbitantes du droit commun.

Des entités de droit privé - sociétés commerciales, associations, fondations - peuvent en relever dès lors que l'État leur a délégué l'exécution d'une mission de service public et, avec elle, tout ou partie des prérogatives qui lui sont attachées.

Cette délégation peut prendre des formes variées : concession de service public, convention de délégation, contrat de partenariat public-privé (PPP), agrément légal assorti d'obligations de service universel. On peut songer notamment au service postal, aux chemins de fer, aux réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel, assurés par des acteurs de statut privé mais investis d'une mission de service public et dotés, en partie, de prérogatives de puissance publique. Il en est de même pour les établissements hospitaliers conventionnés et autres acteurs de la santé, ou encore pour les organismes de contrôle technique agréés.

Il devrait en être de même pour les experts ou organismes certifiés auxquels les administrations de régulation et de contrôle font appel dans l'exercice de leurs missions légales - par exemple les organismes d'inspection accrédités auxquels l'ITM recourt pour la vérification des équipements de travail et la

---

fonctionnelle et de réadaptation; Centre national sportif et culturel (Coque); Centre thermal et de santé; Chambres Professionnelles; Chambre d'agriculture; Chambre des métiers; Chambre de commerce; Chambre des fonctionnaires et des employés publics; Chambre des salariés; Commissariat aux Assurances; Commission nationale pour la protection des données; Commission de surveillance du secteur financier; Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS); Entreprise des postes et télécommunications (POST Luxembourg); Espace culturel des Rotondes; Fonds Belval; Fonds de la coopération au développement et à l'action humanitaire; Fonds culturel national; Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL); Fonds de résolution Luxembourg (FRL); Fonds de solidarité viticole; Fonds du Logement; Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité; Fonds national de la Recherche; Fonds national de solidarité; Fonds national de soutien à la production audiovisuelle; Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL); Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg; Institut Luxembourgeois de Régulation; Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue; Institutions de sécurité sociale; Association d'assurance accident; Caisse nationale d'assurance pension; Caisse nationale de santé; Caisse nationale pour l'avenir des enfants; Caisses de maladie (CMFEP, CMFEC, Entraide médicale de la SNCFL); Centre commun de la sécurité sociale; Fonds de compensation commun au régime général de pension; Mutualité des employeurs; Kultur | lx - Arts Council Luxembourg; Laboratoire national de santé; Média de service public 100,7; Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean; Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte; Office du Ducroire; Office national du remembrement; Parc Hosingen; Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte; Service de santé au travail multisectoriel; Société Nationale de Crédit et d'Investissement; Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL); Théâtre National du Luxembourg; Trois C-L - Maison pour la Danse; Université du Luxembourg.

certification des installations classées, ou les prestataires techniques mandatés par l'ILR pour la mesure de la qualité des réseaux de communications électroniques et la métrologie énergétique.

La distinction entre ce qui relève de l'activité privée et de ce qui relève du service public n'est pas aisée.

114. Une difficile distinction entre le public et le privé. Si la catégorie des « élus » est assez facile à cerner, et celle de la « force ou autorité publique » a des contours déterminables, la catégorie très générale de la « mission de service public » est cependant moins évidente à cerner.

Remplissent une mission de service public : un collaborateur du Centre hospitalier de Luxembourg ; l'employé de la Croix Rouge au service du surendettement[285]. Il en est de même pour les collaborateurs des chemins de fer (CFL) ou des entreprises de transport (p.ex. RGTR), qui sont « à considérer comme exécutant une mission de service public qui leur rend applicables les articles afférents »[286].

L'acteur public est omniprésent au Luxembourg. Les dépenses des administrations publiques représentaient 49,1 % du PIB en 2025 contre 46,8 % en 2024 et 44 %, en 2022. Sur les dernières années, « la majorité des emplois nouvellement créés l'ont été dans les secteurs public et conventionné »[287].

Par contre, il ne faut pas confondre le simple fait qu'une activité soit utile au public ou à la collectivité avec une véritable « mission de service public ». De même, le fait qu'une activité soit (co-)financée par des fonds publics, n'implique pas en soi qu'elle relève du service public. N'assure pas une mission de service public le président d'une association du simple fait que celle-ci a été déclarée d'utilité publique[288].

Néanmoins, les cas dans lesquels des missions de service public sont confiées à des acteurs privés sont nombreux au Luxembourg : contrôle technique des automobiles, transport (général, scolaire, spécialisé), services sociaux conventionnés, crèches et maisons relais, logement social, collecte de déchets,

---

[285] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 385 ; pour le second cas, l'auteur cite une décision du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 21 décembre 2005 (p. 589).

[286] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 587

[287] Luc Frieden, Discours sur l'état de la nation 2026, « Ensemble. Pour tous. ».

[288] TT Esch, ordonnance, 2 janvier 2024, n° 13/2024 : « Or, si le requérant a fait état d'un certain nombre de dysfonctionnements au niveau de la gestion de X. et du Y., susceptibles de constituer le cas échéant des conflits d'intérêt, il n'a toutefois pas établi de faits permettant de présumer qu'il a pu considérer, de bonne foi, que D. - en sa qualité de président du conseil d'administration et de directeur général du Y. - ait été chargé d'une mission de service public au sens de l'article 245 du Code pénal du seul fait que ladite association ait été déclarée - et encore que depuis le 11 février 2022 - comme étant d'utilité publique » .

gardiens privés dans les parcs et quartiers, organismes chargés du contrôle de conformité et de la certification, sécurité aéroportuaire, etc.

Philippe STEFFEN s'inquiète si « en application de cette jurisprudence, de nombreuses associations luxembourgeoises actives dans le domaine de la culture risqueront » d'être concernées puisque « leurs activités sont très souvent financées par des fonds publics »[289].

Qu'en est-il en effet des pharmaciens, des avocats dans l'assistance judiciaire, des crèches privées co-financées, des associations culturelles conventionnées, des écoles privées, du vigile qui surveille l'entrée du Tribunal, de l'hôtelier qui héberge des réfugiés ? Du médecin qui, en échange d'un avantage, accepte de certifier l'aptitude au sport au nom du service médico-sportif ?

Le réceptionniste du camping de Schwebsange, est-il investi d'une mission de service public, au motif que le camping est chargé de la gestion de l'unique port de plaisance du pays[290] ? Qu'en est-il de l'architecte chargé de concevoir une piscine municipale[291] ? L'ouvrier qui refait une route et qui accepte en échange de quelque avantage de prioritiser la partie devant mon garage ?

Le point de départ de l'analyse doit être la notion de « service public ». Or, « il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de définition constitutionnelle ou même légale de ce qui relève de la sphère de la mission de service public. (…) la notion de 'service public' renferme ce que la doctrine a qualifié de 'zone grise qui soulève bien des hésitations et fluctuations jurisprudentielles' »[292]. Nous avons vu ci-avant que selon les travaux parlementaires, il s'agit de toute « fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général », ce qui est très large.

A noter que la directive-corruption se réfère aussi à une « fonction de service public », sans cependant le définir.

Il faut dès lors trouver une approche permettant de cantonner la notion de mission de service public dans des limites raisonnables. Le seul fait qu'une

---

[289] Ph. Steffen, La prise illégale d'intérêts en droit pénal luxembourgeois, Revue luxembourgeoise de droit public, n° 7, p. 127.

[290] Voir notamment la question parlementaire n° 2782 du 21 juin 2013 sur le contrat de concession afférent.

[291] Voir en ce sens en droit français : Cour de Cassation française, crim., du 14 juin 2000, n° 99-84.054, Publié au bulletin : « Qu'en effet, un architecte investi d'une mission de maîtrise d'oeuvre par, et pour le compte d'une collectivité ou un organisme publics, doit être regardé comme une personne chargée d'une mission de service public au sens de l'article 432-12 du Code pénal, qui n'exige pas que cette personne dispose d'un pouvoir de décision au nom de la puissance publique ».

[292] Projet de loi n° 7643 (réutilisation des informations du secteur public), Avis du Conseil d'Etat du 1er juin 2021, p. 4, citant Rusen ERGEC, « Le contentieux administratif en droit luxembourgeois », mis à jour par Francis DELAPORTE, in : Pasicrisie luxembourgeoise. Bulletin de jurisprudence administrative, Luxembourg, Pasicrisie Luxembourgeoise, 2020, nos 17 à 24, spéc. n° 17.

activité poursuive un objectif d'intérêt général, bénéficie de financements publics, soit fortement réglementée ou soit exercée au profit d'une personne publique ne saurait suffire, sous peine d'étendre excessivement le champ de l'incrimination. Il paraît préférable de rechercher si les pouvoirs publics ont véritablement entendu prendre en charge l'activité comme une mission publique, en l'organisant, en la confiant à un tiers, en lui imposant des obligations particulières ou en en contrôlant l'exécution, puis de vérifier si la personne concernée participe elle-même concrètement à l'accomplissement de cette mission. L'intérêt général constitue ainsi un point de départ, mais non un critère suffisant à lui seul.

115. Exemples jurisprudentiels. La jurisprudence a pu appliquer les infractions visées aux personnes suivantes :

- un fonctionnaire d'Etat affecté auprès du Bureau d'imposition des sociétés auprès de l'Administration des Contributions Directes[293] ; un préposé adjoint de cette Administration[294]
- un fonctionnaire communal affecté au service des ressources humaines[295]
- un fonctionnaire de la Banque européenne d'investissement[296]
- un policier contrôlant la circulation [297] ; des policiers du Centre d'Intervention[298], des policiers d'un commissariat[299]
- un directeur régional de police[300]
- un 1er conseiller de gouvernement auprès du ministère des Transports[301]
- le directeur de l'Administration des eaux et forêts[302]
- un gardien de musée[303]
- un gardien de prison[304]

---

[293] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Sa mission consistait à instruire les déclarations d'impôt de sociétés et de procéder à leur imposition. La fixation et la perception d'impôts fait partie des premières fonctions régaliennes d'un Etat, nécessaire pour assurer le financement des autres services publics, et constituent en tant que telles un service public ».

[294] TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025.

[295] TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025.

[296] TA Lux., 9e, 13 décembre 2012, n° 3884/2012 ; Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X.

[297] TA Lux., 18e, 19 mai 2011, n° 1679/2011 (défaut); TA Lux., 18e, 13 décembre 2012, n° 3852/2012 (opposition).

[298] TA Lux., 12e, 15 juillet 2014, n° 2202/2014.

[299] TA Lux., 7e, 8 février 2021, n° 303/2021 ; TA Diekirch, 10 juillet 2025, n° 410/2025.

[300] TA Diekirch, 13 octobre 2022, n° 415/2022 : « Il ne fait pas de doute, et il n'est d'ailleurs pas contesté par la défense que X., en sa qualité de directeur régional et partant de membre de la police grand-ducale au moment des faits, appartient au cercle de personnes visées par l'article 245, plus précisément qu'il est un agent de la force publique ».

[301] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003.

[302] TA Lux., 13e, 6 mai 2004, n° 1525/04 ; Cour d'appel, 14 décembre 2004, n° 423/04 V.

[303] TA Lux., 16e, 10 novembre 2009, n° 3198/2009 : « Le tribunal considère que le gardien de nuit du (…) est chargé d'exercer une fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général et que les deux prévenus tombent partant dans la catégorie de personnes visées par l'article 243 du Code pénal ».

[304] TA Lux., 16e, 24 octobre 2019, n° 2539/2019.

- un fonctionnaire auprès du Parlement Européen[305]
- un juge des tutelles[306]
- un bourgmestre[307]
- un facteur des postes[308]
- un curateur de faillite[309], puisqu'il agit, ne fût-ce que temporairement, sur réquisition des autorités[310]
- un agent du service de renseignement SREL[311]
- un chauffeur de bus municipal[312]
- un président et membre du conseil d'administration d'une association chargée d'une mission de service public, en l'espèce de la réinsertion professionnelle de personnes éloignes du marché du travail[313]
- le président du bureau exécutif d'un syndicat intercommunal (en l'espèce de gestion du logement)[314]
- un préposé fonctionnaire du Centre National de l'Audiovisuel[315]
- le directeur d'un hôpital[316]

---

[305] TA Lux., 7e, 2 juin 2016, n° 1691/2016 ; acquittement en appel : Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X.

[306] TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017.

[307] TA Diekirch, 12 janvier 2017, n° 21/17 (ainsi décidé à propos de l'article 251 du Code pénal : menaces et violences contre personne investie d'un mandat électif) ; TA Lux., 12e, 8 mai 2019, n° 1206/2019 ; TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

[308] TA Diekirch, 25 janvier 2004, cité dans J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 590.

[309] TA Lux., 18e, 5 décembre 2019, n° 3003/19 ; en appel, l'action publique a été déclarée prescrite, Cour d'appel, 21 juillet 2020, n° 267/20 V.

[310] Plus précisément, les premiers juges ont retenu : « La référence à la qualité de personne chargée d'une mission de service public doit s'appliquer à tous ceux qui accomplissent, à titre temporaire ou permanent, volontairement ou sur réquisition des autorités, un service public quelconque. Il importe peu que les intéressés soient des personnes privées ou publiques. (Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, prise illégale d'intérêts, 25). L'article 245 du Code pénal n'exige pas que les personnes chargées d'une mission de service public qu'il vise disposent d'un pouvoir de décision au nom de la puissance publique. (…) Conformément à ce qui précède, les dispositions de l'article 245 du Code pénal sont également applicables au curateur d'une faillite. ».

[311] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020 : « X., revêtant la qualité de fonctionnaire de l'Etat en tant qu'agent du service de renseignement, est un agent de l'autorité. » ; Cour d'appel, 18 mars 2026, n° 160/26 X.

[312] TA Lux., 12e, 6 juin 2012, n° 2047/2012 : « En l'espèce, X.) a travaillé comme chauffeur de bus auprès de la Ville de Luxembourg. Il est donc fonctionnaire public et en cette qualité il a participé à l'exécution d'un service public des transports en commun au moment de la commission des faits qui lui sont reprochés ».

[313] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026 ; en l'espèce un Centre d'Initiative et de gestion Local (CIGL).

[314] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026 ; en l'espèce un Centre d'Initiative et de gestion Local (CIGL).

[315] TA Lux., 9e, 6 octobre 2022, n° 2245/2022.

[316] Cour d'appel, 9 juillet 2008, n° 349/08 X : « En l'espèce, les quatre prévenus, bien qu'à différents niveaux, participent à l'exécution d'un service public. (…) Quant à la qualité de l'auteur

116. A quel moment la qualité doit exister ? La question peut se poser lorsque l'avantage est offert à une personne qui n'exerce pas encore la fonction publique en considération de laquelle il est accordé. Qu'en est-il de la proposition suivante adressée à un candidat prometteur : « Je vous emmène en vacances aujourd'hui mais, si vous êtes élu bourgmestre, vous autoriserez la construction de ma piscine ». On peut aussi imaginer les cas suivants : « Je finance votre campagne électorale mais, une fois élu, vous attribuerez le marché communal à mon entreprise » ; ou encore : « J'embauche aujourd'hui votre conjoint mais, si vous êtes nommé à la direction de cet établissement public, vous favoriserez mon dossier ».

Une lecture stricte des dispositions légales conduit à considérer que la qualité requise doit en principe exister au moment où intervient la sollicitation, l'acceptation, l'offre ou la promesse : le candidat à une élection ou à une future fonction publique n'est pas encore investi d'un mandat ou chargé d'une mission de service public.

La situation devient plus claire lorsque le bénéficiaire accède ensuite à la fonction et exécute l'engagement convenu. On peut admettre en effet que les actes ultérieurs d'exécution du pacte renouvellent la corruption. Mais à défaut de toute réitération, acceptation ou exécution après l'entrée en fonction, la seule offre adressée antérieurement à une personne qui n'avait pas encore la qualité requise ne paraît donc pas pouvoir constituer une corruption publique.

117. Co-auteurs et complices n'ayant pas la qualité d'agent public. La question se pose si des personnes qui ne revêtent pas la qualité requise peuvent être auteurs de cette infraction. La jurisprudence existante pour d'autres infractions ferait conclure qu'il s'agirait d'un délit de fonction et que par conséquent, celui qui ne revêt pas cette qualité ne peut être (co-)auteur, mais tout au plus complice. La jurisprudence luxembourgeoise ne semble cependant pas l'entendre ainsi. Il faut certes un auteur « principal » (notion en soi inconnue en droit pénal) qui a la qualité requise, mais toute autre personne peut en devenir le co-auteur[317]. Dans une affaire dans laquelle un policier a soustrait des avertissements taxés vierges pour permettre à sa compagne d'échapper au paiement de taxes de stationnement, le tribunal a retenu la compagne, non fonctionnaire, comme co-auteur de la prise illégale d'intérêts (→ 210) ; dans l'affaire *'Gaardenhaischen'*, la compagne du bourgmestre est

---

du détournement, la Cour fait siens les développements pertinents des premiers juges à cet égard ».

[317] TA Diekirch, 10 juillet 2025, n° 410/2025 : « Pour le vol domestique et la prise illégale d'intérêt, X. est coauteur, en ce qu'elle n'a pas la qualité pour en être l'auteur principal » ; TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026 : « X. quant à elle ne revêtait pas la qualité d'une personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, ni d'une personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, de sorte qu'elle ne saurait être retenue dans les liens de l'infraction de prise illégale d'intérêts en tant qu'auteur. ». X. est ensuite condamnée comme « co-auteur », et non en qualité de complice.

condamnée comme « co-auteur » de prise illégale d'intérêts (→ 206). La doctrine semble s'y rallier[318].

118. Extension à l'international. Le champ des infractions relatives à la corruption et aux atteintes à la probité ne se limite pas aux seules personnes exerçant des fonctions publiques au Grand-Duché[319]. L'article 252 du Code pénal étend en effet l'application aux faits impliquant des agents publics, élus, personnes chargées d'une mission de service public, juges ou arbitres[320] d'autres États[321], ainsi qu'aux fonctionnaires et membres des institutions de l'Union européenne, aux agents d'organisations internationales publiques et aux membres ou personnels de juridictions internationales reconnues par le Luxembourg.

L'objectif est ainsi d'assurer une répression largement indifférente à la nationalité ou à l'appartenance institutionnelle de la personne publique concernée, sous réserve, le cas échéant, des règles applicables en matière d'immunités (→ 278). Jean Bour s'interroge si par « Etat », il faut entendre les Etats membre des Nations-Unies, ce qui soulèverait des questions pour certains Etats (Taiwan, Somaliland, Transnistrie, Bande de Gaza)[322]. Il s'interroge aussi si la qualité de la personne visée doit s'analyser selon la législation luxembourgeoise ou selon la législation de l'Etat auquel ils appartiennent.

Ce que dit la loi

Article 252 (1) du Code pénal

« Les dispositions des articles 240 et 245 à 251-1 du présent code s'appliquent aussi aux infractions impliquant

- des personnes, dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force publiques, ou investies d'un mandat électif public ou chargées d'une mission de service public d'un autre État ;

- des personnes siégeant dans une formation juridictionnelle d'un autre État, même en tant que membre non professionnel d'un organe collégial chargé de se prononcer sur

[318] Ph. Steffen, La prise illégale d'intérêts en droit pénal luxembourgeois, Revue luxembourgeoise de droit public, n° 7, p. 133.
[319] L'extension s'est faite progressivement, d'abord aux fonctionnaires européens par la loi du 15 janvier 2001, puis aux organes internationaux par la loi du 23 mai 2005.
[320] L'article 2 pt. 5) de la Directive-corruption définit l'arbitre comme suit : « toute personne appelée à rendre une décision juridiquement contraignante sur les litiges soumis par les parties à la convention d'arbitrage lorsque le statut d'arbitre est défini dans le droit national ».
[321] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p.6 : « Tombent ainsi sous le coup de ces dispositions les arbitres soumis à la réglementation sur l'arbitrage de tout autre État ou d'une organisation internationale publique, et les personnes qui siègent au sein d'une formation juridictionnelle, y compris les jurés étrangers ».
[322] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 152s.

l'issue d'un litige, ou exerçant une fonction d'arbitre soumis à la réglementation sur l'arbitrage d'un autre État ou d'une organisation internationale publique[323] ;

- des fonctionnaires européens[324] et des membres de la Commission de l'Union européenne, du Parlement européen, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour des comptes de l'Union européenne, dans le plein respect des dispositions pertinentes des traités instituant l'Union européenne, du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, des statuts de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que des textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités ;

- des fonctionnaires et agents d'une autre organisation internationale publique, des personnes membres d'une assemblée parlementaire d'une organisation internationale publique et des personnes qui exercent des fonctions judiciaires ou de greffe au sein d'une autre juridiction internationale dont la compétence est acceptée par le Grand-Duché de Luxembourg, dans le plein respect des dispositions pertinentes des statuts de ces organisations internationales publiques, assemblées parlementaires d'organisations internationales publiques ou juridictions internationales ainsi que des textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités.

§ 2 -
L'avantage obtenu ou sollicité

119. « Tu ne recevras point de présent : les présents aveuglent ceux qui ont les yeux ouverts et corrompent les paroles des justes »[325]. Les articles sous analyse visent une liste identique d'avantages : « des offres, des promesses, des dons, des présents », complétée en 2001 par les « avantages quelconques ». Le but était « d'inclure parmi les choses offertes, dans le sens le plus large possible, outre l'argent et les objets matériels, tout autre avantage

[323] Projet de loi n° 5262, Commentaire des articles, ad article 2, p. 33 : « Or, le Luxembourg est également membre d'autres institutions que celles des Communautés européennes pouvant comprendre une assemblée parlementaire, comme notamment le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations Unies ou encore l'Union économique Benelux au sein de laquelle se réunit le Parlement Benelux (CICB). De même, le Luxembourg reconnaît l'autorité d'autres juridictions que les juridictions communautaires, par exemple la Cour de Justice Benelux, la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Cour internationale de Justice, la Cour pénale internationale et les Cours pénales ad hoc qui ont été instituées sur la base de Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. ».

[324] L'article 252 (2) du Code pénal précise : « L'expression 'fonctionnaire européen' employée au paragraphe précédent désigne : - toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du Statut des fonctionnaires de l'Union européenne ou du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne ; - toute personne mise à la disposition de l'Union européenne par les États membres ou par tout organisme public ou privé, qui exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents de l'Union européenne. Les membres des organismes créés en application des traités instituant l'Union européenne et le personnel de ces organismes sont assimilés aux fonctionnaires européens lorsque le Statut des fonctionnaires de l'Union européenne ou le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne ne leur sont pas applicables. ».

[325] Sainte Bible (AT), Exode 23:8.

quelconque qu'il soit matériel, intellectuel ou social, pour le coupable ou pour toute autre personne »[326]. « Cette liste est dès lors exhaustive et comporte outre l'argent et les objets matériels, tout avantage quelconque, matériel, intellectuel ou social (y compris des relations sexuelles) tels que voyages, ristournes, y compris les paiements de facilitation (*petty gifts*), voire une simple recommandation ou un avis favorable »[327].

- *Le don* et le *présent* désignent une libéralité effectivement remise - il y a transfert réel de l'avantage. La distinction entre les deux termes est aujourd'hui essentiellement stylistique. Il peut être de toute nature et ne doit pas nécessairement être en argent ou appréciable en argent[328].
- *La promesse* désigne un engagement unilatéral de remettre un avantage futur - l'infraction est consommée sans que l'avantage ait encore été perçu. Il peut s'agit par exemple de la promesse de verser une somme d'argent, la promesse d'un emploi.
- *L'offre* est une proposition encore en attente d'acceptation.

La formule est intentionnellement large : l'avantage peut être pécuniaire ou non, matériel ou moral. L'avantage n'a donc pas à être pécuniaire ou matériellement quantifiable. Sont ainsi susceptibles d'être couverts :

- les avantages matériels : sommes d'argent, cadeaux, voyages, repas, biens mobiliers ou immobiliers, des économies réalisées (p.ex. gratuité d'un service habituellement payant, prix préférentiel) ;
- les avantages en nature : services rendus, travaux effectués sans contrepartie, mise à disposition d'un véhicule ou d'un logement ;
- les avantages professionnels : offre d'emploi, promotion, recommandation, mise en relation commerciale ;
- les avantages moraux ou statutaires : promesse d'une distinction honorifique, d'une mise à l'honneur, d'un soutien public, d'une recommandation, d'un accès à un cercle prestigieux ou encore d'un avantage relationnel ;
- les avantages affectifs et sexuels. Les faveurs ou prestations sexuelles peuvent constituer un avantage au sens de ces dispositions, bien qu'elles soient dépourvues de valeur patrimoniale. Il en irait par exemple clairement ainsi lorsqu'une personne propose à un fonctionnaire une relation sexuelle, des rencontres intimes ou la poursuite d'une relation intime en contrepartie de l'accomplissement d'un acte de sa fonction.

---

[326] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 13.

[327] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 138.

[328] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003 : « Cet avantage peut être de toute nature. Il n'est pas nécessairement un avantage en argent ou appréciable en argent. L'avantage peut être une rétribution soit directe, soit même indirecte ou déguisée ».

Avantages moraux et affectifs – ou tracer la limite ?

Est-ce que toute demande de nature morale ou affective constitue un « avantage » ? La notion ne saurait à notre avis englober toute satisfaction morale résultant du comportement d'autrui. Un simple remerciement, une marque de sympathie ou l'expression d'une reconnaissance ne devraient pas, à eux seuls, constituer un avantage au sens de ces dispositions. N'est ainsi probablement pas coupable celui qui déclare au fonctionnaire : « Je vous serai éternellement reconnaissant si vous m'accordez l'autorisation ».

La situation serait différente lorsque l'avantage affectif promis présente un caractère suffisamment concret et personnel : par exemple, la promesse d'entamer ou de poursuivre une relation sentimentale, lorsqu'elle est expressément présentée comme la contrepartie de l'acte sollicité. La limite peut cependant être difficile à tracer et devra être appréciée au regard de la réalité de l'avantage promis et, surtout, du lien de contrepartie avec l'acte de la fonction.

Qu'en serait-il du parent inquiet qui dit à l'enseignant : « Donnez à mon fils une note suffisante pour qu'il passe l'année ; en contrepartie, j'allumerai un cierge et je prierai pour vous. » Le bénéfice paraît ici trop abstrait et diffus pour constituer aisément un avantage au sens pénal. La même chose vaudrait probablement pour cette proposition : « Aidez ma fille à obtenir cette place ; je parlerai toujours de vous comme d'une personne exceptionnelle ».

Il a été décidé que l'avantage doit cependant être réel et pas purement fictif ou imaginaire ; cette solution a été retenue dans une affaire dans laquelle un policier cherchait à obtenir une décision favorable du bourgmestre en offrant comme « avantage » de renoncer à dresser procès-verbal ; or l'infraction alléguée était purement fictive et ne pouvait exister. Il n'y avait donc pas de réel ou plausible « avantage »[329].

Les cryptomonnaies - un avantage bien discret

Des cryptoactifs, et notamment les cryptomonnaies, constituent sans nul doute un « avantage » dont il peut être fait don ou promesse.

Les cryptomonnaies peuvent être transférées par l'intermédiaire de plateformes, qui sont cependant généralement réglementées et soumises aux obligations de lutte contre le blanchiment. Le Luxembourg a accueilli plusieurs acteurs de renom, soumis à ces obligations ainsi qu'à la surveillance de la CSSF. Mais les cryptoactifs ne connaissent pas de frontières : il existe des juridictions moins regardantes, ainsi que des modalités de transfert « de portefeuille à portefeuille » (pair à pair) sans intermédiaire régulé.

[329] Cour d'appel, 30 janvier 2018, n° 51/18 V, confirmant TA Diekirch, 12 janvier 2017, n° 21/17 : « Il appert du dossier et il est patent en cause que B n'a commis aucune infraction au sujet de laquelle un procès-verbal aurait pu être dressé. Le « service » que A aurait ainsi offert en contrepartie de l'avantage sollicité est tout simplement inexistant alors qu'il est inconcevable qu'un officier de police judiciaire dresse un procès-verbal au sujet d'une situation délictuelle fantaisiste. Le simple fait de miroiter à B une situation délictuelle dans laquelle celui-ci pourrait se trouver et de lui faire croire ensuite la lui pouvoir épargner est insuffisante pour constituer l'abstention d'un acte de fonction au sens de l'article 246 du Code pénal ».

Certes, les cryptomonnaies présentent un caractère public, en ce sens que – du moins pour certaines d'entre elles – le registre (blockchain) est accessible publiquement et peut être tracé par quiconque, notamment par des prestataires spécialisés. Ce n'est néanmoins qu'au prix d'efforts considérables – et à rebours d'autres mécanismes qui les contrecarrent, tels que les crypto-mixeurs – que ce retraçage peut s'opérer.

Ces attributs en font un instrument de choix pour la criminalité économique, y compris la corruption – et tout particulièrement la corruption internationale. Transparency International relève ainsi que 8 % des cas de fraude recensés dans le monde en 2021 impliquaient l'usage de cryptomonnaies, dont 48 % concernaient le versement de pots-de-vin et commissions occultes[330]

En pratique, les *stablecoins* adossés principalement au dollar américain occupent une place croissante dans les flux illicites internationaux, leur stabilité limitant l'exposition au risque de volatilité propre à certaines cryptomonnaie

Les règles de procédure pénale prévoient la possibilité de saisir et de confisquer des cryptoactifs. Au-delà du texte légal, une réalité pratique en complique toutefois la mise en œuvre : la procédure prévoit que le procureur d'État ou le juge d'instruction ordonnent le transfert des actifs virtuels saisis vers un portefeuille ouvert au nom de la Caisse de consignation, le Bureau de gestion des avoirs détenant les portefeuilles afférents. Mais encore faut-il les trouver et les mettre sous main de justice ….

120. Destinataire de l'avantage. L'avantage doit être sollicité ou obtenu « pour elle-même ou pour autrui ou pour un tiers ». Cela empêche tout contournement par la désignation d'un bénéficiaire apparent distinct. Le tiers peut être une personne physique ou morale. « L'idée sous-jacente est d'inclure l'hypothèse dans laquelle l'avantage ne profite pas directement au corrompu lui-même, mais à un tiers, tel un parti politique. Le corrompu n'ayant pas en vue un enrichissement personnel ».[331] « Ce tiers peut être un membre de la famille, une connaissance, un parti politique, une association (club sportif) ou encore une société »[332].

Il ne doit même pas y avoir de lien entre le corrompu et le tiers. Tel serait par exemple le cas de la proposition suivante : « Accordez ce permis à mon entreprise et je verserai 10.000 euros à une association de protection de l'environnement. ».

Le « tiers » ne peut cependant probablement pas se confondre avec l'intérêt collectif pris de manière abstraite. Ainsi, le détenu qui promet au gardien : « Laissez-moi passer cet appel et je vous promets que je ne commettrai plus jamais d'infraction » procure certes, s'il tient parole, un bénéfice à la société, mais difficilement un « avantage » accordé à autrui au sens du texte. La situation serait cependant probablement différente si l'entrepreneur disait au

[330] Transparency International, Cryptocurrencies, corruption and organised crime - Implications of the growing use of cryptocurrencies in enabling illicit finance and corruption, U4 Anti-Corruption Helpdesk Answer, 3 mars 2023.
[331] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 13.
[332] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 139.

bourgmestre que s'il obtient les permis pour créer un nouveau quartier, il rénovera à ses frais la place du marché.

121. Valeur de l'avantage. La loi ne fixe aucun seuil de valeur minimale en dessous duquel l'avantage serait insusceptible de constituer l'objet de l'infraction. Un cadeau de faible valeur, un repas offert ou un service rendu à titre gracieux peuvent théoriquement suffire. L'avantage peut aussi ne pas être évaluable en argent. En pratique, la valeur (pécuniaire ou morale) de l'avantage est néanmoins prise en compte par le juge dans l'appréciation de l'intention corruptive et du lien causal ainsi que dans la fixation de la peine.

122. Absence de justification (« sans droit »). Lors de la Réforme de 2001, et par inspiration du droit français de la formulation des différentes infractions a été adaptée pour préciser que les avantages devaient être sollicités ou offerts « sans droit », afin d'éviter des « solutions absurdes. Ainsi, à leur défaut le fait pour un fonctionnaire d'accepter son traitement statutaire serait, du moins d'après le sens littéral des termes, incriminé comme infraction pénale »[333].

La doctrine française critiquait fortement cette mention, alors qu'elle était superfétatoire, dans la mesure où il n'existe pas de texte ouvrant un « droit à la corruption » et que les autres éléments constitutifs permettaient de capter suffisamment le caractère illicite de la démarche. C'est surtout sur insistance du GRECO, qui faisait remarquer que le terme « sans droit » ajoutait une condition non prévue par la Convention OCDE[334], que le Luxembourg a fini

[333] Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 21, poursuivant : « En revanche, cette exclusion ne saurait s'appliquer à des avantages ne remplissant pas ce critère, et cela même s'ils étaient tolérés. voire acceptés par un supérieur hiérarchique. Il apparaît en effet inacceptable et le respect de la probité et de l'intégrité de la fonction publique s'oppose formellement a ce qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, investie d'un mandat électif public ou chargée d'une mission de service public puisse accepter ou solliciter, en l'absence d'un texte lui en accordant le droit, et même avec l'ordre d'un supérieur hiérarchique, un avantage en corrélation avec l'accomplissement d'un acte de la fonction. » ; voir aussi J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 138.

[334] Projet de loi n° 7411, Commentaire des articles, ad articles 246-250, p. 7 : « Les termes 'sans droit'» sont supprimés dans les articles 246 à 250. Le Luxembourg se conforme ainsi également à une recommandation du Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE qui dans son évaluation du Luxembourg en 2011 et dans le rapport de suivi de 2013 avait retenu qu'en « ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Luxembourg de clarifier par tout moyen approprié qu'aucun élément de preuve, en sus de ceux prévus à l'article 1 de la Convention n'est requis pour mettre en oeuvre les articles 247 et suivants du Code pénal, et en particulier que la notion 'sans droit', figurant notamment à l'article 247 du Code pénal ne doit pas être interprétée de manière plus restrictive que la notion d"avantage indu' figurant dans la Convention ». Même si la problématique décrite par le groupe de travail ne s'est jamais présentée comme telle au Luxembourg, la notion de 'sans droit' peut utilement être supprimée afin d'éviter toute confusion ».

par la supprimer en 2020[335], non sans remarques critiques[336]. Mais GRECO oblige. Ceci étant, le terme « sans droit » se retrouve encore dans d'autres infractions et donne un très large pouvoir au juge pour décider de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas[337].

La transposition de la directive-corruption pourrait réanimer ce débat, puisqu'elle utilise la notion d' « avantage indu », absente de nos textes ; « Un avantage n'est pas considéré comme étant indu loque, par exemple, il est autorisé par la loi ou par des règles administratives ou s'il s'agit de cadeaux minimes ou de cadeaux de très faible valeur »[338].

123. **« Solliciter ».** « La sollicitation implique une démarche, une initiative de l'intéressé, qui invite son interlocuteur, d'une façon directe ou par des moyens détournés, à comprendre qu'il doit 'payer' pour obtenir 'accomplissement ou le non-accomplissement de l'acte de la fonction ou de l'acte facilité par elle »[339] « Contrairement à l'ancien texte, l'infraction est consommée, même si l'interlocuteur décline la sollicitation, donc même si celle-ci n'est pas suivie d'effets »[340].

124. **Illustrations jurisprudentielles.** Les cas suivant ont notamment été retenus en jurisprudence :

- sous la qualification de « don » : La réception d'une somme de 10.000 euros[341] ; une enveloppe contenant 10.000 euros[342]. Une liasse de billets d'argent[343]
- de l'argent liquide[344]

---

335 Loi du 12 mars 2020 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

336 Projet de loi n° 7411, Avis des Parques de Luxembourg et de Diekirch, 29.4.2019, p. 6 : « Concernant les motifs ayant conduit le législateur de l'époque à prévoir dans les nouveaux textes sur la corruption, la formule « sans droit », les soussignés se permettent de renvoyer aux travaux préparatoires afférents et à l'argumentation y développée qui n'a pas perdu de sa pertinence. A noter d'ailleurs que le Code pénal Français - dans les articles 432-11 et 433-1, retient également les termes 'sans droit'. On peut certainement affirmer que cette formulation cadre de façon évidente et sans équivoque avec la notion d' 'avantage indû'. Ce qui est dû correspond à un droit. ».

337 Voir aussi la formule « au mépris des droits d'autrui » utilisée dans les infractions informatiques (Art. 509-1s. du Code pénal). Il s'agit en principe au droit pénal de définir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Les formules « sans droit » ou « au mépris des droits d'autrui » sont très vagues, et peinent à satisfaire à l'exigence de légalité pénale.

338 13e Considérant de la directive 2026/1021.

339 Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 12.

340 J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 138.

341 TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010.

342 TA Lux., 9e, 13 décembre 2012, n° 3884/2012 ; Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X.

343 TA Lux., 18e, 19 mai 2011, n° 1679/2011 (défaut); TA Lux., 18e, 13 décembre 2012, n° 3852/2012 (opposition).

344 TA Lux., 16e, 24 octobre 2019, n° 2539/2019 ; TA Lux., 7e, 8 février 2021, n° 303/2021.

- des boissons offertes à des policiers[345]
- le fait de pouvoir utiliser occasionnellement une voiture[346]
- le fait de pouvoir acheter un terrain en-dessous de leur valeur réelle[347]
- la remise d'une dette privée[348]
- l'attribution gratuite de part sociales[349]
- des invitations dans un restaurant et un voyage[350]
- même un engagement conditionnel peut être un avantage, tel par exemple une décision anticipée (*tax ruling*) de l'administration fiscale, soumise à certaines conditions[351]

125 à 129. Réservés.

SECTION 2 - CORRUPTION ET TRAFIC D'INFLUENCE

130. Vue d'ensemble. L'essentiel des règles se trouve aux articles 246, 247 et 249 du Code pénal. Ces textes opèrent plusieurs distinctions.

La corruption peut tout d'abord être envisagée sous l'angle du rôle joué par chacun des protagonistes. Elle est dite active du côté de celui qui propose, promet ou remet l'avantage, et passive du côté de celui qui le sollicite, le reçoit ou en accepte l'offre ou la promesse. Ces qualifications ne décrivent donc pas le degré d'activité matériel de chacun, mais leur position respective dans le mécanisme corruptif. Elles constituent deux infractions autonomes : la proposition d'un avantage peut être punissable même si elle est refusée, tout comme la sollicitation peut l'être même si elle n'est pas suivie d'effet.

---

345 TA Lux., 12e, 15 juillet 2014, n° 2202/2014.

346 TA Lux., 7e, 2 juin 2016, n° 1691/2016 (acquittement en appel : Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X).

347 TA Lux., 12e, 8 mai 2019, n° 1206/2019 (en l'espèce réduit de plus de 40 %).

348 TA Lux., 16 mars 2023, 16e, n° 780/2023 (confirmé en appel après désistement par Cour d'appel, 13 mars 2024, n° 88/24 X).

349 Cour d'appel, corr., 18 mars 2015, n° 98/15 X (pour obtenir l'autorisation d'établissement pour la société).

350 TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025.

351 TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Par ailleurs, le Tribunal ne partage pas l'argument tiré d'une 'inexistence en droit' de la décision anticipée du fait qu'elle est conditionnelle. En effet, un avantage soumis à condition peut être un 'bénéfice' au sens de l'article 249 du Code pénal, pourvu que l'avantage soit acquis si la condition se réalise. En effet, la société S. S.A. a obtenu un bénéfice du fait que l'Administration des Contributions s'était engagée en cas de simple respect d'une formalité (fournir une liste) d'accorder une facilité fiscale certaine (être imposé forfaitairement à 5 % du chiffre d'affaires). L'argument développé par la défense précède d'une confusion, alors qu'un acte conditionnel a bien une 'existence' juridique, vu qu'il liera son auteur lorsque la condition se réalisera ; ce ne sont que les « effets » juridiques qui ne naissent pas conjointement avec l'acte conditionnel ».

Une autre distinction est celle entre la corruption antérieure ou concomitante (Art. 246, 247) et la corruption postérieure (Art. 249). Dans la première hypothèse, l'avantage est sollicité, proposé ou convenu en contrepartie d'un acte ou d'une abstention encore à accomplir. Peu importe que sa remise matérielle intervienne seulement après l'acte : ce qui importe est que le lien corruptif ait été établi auparavant. À l'inverse, la corruption postérieure vise l'hypothèse dans laquelle l'acte ou l'abstention a déjà eu lieu sans 'pacte' (intention, volonté) corruptif préalable et où un avantage est ensuite sollicité, proposé ou accordé en raison de cet acte.

Enfin, la corruption doit être distinguée du trafic d'influence. Dans la corruption, l'avantage rémunère l'accomplissement ou l'abstention d'un acte relevant de la fonction de la personne corrompue, ou facilité par celle-ci : le rapport est essentiellement bilatéral entre celui qui offre l'avantage et celui dont l'acte est recherché.

Exemples

- Un fonctionnaire municipal chargé de l'attribution des marchés publics accepte une enveloppe d'un entrepreneur en échange de l'attribution d'un contrat de travaux.
- Un inspecteur des impôts accepte une somme d'argent d'un contribuable en échange d'un contrôle fiscal volontairement superficiel.

Dans le trafic d'influence, l'avantage rémunère non pas directement un acte du bénéficiaire, mais l'usage de son influence, réelle ou supposée, auprès d'une autorité ou d'une administration afin d'obtenir une décision favorable. Le mécanisme est ainsi en principe triangulaire : celui qui fournit l'avantage, celui qui monnaye son influence et l'autorité appelée à prendre la décision. Cette dernière n'est pas nécessairement partie à l'accord et peut même ignorer totalement la manœuvre.

Exemples

- Un ancien premier conseiller du gouvernement se fait rémunérer par une entreprise en lui promettant d'user de ses relations au sein du ministère de l'environnement pour obtenir une autorisation administrative en sa faveur. Il n'est pas lui-même titulaire de la décision : il vend son accès et son crédit auprès de ceux qui la prendront.
- Un avocat se prévaut auprès d'un client de liens privilégiés avec des magistrats et perçoit des honoraires (majorés) en échange de sa promesse d'intervenir en leur faveur dans le cadre d'une procédure en cours : que ces liens existent réellement ou non, l'infraction est constituée dès la sollicitation.

Trafic d'influence postérieur ?

Le trafic d'influence postérieur n'est pas incriminé en tant que tel.

Il faut toutefois bien distinguer deux situations. Si l'accord est antérieur - par exemple : « obtenez-moi ce marché grâce à vos contacts et je vous paierai ensuite » - le paiement postérieur reste couvert par le trafic d'influence ordinaire, puisque le pacte existait

avant l'intervention. En revanche, si quelqu'un intervient spontanément auprès d'une administration, obtient une décision favorable puis reçoit ensuite, sans accord préalable, une récompense pour l'influence déjà exercée, il ne n'existe pas d'équivalent de l'article 249 pour le trafic d'influence.

Ce que dit le Code pénal

Art. 246 du Code pénal

Sera puni de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 euros à 187.500 euros, le fait, par une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques ou d'en accepter l'offre ou la promesse:

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat;

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

Art. 247 du Code pénal

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

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

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

131. Une distinction qui n'est pas toujours évidente. La corruption sanctionne le fonctionnaire qui monnaie un acte relevant réellement de sa propre fonction, moyennant un avantage dont il faut prouver le lien de causalité avec cet acte. Le trafic d'influence, à l'inverse, vise l'hypothèse où l'agent agit en dehors de sa fonction en usant ou prétendant user de son crédit ou de ses relations pour influencer un tiers, seul véritablement décisionnaire. C'est surtout la différence entre l' « acte facilité par la fonction » et le trafic d'influence qui n'est pas évidente.

Le trafic d'influence se distingue de la corruption proprement dite en ce qu'il n'implique pas nécessairement un acte contraire aux devoirs de la fonction : ce qui est incriminé, c'est le fait de monnayer une influence (réelle ou simplement supposée) sur une autorité ou une administration publique, indépendamment du point de savoir si cette influence est effectivement

exercée ou si la décision favorable est effectivement obtenue. Le trafic d'influence suppose un fonctionnaire agissant en dehors de sa fonction pour peser sur une décision appartenant à un tiers : celui qui accomplit lui-même les actes contestés dans le cadre de ses attributions ne peut pas, dans le même temps, être l'intermédiaire qui « influence » une autorité extérieure[352].

§ 1 -
La corruption publique

132. Eléments constitutifs[353]**.** L'infraction de corruption publique exige la réunion des éléments constitutifs suivants :

Corruption passive (Art. 246 du Code pénal)

a) la qualité personnelle spécifique du prévenu (personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ; → 112).

b) un acte de sollicitation ou de réception consistant à solliciter ou recevoir directement ou indirectement, pour soi-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou à en accepter l'offre ou la promesse.

c) la finalité de cet acte, à savoir pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat,

d) un élément moral, à savoir le dol général.

Corruption active (Art. 247 du Code pénal)

a) un acte de proposition ou d'octroi consistant à proposer ou donner, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour un tiers, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou à en faire l'offre ou la promesse.

b) la qualité personnelle spécifique du destinataire (personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ; → 112).

---

[352] Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X.

[353] TA Lux., 16e, 24 octobre 2019, n° 2539/2019 ; TA Lux., 20 octobre 1988, n° 1500/88 ; « La corruption consiste essentiellement dans le trafic de la fonction publique. Elle suppose une convention illicite, arrêtée et certaine entre deux personnes : une personne quelconque et une personne chargée d'une fonction publique, la première offrant un avantage, la deuxième acceptant cet avantage en vue de l'accomplissement d'un acte de la fonction. En visant la corruption des fonctionnaires, le législateur a voulu atteindre un contrat illicite à propos de l'exercice de la fonction publique : la subordination d'un acte de la fonction à un avantage offert ou promis par un particulier et accepté ou reçu par le fonctionnaire. Peu importe d'ailleurs si l'initiative émane du corrupteur ou du fonctionnaire. ».

c) la finalité de cet acte, à savoir obtenir que cette personne accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat,

d) un élément moral, à savoir le dol général.

Le « bénéfice » n'est pas un élément constitutif autonome de l'infraction[354].

133. L'acte de la fonction. L' « acte de la fonction, de la mission ou du mandat » vise actes qui relèvent directement et formellement des attributions de l'agent. L'acte peut être :

- *positif ou négatif* : les textes visent expressément tant l'accomplissement que l'abstention d'accomplir un acte. Un agent qui se fait payer pour ne pas dresser un procès-verbal, ne pas effectuer un contrôle ou ne pas s'opposer à une décision entre dans le champ de l'infraction.
- *légal ou illégal (juste ou injuste)*. Un agent qui se laisse corrompre pour accomplir un acte parfaitement régulier tombe sous le coup de la loi au même titre que celui qui accomplit un acte contraire à ses devoirs ou à la loi. La corruption est punissable que l'acte vendu soit licite ou non - c'est la monnayabilité de la fonction qui est sanctionnée, non l'illégalité intrinsèque de l'acte. La distinction entre acte juste ou injuste a été abolie en 2001[355].
- *juridique ou matériel*. L'acte n'a pas à revêtir un caractère juridique ou décisionnel. Le texte est suffisamment large pour couvrir aussi bien un acte juridique (une décision, une autorisation, un avis, un jugement) qu'un acte purement matériel (un contrôle sur place, une vérification technique, la restitution d'une chose). Il suffit que l'acte se rattache à la fonction de l'agent, ou qu'il en soit facilité, pour que la sollicitation ou l'acceptation d'un avantage en lien avec cet acte tombe sous le coup de la loi, peu importe que l'acte produise ou non des effets de droit.

Ces critères ne sont pas étanches et peuvent se combiner. Une abstention peut ainsi produire des effets juridiques. En matière administrative, il est en fréquent que le silence gardé par l'administration vaille décision implicite, le

[354] Cour d'appel, 2 février 2011, n° 61/11 X : « La Cour considère que cette condition ajoute à la loi et ne saurait être retenue. L'article 249 du code pénal dispose, certes, que la corruption « passive » doit, pour être punissable, émaner « de quiconque ayant bénéficié de cet acte ou de l'abstention d'accomplir cet acte ». Or, le « bénéfice » tiré de l'acte n'est pas une condition supplémentaire de l'infraction, mais une description de l'intérêt qui amène la personne à offrir cet avantage ou en considération de laquelle l'agent public croit que la personne auprès de laquelle il sollicite cet avantage pourrait y céder. ».

[355] La notion d' « acte de fonction » couvre tant les actes justes et injustes ; le favoritisme peut constituer un acte injuste. TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Le but de la corruption doit tendre à l'accomplissement d'un acte de fonction. Tous les actes de fonction peuvent être l'objet du pacte illicite, c'est-à-dire tant les actes justes que les actes injustes, sauf que la répression varie selon le qualificatif de l'acte. Le favoritisme peut constituer un acte injuste (TA Lux., 10 mars 2003, n° 588/2003) ».

plus souvent un refus. La question est toutefois plus sensible lorsque le silence vaut acceptation ou autorisation. Si ces mécanismes demeurent encore relativement limités, on observe une tendance à leur développement dans un objectif de simplification administrative et d'accélération des procédures (construction, urbanisme). Dans un tel contexte, un agent corrompu pourrait être tenté de dissimuler un pacte corruptif derrière une apparente inaction, en laissant simplement expirer les délais sans refuser la demande. L'avantage indu résulterait alors non d'un acte positif, mais d'une abstention volontaire produisant des effets juridiques.

Exemples

Acte de la fonction

- « l'attribution d'un marché de gré à gré relatif à l'achat de matériel d'équipement technique en faveur d'une commune est un acte de la fonction du bourgmestre »[356]
- Un député dépose une proposition de loi allant dans le sens sollicité
- Un député vote contre une motion parlementaire
- Un bourgmestre accorde un permis de construire
- Un ministre retire une autorisation à un concurrent
- Un agent de la CSSF délivre un agrément pour une activité réglementée
- Un agent des contributions valide un bulletin sous-évaluant les revenus
- Un douanier informe les trafiquants d'un point de contrôle

Abstention

- Le membre d'un conseil communal s'abstient de voter
- Un inspecteur du travail renonce à dresser le constat que des règles de sécurité ont été violées
- Un officier de police décide de ne pas émettre un avertissement taxé en raison d'un excès de vitesse
- Un agent des douanes omet d'intercepter un colis

Selon les travaux parlementaires[357], la notion d'« acte de la fonction, de l'emploi, de la mission ou du mandat » désigne tout acte dont l'accomplissement ou l'abstention est imposé par les attributions légales ou réglementaires du titulaire, y compris les actes relevant d'une déontologie informulée mais certaine. Il est sans incidence que l'agent ait agi seul ou dans le cadre d'un pouvoir collectif, ou qu'il n'ait eu qu'un rôle préparatoire à l'acte principal. Pour les élus, la fonction se limite à délibérer, voter et préparer les travaux de l'assemblée ; le trafic portant sur ces actes constitue la corruption, à la différence des démarches et interventions auprès des pouvoirs publics qui relèvent du trafic d'influence.

[356] TA Diekirch, 7 juin 2002, n° 444/2003 (défaut), confirmé sur le principe par TA Diekirch, 15 octobre 2004, n° 517/2004 (opposition).
[357] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 14.

Il faut encore que la personne ait le pouvoir de poser cet acte ; à défaut, la corruption ne peut être retenue[358].

134. L' « acte facilité par la fonction ». La notion d'acte « facilité » par la fonction est moins claire. Selon les travaux parlementaires, est visé l'acte que la fonction a rendu possible en raison du lien étroit l'unissant aux attributions de son auteur, quand bien même il n'entrerait pas dans ses prérogatives expresses.

La notion couvre les actes qui débordent le périmètre formel des attributions de l'agent, mais que sa position, ses accès, ses relations internes ou son autorité informelle rendent possibles ou plus aisés à obtenir. L'agent exploite en quelque sorte sa position de « *insider* ». On peut ainsi sanctionner l'agent public qui abuse de sa position en accomplissant des actes qui ne sont pas rattachables à l'exercice normal de ses fonctions.

Il n'est pas toujours aisé de savoir où s'arrête la facilitation : il ne suffit probablement pas que l'agent prétende pouvoir faciliter un acte, mais il doit y avoir un lien objectif entre sa position et l'acte. A défaut, ce serait plutôt un trafic d'influence qui serait à retenir.

La question s'est posée par exemple à propos d'un fonctionnaire chargé d'instruire les dossiers d'imposition. Il a soutenu que ce n'était que la contre-signature du préposé qui produisait un effet juridique. Le Tribunal a retenu qu'en procédant à l'imposition, ce fonctionnaire avait posé un acte de sa fonction et que par ailleurs, l'argument de défense importait peu puisque pour le moins sa position lui permettant d'accéder aux dossiers et de les instruire, a facilité l'acte d'imposition[359].

Exemples

- Un agent du guichet d'une commune, chargé de l'accueil du public, n'a pas le pouvoir de délivrer une autorisation de construire, mais use de sa connaissance des dossiers en instruction et de ses contacts internes pour faire avancer irrégulièrement le dossier d'un ami.

---

[358] TA Lux., 9e, 13 décembre 2012, n° 3884/2012 : « Les débats à l'audience n'ont cependant pas permis d'établir le but de la corruption, T1. n'ayant pas de pouvoir de décision dans l'octroi des crédits à la Roumanie, ce que X.) savait, étant donné qu'il avait déjà travaillé avec lui dans le passé ». Une enveloppe contenant 10.000 euros avait été remise à un fonctionnaire de la Banque européenne d'investissement.

[359] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Il importe par ailleurs peu d'analyser la portée de la contresignature du préposé de bureau. En effet, l'infraction est constituée même si le fonctionnaire n'a pas lui-même accompli l'acte en question, mais si sa fonction lui a facilité l'accomplissement de l'acte. En l'espèce, en tant qu'inspecteur des impôts, le prévenu avait accès aux dossiers, était chargé de les instruire et pouvait émettre des impositions qui n'étaient plus que sommairement contrôlés par le préposé ; pour le moins sa position lui a-t-elle ainsi facilité les actes précités ».

- Un policier affecté à un poste sans pouvoir spécifique à vue accède néanmoins à la base de données judiciaires pour fournir, contre rémunération, des informations à un tiers.
- Un employé d'une administration des marchés publics, qui ne siège pas dans la commission d'attribution, utilise son accès aux dossiers de soumission pour communiquer à une entreprise des informations confidentielles sur les offres concurrentes.
- La capacité pour un gardien de prison d'apporter des téléphones portables dans l'enceinte du centre pénitentiaire (→ 158)
- Un secrétaire communal complète ou modifie discrètement un dossier de demande d'autorisation avant sa transmission au service compétent, en échange d'un avantage.
- Un employé d'archives judiciaires ou administratives, sans pouvoir de décision, supprime ou fait disparaître discrètement une pièce d'un dossier.

135. Le lien de causalité. Il doit exister un lien de causalité en ce sens que l'avantage doit être consenti en vue de ou en raison de la contrepartie visée. Il faut « un lien de causalité, un rapport de cause à effet, entre l'agréation des offres ou promesses et l'engagement du fonctionnaire »[360]. « Il est … exigé que pour que le délit de corruption existe que le fonctionnaire ou la personne chargée d'un service public ait reçu les dons ou présents dans un but déterminé. Cela suppose tout d'abord un lien de causalité, un rapport de cause à effet, entre l'agréation des offres ou promesses et l'engagement du fonctionnaire. »[361]

Le lien entre l'avantage (ou la promesse d'avantage) et la décision prise ou l'acte accompli constitue un point de discussion central dans la pratique. C'est souvent l'axe principal de défense des personnes poursuivies, qui font valoir qu'il n'existe aucun lien entre l'avantage reçu et l'acte qu'elles ont posé, et qu'elles auraient de toute manière agi de la même façon, indépendamment de tout avantage. Un second argument, également classique, consiste à soutenir que l'avantage s'explique par une relation personnelle ou amicale préexistante et étrangère à la fonction, et non par l'acte lui-même.

En pratique, ce lien se déduit le plus souvent des circonstances factuelles, la preuve directe (écrit, aveu, témoignage explicite) étant rare. Plusieurs indices permettent alors d'établir, ou à tout le moins de rendre vraisemblable, l'existence de ce lien : la proximité temporelle entre l'avantage et l'acte, l'absence de toute cause alternative plausible à l'octroi de l'avantage, le caractère inhabituel, anormal, voire illégal ou injuste de l'acte posé, la disproportion de l'avantage par rapport à toute contre-prestation légitime alléguée, la dissimulation de l'avantage, ainsi que la récurrence d'avantages

[360] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003.
[361] TA Lux., 16e, 24 octobre 2019, n° 2539/2019 ; TA Lux., 20 octobre 1988, n° 1500/88.

similaires provenant de la même source et corrélés à plusieurs décisions favorables.

A notre avis, il n'est pas nécessaire que l'avantage constitue la cause exclusive de l'acte : il suffit qu'il en ait été une cause, même partielle ou concurrente à d'autres motifs.

Exemples de situations avec un lien causal incertain

- Un fonctionnaire accorde une autorisation administrative à une société avec laquelle il entretient une amitié de longue date depuis l'école, société qui lui offre par ailleurs un cadeau de mariage quelques mois plus tard.
- Un agent public reçoit une invitation à un dîner d'affaires organisé pour l'ensemble des partenaires d'un secteur, plusieurs semaines avant de prendre une décision qui s'inscrit dans la continuité de la politique déjà annoncée par son administration.
- Un juge rend une décision particulièrement clémente à l'égard d'une entreprise, et il s'avère que celle-ci vient de conclure un contrat de sponsoring avec un club sportif dans lequel il est trésorier.

136. **Corruption postérieure & temporalité.** Dans sa forme classique, la corruption suppose un lien (offre, promesse, voire accord de volontés) préalable ou concomitant à l'acte : le pacte corruptif - explicite ou implicite - est noué avant ou au moment même où l'agent public accomplit l'acte sollicité, l'avantage constituant la contrepartie directe et convenue de cet acte. Mais l'article 249 étend la répression à la corruption subséquente, c'est-à-dire la contrepartie offerte ou reçue après l'accomplissement de l'acte.

Ce que dit la loi

Art. 249 du Code pénal

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

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

L'incrimination de la corruption *ex post* répond à trois logiques complémentaires. Elle protège d'abord l'intégrité fonctionnelle au-delà de l'acte isolé : l'avantage reçu après coup signale la disponibilité de l'agent à réitérer et peut créer une relation de connivence avec le corrupteur. Elle neutralise ensuite les stratégies d'évitement : sans cette incrimination, il

suffirait aux parties de décaler (clandestinement) dans le temps la remise de l'avantage pour échapper à toute poursuite. En outre, « une rémunération postérieure est souvent destinée à être perçue comme une espèce d'acompte/avance sur de nouvelles décisions (à prendre dans un sens favorable), le message étant celui 'si vous, agent public, continuez à agir dans le même sens, vous pouvez escompter la même rémunération »[362]. Elle répond enfin à une problématique probatoire : en n'exigeant pas la preuve d'un accord préalable - toujours difficile à établir - le texte permet de caractériser l'infraction sur le seul constat de la remise d'un avantage injustifié en lien avec un acte de la fonction, déplaçant ainsi la charge de l'explication sur le prévenu.

Exemples

- Un juge décide d'accorder la mainlevée d'une interdiction de conduire. Quelques jours après, le concerné envoie au juge un cadeau pour le remercier d'avoir pu récupérer son permis et ainsi de ne pas avoir perdu son emploi.
- Un agent communal attribue un marché de travaux à une entreprise déterminée, en parfaite conformité avec la procédure. Après la signature, l'entreprise remet une enveloppe en « remerciement ».
- Un expert désigné judiciairement dans un litige commercial entre deux sociétés dépose un rapport d'évaluation favorable aux intérêts de l'une d'elles. Après la clôture de la procédure, la société qui a bénéficié des conclusions de l'expert lui confie plusieurs missions de conseil privées. Une telle situation peut cacher une corruption *ex post*.
- Un notaire chargé de la liquidation d'une succession interprète de manière favorable à l'un des héritiers une clause testamentaire. Quelques semaines après la clôture de la succession, cet héritier lui remet un chèque présenté comme un « geste de remerciement », pour ces services. Si le montant est largement supérieur aux honoraires légalement dus il peut s'agir d'une corruption *ex post*.
- Un enseignant accorde à un élève une n-ième chance pour passer son année. La mère lui offre une corbeille gourmande avec une carte disant 'Merci d'avoir donné une chance à mon fils'.
- Une grand-mère offre une tarte faite maison au pompier du CGDIS parce que ce dernier vient de sauver son chaton perché dans un arbre. Un juriste pourrait voir tous les éléments constitutifs d'une corruption postérieure.

Exemple

Pour les élus, les auteurs du projet de loi envisageaient notamment de sanctionner « par exemple les dons postérieurs au vote (ou au rejet) de textes (de lois, de règlements communaux) aux députés ou conseillers municipaux, ou à leurs partis politiques, provenant de personnes ayant bénéficié de ces votes (positifs ou négatifs) effectués et tendant à 'rémunérer' celles-ci »[363].

Cette difficulté probatoire explique également l'extension progressive du champ d'incrimination, qu'on peut résumer comme suit : (a) initialement, un

[362] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 146.
[363] Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 23.

véritable « pacte corruptif » antérieur devait être démontré ; (b) ensuite, il ne fallait plus de pacte, la simple offre ou promesse étant suffisante ; en effet, bien que le terme apparaisse encore dans certaines décisions, plus aucun « pacte corruptif » n'est exigé sous la législation actuelle[364], mais cette offre ou promesse doit intervenir avant l'acte et l'avoir déterminé ; (c) puis, la corruption dite postérieure a couvert également la situation où l'avantage est accordé après l'acte (et donc, dans une logique probatoire, également le cas où il n'est simplement pas démontré qu'il existait un accord antérieur) ; et (d) enfin, l'infraction « attrape-tout » de la prise illégale d'intérêts (→ 200) peut prendre le relais lorsque certains éléments constitutifs de la corruption ne sont pas démontrés ou lorsqu'un doute subsiste. Si on peut saluer cette approche d'extension dans un but de lutte contre la corruption, il faut cependant s'interroger à quel moment le seuil de la sur-incrimination est franchi.

137. Elément moral. Les infractions restent muettes quant à l'élément moral. Aucun dol spécial n'est requis[365]. Les infractions sont en principe « commises intentionnellement. L'intention et la connaissance peuvent se déduire de circonstances objectives et factuelles »[366].

138. Tentative. Les infractions susmentionnées sont définies de manière très large, la simple offre étant suffisante. Dès lors même si la corruption n'aboutit pas, l'infraction est consommée. En effet, « l'infraction est consommée par la seule présentation de l'offre, indépendamment de son acceptation ultérieure et de la fourniture de l'avantage »[367] ; inversement, l'infraction est aussi donnée en présence d'une sollicitation par l'agent public, qui n'est pas acceptée. Il reste donc assez peu de marge pour une tentative, qui se situerait entre le simple acte préparatoire (non punissable) et un début d'exécution.

Notons que pour les infractions qualifiées de crime, la tentative est punissable[368] (corruption active et passive, trafic d'influence d'un agent

---

[364] Voir p.ex. Cour d'appel, 12 mars 2024, n° 85/24 V : « Il résulte des travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 6104 que les autorités luxembourgeoises ont suivi les recommandations du GRECO pour faire en sorte, par un remaniement des textes en cause, que les infractions de corruption active et de corruption passive soient comprises comme incluant les notions de „donner" et de „recevoir" (un avantage indu) sans que cela implique nécessairement un accord entre les parties (cf. doc. parl. n° 6104, 4 février 2010, Commentaire des articles p. 12). En l'espèce, l'infraction de corruption active est constituée eu égard aux motifs développés en première instance sans qu'il n'a pourtant été nécessaire, tel que l'ont fait les juges de première instance, d'analyser l'existence d'un « contrat illicite » conclu entre les parties à la corruption ».

[365] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003 : « Le délit n'exige aucune intention frauduleuse spéciale. Le mobile de la corruption est indifférent. Il n'est pas davantage nécessaire que le fonctionnaire ait réalisé les fins de la corruption » ; TA Lux., 16 mars 2023, 16e, n° 780/2023 (confirmé en appel après désistement par Cour d'appel, 13 mars 2024, n° 88/24 X) : « L'infraction de corruption passive requiert le dol général : l'agent doit avoir agi sciemment et volontairement, en ayant à l'esprit l'objet de la corruption ».

[366] 3e Considérant de la directive 2026/1021.

[367] Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X.

[368] Art. 52 du Code pénal.

public). Pour les délits (not. le trafic d'influence par un particulier), la tentative n'est pas punissable.

Exemple – tentative punissable ou non ?

Un entrepreneur sollicite un rendez-vous avec un agent communal chargé de l'instruction des permis de construire. Son architecte l'a prévenu : le projet a peu de chances d'aboutir, la volumétrie prévue excédant les prescriptions du règlement sur les bâtisses, sauf interprétation très large du texte. L'entrepreneur s'est préparé en conséquence et a glissé une enveloppe contenant une somme en espèces dans la poche intérieure de sa veste, qu'il entend remettre à l'agent pour le convaincre de valider les plans malgré leur non-conformité. Au cours de l'entretien, au moment où il s'apprête à sortir l'enveloppe, l'agent communal lui indique spontanément qu'à première vue, le projet lui semble autorisable et que l'instruction devrait aboutir favorablement. L'entrepreneur renonce alors à sortir l'enveloppe et quitte le bureau sans avoir rien proposé.

La tentative n'est pas punissable lorsque l'auteur se désiste volontairement[369]. La tentative punissable suppose que la résolution de commettre un crime ou un délit se soit manifestée par des actes extérieurs formant un commencement d'exécution qui n'a été suspendu ou n'a manqué son effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur, l'absence de désistement volontaire constituant ainsi un élément constitutif à part entière de la tentative punissable, dont il incombe au ministère public d'établir le caractère involontaire - le désistement devant, pour être volontaire, être spontané et non déterminé par une cause extérieure Pour cela, le fait pour l'auteur de renoncer spontanément à poursuivre l'exécution de l'infraction avant sa consommation fait obstacle à la punissabilité de la tentative.

Le droit pénal ne punit pas la tentative assortie d'un désistement volontaire car l'auteur démontre ainsi que sa volonté criminelle n'était pas irrévocable. Ce désistement se distingue du repentir actif, qui intervient après la consommation de l'infraction et n'en efface pas la culpabilité. Notons toutefois qu'une auto-dénonciation spontanée peut s'avérer stratégiquement utile (→ 511).

Avant 2001, lorsqu'un pacte de corruption était exigé, il était possible pour un particulier de retirer « volontairement sa proposition avant qu'elle n'ait été acceptée ou refusée par l'agent public »[370], pour échapper à toute peine. Tel n'est plus le cas. On peut y voir l'avantage d'une plus large répression. D'un autre côté, la finalité de l'impunité en cas de désistement volontaire est de laisser aux personnes résolues à commettre une infraction la possibilité de se raviser ; celle-ci n'est (quasiment) plus donnée en matière de corruption. Naturellement, les juges peuvent tenir compte au niveau de la peine du fait

[369] Art. 51 du Code pénal.
[370] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 11.

qu'une personne a fait une offre, mais a ensuite changé d'avis ; il ne s'agit cependant pas d'un désistement volontaire, mais d'un repentir actif.

Tentative impossible ?

La tentative impossible désigne l'hypothèse où l'infraction visée ne pouvait, en réalité, se réaliser, en raison d'une impossibilité tenant à l'objet ou aux moyens employés, ignorée de l'auteur au moment des faits. En matière de corruption, cette question perd toutefois en partie sa portée pratique, car l'infraction se consomme par le seul fait de l'offre ou de la promesse faite dans le dessein d'obtenir un acte, indépendamment de la question de savoir si cet acte existait, était nécessaire ou pouvait encore être obtenu.

Néanmoins, pour les besoins du raisonnement, nous envisageons quelques hypothèses.

Les faits restent punissables en cas d'impossibilité « relative » ; « Pour exclure la tentative punissable, il faut que l'impossibilité soit absolue, radicale, une impossibilité insurmontable d'après les lois mêmes de la nature et non une impossibilité purement relative ou accidentelle en ce sens que les actes n'ont été interrompus ou n'ont manqué leur effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de leur auteur. Il n'y a tentative impossible que si le résultat escompté n'a pu, en aucun cas, être atteint »[371].

a) L'acte recherché a déjà été accompli à l'insu de l'auteur. Une personne offre 10.000 euros au bourgmestre pour obtenir un permis de construire, alors que celui-ci a déjà été délivré à son insu. Si l'on considère que l'acte recherché doit encore être objectivement susceptible d'être accompli, la qualification de tentative, en présence d'une impossibilité seulement relative ignorée de l'auteur, pourrait être discutée. Une lecture plus large consiste toutefois à considérer que l'offre faite dans le dessein d'obtenir l'acte suffit à consommer la corruption, même si, à l'insu de son auteur, tout était déjà joué.

b) L'autorisation recherchée n'est pas nécessaire. L'auteur peut aussi se méprendre non sur l'existence de l'acte, mais sur sa nécessité dans le cas d'espèce. Ainsi, une personne verse un avantage à un fonctionnaire communal pour obtenir une autorisation de rénover les fenêtres de sa maison, alors qu'une simple déclaration de travaux suffit et qu'aucune autorisation n'est en réalité requise. A notre avis, il est plausible qu'une autorisation aurait été nécessaire et la tentative devrait être punissable.

b) L'autorisation recherchée n'existe pas. L'auteur peut également se méprendre sur l'existence même de l'acte convoité. Ainsi, une personne offre un avantage à un agent communal pour obtenir un "permis de conduire à vélo" ou à un greffier une "autorisation de faire appel".

d) L'acte recherché est totalement irréaliste ou fantaisiste. Enfin, une dernière catégorie, plus radicale encore, vise le cas où l'acte convoité n'existe dans aucune réalité administrative ou juridique envisageable. Ainsi, une personne offre une enveloppe d'argent à l'Agence spatiale luxembourgeoise (celle-ci existe) pour faire partie de la première mission lunaire du Grand-Duché. A notre avis, on se situe en dehors de ce qui mérite une réponse pénale.

139 à 149. Réservés.

[371] Cour d'appel, corr., 9 février 2011, n° 70/11 X.

§ 2 -
Exemples de cas de corruption

150. Nous présentons dans ce titre, tout comme dans des titres subséquents, des exemples de la jurisprudence luxembourgeoise. Ces résumés de décisions reflètent le contenu des jugements et arrêts et non un quelconque avis personnel ou appréciation de l'auteur.

151. **Une affaire en cours : autorisations de séjour.** Une instruction judiciaire ouverte par le Parquet de Luxembourg a révélé l'existence potentielle d'un système de corruption et de fraude ayant permis l'obtention irrégulière de titres de séjour par des ressortissants de pays tiers. Selon les soupçons des enquêteurs, le mécanisme reposait notamment sur l'utilisation d'adresses fictives, de contrats de travail sans réalité économique ainsi que de diplômes et certificats de langue falsifiés, avec la participation alléguée de plusieurs intermédiaires et agents publics. Le Parquet souligne que « l'immigration au Grand-Duché de Luxembourg de plus de 200 demandeurs originaires d'États tiers [s'est faite] sur base de documents falsifiés » et précise que 25 personnes ont été inculpées dans le cadre de ce dossier[372].

152. **Les affaires liées aux autorisations d'établissement**. Pendant près de sept ans, deux réseaux parallèles ont organisé, au Luxembourg et au Portugal, la délivrance de centaines d'autorisations d'établissement frauduleuses à des ressortissants portugais dépourvus des qualifications professionnelles requises (dans les métiers de la construction, mais aussi dans l'alimentation, l'horeca et le commerce) Découvert à l'automne 2007, ce système a donné lieu à un important contentieux en matière de corruption : nous avons identifié une trentaine de décisions accessibles visant les bénéficiaires individuels, deux grands procès des organisateurs, et dix années de procédure avant que la dernière condamnation de fond soit prononcée.

Il faut rappeler que l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale au Luxembourg est subordonné à l'obtention d'une autorisation d'établissement. Le demandeur doit justifier, d'une part, de son honorabilité professionnelle, d'autre part, de ses qualifications, lesquelles peuvent être établies par un diplôme, un brevet ou une expérience professionnelle suffisante (voir aussi → 105). Pour les ressortissants européens, une directive impose aux États membres de reconnaître comme preuve suffisante une attestation délivrée par l'autorité compétente de l'État d'origine certifiant l'exercice antérieur de l'activité. Au Portugal, cet organisme est la *Confederação da Indústria Portuguesa (CIP*), qui émettait une centaine de certificats par an, au coût administratif de quelques euros chacun. C'est cette mécanique de reconnaissance mutuelle,

[372] Communiqué de presse du Parquet de Luxembourg relatif à une instruction judiciaire en matière d'immigration frauduleuse, 7.7.2026.

(c) 2026 - J-L Putz

conçue pour faciliter la libre circulation des travailleurs qualifiés dans l'espace européen, que les réseaux ont détournée de manière systématique.

Au printemps 2007, un fonctionnaire du Ministère remarque que les dossiers présentés par certaines fiduciaires sont « trop parfaits » : les certificats CIP y couvrent systématiquement exactement les années et les métiers requis, dans une écriture et un tampon identiques d'un dossier à l'autre. Une annonce passée dans un journal luxembourgeois proposant ouvertement d'« obtenir » des autorisations d'établissement conforte les soupçons. À l'automne 2007, la plainte est déposée auprès du Parquet, deux enquêtes judiciaires distinctes sont ouvertes, et des commissions rogatoires internationales sont adressées aux autorités portugaises. Les perquisitions au domicile de l'employé CIP à Lisbonne révèlent des dizaines documents, des feuilles préparatoires et des fax, permettant d'identifier une grande partie des bénéficiaires déjà connus des enquêteurs. L'employé CIP admet avoir rempli lui-même, sur la base de données biographiques fictives qui lui étaient transmises, entre 100 et 120 attestations irrégulières au cours des dernières années.

L'enquête révèle que le phénomène ne repose pas sur une organisation unique mais sur deux filières criminelles parallèles, ayant recours au même mécanisme (faux certificats CIP) mais organisées différemment.

- La première filière, à circuit court, est animée par un ressortissant portugais établi au Luxembourg qui entretient un contact direct avec l'employé CIP à Lisbonne, le rémunère personnellement et commercialise les autorisations auprès de sa propre clientèle. Cette branche est indépendante du Ministère : elle mise uniquement sur la présomption de validité des certificats européens, sans complicité interne.
- La seconde filière est dirigée par un ancien fonctionnaire retraité de plusieurs ministères luxembourgeois. Il dispose de complicités à l'intérieur même du Ministère (une agente chargée de l'encodage des dossiers et, dans une moindre mesure, un fonctionnaire chargé de leur présentation à la commission consultative) qui permettent un traitement prioritaire et favorable des demandes ; et il s'appuie sur un réseau de distribution organisé, comprenant un intermédiaire de terrain opérant depuis un café luxembourgeois et des fiduciaires assurant la préparation des dossiers. Le produit total de ses activités est estimé à plus de 400.000 euros, auxquels s'ajoutent au moins 20.000 euros de travaux artisanaux gratuits.

Au fil des années, le réseau réagit aux tentatives du Ministère de renforcer ses contrôles. Dans un premier temps, seuls les faux certificats CIP suffisent, le Ministère appliquant le principe de confiance réciproque imposé par la directive européenne. Lorsque le Ministère commence à exiger des copies de diplômes, de faux diplômes d'établissements professionnels portugais sont fabriqués - dans certains cas au nom d'établissements qui n'existaient pas

encore aux dates mentionnées. Lorsque le Ministère croise les certificats CIP avec les données d'affiliation au Centre Commun de la Sécurité Sociale luxembourgeois, les certificats d'affiliation eux-mêmes sont falsifiés pour masquer les chevauchements entre les périodes d'expérience prétendument exercée au Portugal et les périodes de travail réel au Luxembourg.

La fraude porte sur plusieurs centaines de dossiers traités entre 2000 et 2007, dans un Ministère gérant quelque 10.000 à 12.000 demandes d'autorisation par an avec une équipe réduite de huit personnes. Les infractions retenues par les juridictions varient selon le niveau d'implication de chaque prévenu : trafic d'influence actif (côté demandeurs) et passif (côté intermédiaires) ; corruption active et passive lorsque des fonctionnaires du Ministère sont impliqués ; faux et usage de faux en écritures publiques ; association de malfaiteurs pour les acteurs les plus organisés ; blanchiment pour ceux qui ont détenu et utilisé les produits du réseau.

Le contentieux s'est déroulé en trois vagues successives.

(a) Les procès dans les dossiers individuels. Suite à la découverte du scandale, l'administration a passé en revue plus de 30.000 dossiers pour découvrir plus de 120 entreprises concernées dans le cadre de son enquête administrative[373].

Le schéma factuel est presque toujours le même : un ressortissant portugais dépourvu des qualifications requises paie un intermédiaire luxembourgeois (entre 1 500 et 25 000 euros, le plus souvent entre 3 000 et 7 000 euros, en espèces et sans reçu) pour que celui-ci lui procure un certificat CIP attestant d'une expérience professionnelle fictive au Portugal, joint au dossier déposé au Ministère. L'autorisation est délivrée et, dans la majorité des cas, effectivement exploitée pendant plusieurs années dans le cadre d'une activité indépendante ou d'une société.

La qualification retenue contre les bénéficiaires est le trafic d'influence actif dans les cas, majoritaires, où le bénéficiaire a payé un intermédiaire privé qui prétendait avoir de l'influence auprès du Ministère ; la corruption active dans les cas où le paiement allait directement à un employé CIP, reconnu comme « personne chargée d'une mission de service public » en raison de la délégation légale dont bénéficiait la CIP - y compris après la mise à la retraite de cet employé, dès lors qu'il continuait à exercer les mêmes fonctions à titre de prestataire. Les bénéficiaires sont par contre le plus souvent acquittés du chef de faux et usage de faux ; ils soutiennent n'avoir pas su que les documents

[373] Réponse de Monsieur Fernand BODEN, Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement à la question parlementaire n° 2400 du 19 mars 2008 posée par l'honorable député Jacques-Yves HENCKES concernant le trafic d'autorisations de commerce.

versés à leur dossier étaient falsifiés, et les tribunaux rappellent que le dol éventuel (le simple doute quant au caractère falsifié) serait insuffisant[374].

Les peines peuvent paraître dans l'ensemble clémentes: amende seule dans la plupart des arrêts d'appel, comprise entre 750 et 3.500 euros, parfois assortie d'une peine d'emprisonnement courte avec sursis en première instance.

(b) 2014 : Les procès contre les organisateurs de la première filière. Dans ce volet[375], deux prévenus comparaissent : l'intermédiaire principal, ressortissant portugais établi au Luxembourg qui a constitué et animé le réseau entre 2001 et 2007[376]. Sans complicité à l'intérieur du Ministère, l'intermédiaire principal s'est imposé comme interlocuteur incontournable entre les demandeurs d'autorisation luxembourgeois et l'employé CIP à Lisbonne, assurant lui-même la transmission des données biographiques fictives, la commande des faux certificats et leur remise aux demandeurs. Au total, il a versé à son contact portugais 27.850 euros par virement bancaire, auxquels s'ajoutent des remises d'argent liquide lors de voyages à Lisbonne, un stylo Mont-Blanc et un voyage à Rome.

L'intermédiaire principal est reconnu coupable de corruption active à l'égard de l'employé CIP et de trafic d'influence passif à l'égard de ses clients luxembourgeois, dont il agréait les paiements pour abuser de son influence supposée en vue de faire délivrer par le Ministère une décision favorable.

Les peines prononcées en première instance sont sévères: 42 mois d'emprisonnement (36 mois avec sursis, 6 mois ferme) assortis de 10 000 euros d'amende pour l'intermédiaire principal, la gravité tenant à la multiplicité des faits (plus de 100 faux dossiers), à la durée de l'activité (cinq ans) et au trouble causé à l'ordre public, la clémence à ses aveux immédiats et à sa collaboration pleine avec les autorités judiciaires.

---

374 Cette jurisprudence n'est pas constante ; d'autres décisions retiennent que le dol éventuel suffit en matière de faux et usage de faux.

375 TA Lux., 16e, 22 juillet 2013, n° 2344/2013 ; Cour d'appel, 18 mars 2014, n° 147/14 V.

376 Un volet annexe concerne un kinésithérapeute d'origine portugaise qui opérait un schéma parallèle en tirant profit de son réseau de relations pour canaliser quelques dossiers supplémentaires. Il se présentait auprès de quelques demandeurs comme disposant d'une influence (supposée, non établie) auprès du Ministère et recevait en échange des travaux artisanaux gratuits ou sous-facturés dans ses propriétés ainsi que des sommes en liquide. Le kinésithérapeute est condamné pour trafic d'influence passif et, sur les deux dossiers où sa participation à la confection du faux est établie, pour faux et usage de faux. La peine, fixée à 30 mois (24 mois avec sursis, 6 mois ferme) et 15 000 euros d'amende en première instance ; ce dernier a fait appel la Cour d'appel procède à une révision substantielle des condamnations à son égard, en acquittant sur six des neuf préventions retenues en première instance pour insuffisance de preuve, les déclarations de l'intermédiaire principal à son encontre étant jugées contradictoires et non corroborées. Sa peine est réduite en conséquence à 9 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et 7 000 euros d'amende.

(c) 2017 : Le procès contre la seconde filière. Le procès de 2017[377] concerne les organisateurs du réseau qui bénéficiaient de complicités à l'intérieur du Ministère. Huit prévenus comparaissent à l'issue d'une instruction ouverte en 2007, après quinze jours d'audience et sur la base d'un dossier d'environ 480 rapports de police.

Le tribunal condamne sept des huit prévenus. L'organisateur retraité est déclaré coupable de trafic d'influence passif (pour avoir agréé des sommes auprès des demandeurs afin d'abuser de son influence sur le Ministère), de corruption active (pour avoir payé l'agente du Ministère chargée de l'encodage) et de corruption active postérieure, de faux et usage de faux en écritures publiques, d'association de malfaiteurs et de blanchiment. L'intermédiaire de café est condamné pour trafic d'influence, faux, usage de faux, association de malfaiteurs et blanchiment. Deux gérants de fiduciaires actives sont condamnés pour trafic d'influence, faux, usage de faux, association de malfaiteurs et blanchiment. L'employée de fiduciaire est condamnée pour coauteur de trafic d'influence et faux.

Toutes les peines d'emprisonnement sont assorties du sursis intégral, au bénéfice notamment des aveux et de l'absence d'antécédents judiciaires. Dans l'appréciation de la peine, les juges ont aussi tenu compte du dépassement du délai raisonnable : dix ans séparent les faits (2007) du jugement (2017). La complexité de l'affaire (nombre de documents, de témoins et de commissions rogatoires) ne justifie pas intégralement ce délai, plusieurs phases d'inaction étant identifiées.

153. Un pillage communal sur vingt ans[378]. Deux fonctionnaires communaux, l'un affecté au service financier, l'autre responsable du service technique, mettent en place dès l'an 2000 un système de détournement massif au détriment de leur commune. Ils créent deux entités fictives dont les noms s'inspirent d'associations locales réelles, ouvrent pour chacune un compte postal dormant dont ils détiennent seuls les accès, fabriquent sur les ordinateurs de la commune 166 fausses factures à hauteur totale de plus de 3,2 millions d'euros, les certifient eux-mêmes « exactes » dans l'exercice de leurs fonctions respectives, et les font payer par la recette communale. Les fonds transitent par les comptes fictifs avant d'être virés vers leurs comptes privés, avec des libellés fantaisistes pour brouiller les pistes, ou directement vers des fournisseurs pour financer des travaux de rénovation privés. L'affaire éclate début 2019 lors d'une vérification bancaire interne : le montant total détourné dépasse 5 millions d'euros. Les deux prévenus sont révoqués disciplinairement en juin 2020.

---

[377] TA Lux., 18e, 4 mai 2017, n° 1350/2017.

[378] TA Lux., 16 mars 2023, 16e, n° 780/2023 (confirmé en appel après désistement par Cour d'appel, 13 mars 2024, n° 88/24 X).

L'affaire tourne essentiellement autour des infractions de faux et de détournement. Mais parallèlement, le responsable du service technique fait réaliser des travaux dans sa maison d'habitation par un entrepreneur local qui réalise aussi des chantiers communaux. La facture privée s'élève à plus de 34 000 euros, dont il ne paie pas le solde. En 2014, il propose à l'entrepreneur de « noyer » les sommes impayées dans les factures adressées à la commune pour les chantiers de jardinage et de la station d'épuration, en les gonflant chacune de 5 000 euros. L'entrepreneur accepte, admettant à l'audience s'être senti « obligé » de céder pour ne pas se fermer les portes de futurs marchés communaux, et ne facture donc pas les 15 000 euros retenus comme montant établi. Le fonctionnaire certifie ensuite lui-même les factures gonflées dans l'exercice de ses fonctions et les transmet pour paiement.

Le tribunal retient la corruption passive à charge du fonctionnaire et la corruption active à charge de l'entrepreneur. Le pacte corruptif est bilatéral et préalable à l'acte : le fonctionnaire sollicite l'avantage (ne pas payer sa dette privée) en offrant en contrepartie de certifier exactes des factures qu'il sait être partiellement fausses, acte relevant directement de sa fonction de responsable technique. L'entrepreneur octroie l'avantage sous condition que le fonctionnaire se prête au jeu. L'initiative émanait du fonctionnaire, mais cela est sans incidence : la corruption passive comme active peut être à l'initiative de l'une ou l'autre partie.

Le fonctionnaire financier est condamné à 7 ans d'emprisonnement (dont 3 ans et demi avec sursis) et 50 000 euros d'amende, avec interdiction des droits civiques pendant 5 ans et confiscation de deux immeubles, de comptes bancaires et de véhicules. Le responsable technique écope de 5 ans d'emprisonnement (dont 3 ans avec sursis) et 30 000 euros d'amende. L'entrepreneur est condamné à 12 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et 15 000 euros d'amende ; le tribunal tenant compte du remboursement du dommage avant toute condamnation et du repentir sincère.

154. Le fonctionnaire du Ministère des transports et les autorisations pour entreprises autrichiennes[379] (affaire dite 'Kralowetz' ayant aussi donné lieu à une enquête parlementaire, → 46)**.** Des accusations de corruption et prise illégale d'intérêts ont été portées contre un premier conseiller de gouvernement, dirigeant le Service des Transports Routiers auprès du ministère des Transports, département compétent pour l'attribution des autorisations de transport international de marchandises par route. Les autorisations étaient contingentées et attribuées annuellement selon des critères internes ; la pénurie dans certains pays - notamment l'Autriche - et l'excédent luxembourgeois avaient créé une forte demande, incitant des transporteurs étrangers à s'assurer des parts supplémentaires en se faisant

[379] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003.

accorder des autorisations luxembourgeoises. Pour y parvenir, des transporteurs autrichiens avaient créé des filiales au Luxembourg (qualifiées de « sociétés boîtes aux lettres ») qui, avec l'aide de petites entreprises luxembourgeoises mettant à disposition leur autorisation de commerce et faisant figure de « gérant technique », obtenaient de manière détournée des autorisations de transport. Le système d'attribution annuelle renouvelable, combiné aux pouvoirs quasi-discrétionnaires du prévenu, faisait de lui, aux yeux des transporteurs, une personne dont pouvait dépendre l'avenir économique de leur société, situation qui était particulièrement propice au risque de corruption.

Les avantages perçus étaient de deux ordres : des règlements de factures personnelles et des dons au club sportif dont il était président. Ainsi, par exemple, un transporteur autrichien avait pris en charge les factures d'hôtel de la famille du prévenu pour des vacances en Autriche[380]. De manière globale, le club sportif avait bénéficié, sur toute la période, de soutiens financiers occultes s'élevant à au moins 6 627 000 LUF, dont au moins 61 % provenaient d'entreprises de transport et de garagistes soupçonnés d'être favorisés par le prévenu dans l'attribution des autorisations.

Sur le fond[381], le tribunal a constaté qu'il n'était pas établi que le prévenu aurait favorisé certaines entreprises au détriment d'autres dans le cadre de l'attribution des autorisations de transport, ni qu'il aurait imposé aux transporteurs d'acquérir leurs véhicules auprès de garagistes déterminés. En l'absence d'une exploitation systématique de tous les dossiers saisis au ministère des Transports, il s'avérait en effet impossible d'affirmer que certaines entreprises avaient connu un traitement préférentiel par rapport à d'autres. Les condamnations pour corruption d'acte injuste (distinction qui existait à l'époque) sont donc toutes écartées.

En revanche, sur la corruption en vue d'un acte juste (article 246 alinéa 1er – distinction qui n'existe plus aujourd'hui), le tribunal a retenu que les transporteurs qui avaient réglé les notes d'hôtel du prévenu et de sa famille n'avaient agi ainsi que dans le seul but d'obtenir et de maintenir, d'une façon

[380] Un autre transporteur autrichien avait financé un séjour à l'hôtel de la famille en mars/avril 1991 pour un montant de l'ordre de 120 000 LUF. Un chèque de 15 000 DM provenant de la société d'un transporteur autrichien avait été encaissé par le prévenu sur le compte bancaire de sa mère, pour lequel il disposait d'une procuration. Un transporteur autrichien avait encore émis un chèque de 150 000 LUF directement au profit du prévenu.

[381] Deux précisions liminaires, désormais dépassées mais présentes dans le raisonnement : sous l'ancienne loi applicable au moment des faits, seules les rémunérations antérieures à l'acte du fonctionnaire étaient réprimées, les gratifications données après coup étant pénalement irréprochables ; par ailleurs, la loi distinguait les actes justes des actes injustes pour moduler la répression, l'acte injuste - tel le favoritisme - étant plus sévèrement sanctionné. Ces distinctions sont aujourd'hui sans objet.

générale et permanente, la bienveillance du fonctionnaire et de s'assurer son concours pour l'obtention d'autorisations de transport[382].

Compte tenu de l'absence d'antécédents judiciaires et du dépassement du délai raisonnable, le prévenu a été condamné à 9 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et à une amende de 2 500 euros.

Quant à l'accusation subsidiaire de prise illégale d'intérêts, le tribunal a relevé qu'il ne suffit pas que l'intérêt reçu provienne d'un administré : il faut encore que la réception ait eu lieu à l'occasion d'un acte d'intervention ou d'ingérence concret du fonctionnaire dans l'acte ou l'entreprise concernée - or, pour aucun des faits reprochés, le prévenu n'avait accompli de tel acte d'ingérence ou d'immixtion identifiable. Le tribunal a donc conclu que le prévenu ne s'était pas « sciemment intéressé ou impatronisé dans une affaire que sa fonction lui faisait un devoir de surveiller », de sorte qu'un élément constitutif essentiel faisait défaut et qu'il devait être acquitté de toutes les préventions fondées sur l'article 245. Aujourd'hui, la jurisprudence est plus large et aurait probablement retenu l'infraction.

155. Les rétrocessions pour le bourgmestre[383]. En 1992, un bourgmestre avait approché le gérant d'une société de vente d'engins mécaniques en lui indiquant que la commune aurait besoin d'une machine de marque FENDT et qu'il ferait en sorte que la commande lui soit attribuée, à condition de percevoir personnellement une commission de 10 % de la valeur du marché. Le gérant, conscient du caractère illicite de la démarche, finit par céder de crainte que le marché soit confié à un concurrent. Le matériel a été facturé à la commune pour 3.139.500 LUF, et le bourgmestre a effectivement reçu la somme de 247.000 LUF.

Fin 1993, à l'occasion d'un second marché, le bourgmestre suggérait au vendeur de majorer de 10 % le prix normalement facturé, soit 50.000 francs de commission, tout en faisant comprendre qu'à défaut, la commande irait à la concurrence. Le vendeur remit l'enveloppe de 50.000 francs au bourgmestre en avril 1994, sur instruction du comptable de l'entreprise, qui avait établi une note de crédit fictive au bénéfice de la commune qui n'en a jamais bénéficié. Le gérant et le comptable étaient en aveu des faits dès leur premier interrogatoire ; le bourgmestre les a contestés tout au long de l'instruction avant d'avouer à l'audience.

---

[382] Les acquittements sur certains chefs tiennent soit à la prescription, soit à l'absence de preuve d'un pacte (exigé à l'époque) entre le prévenu et le donateur : ainsi pour le contrat de sponsoring conclu à l'initiative du vice-président du club et non du prévenu, aucun élément ne permettant de conclure que le prévenu était intervenu dans sa conclusion ou son exécution. Pour d'autres préventions, les déclarations contradictoires du seul témoin à charge et l'absence du moindre élément prouvant la remise effective des fonds ont conduit à l'acquittement.

[383] Cour d'appel, 21 décembre 2005, n° 584/05 X.

La juridiction s'est prononcée sur des distinctions qui n'existent plus aujourd'hui[384]. Le gérant et le comptable ont été condamnés à des amendes. Quant au bourgmestre, en première instance, la condamnation était, par défaut, de 6 mois d'emprisonnement et 8.000 euros d'amende, puis sur opposition de 9 mois d'emprisonnement avec sursis et 5.000 euros d'amende ; en appel, il a été condamné à 12 mois d'emprisonnement avec sursis, 7.500 euros d'amende et la confiscation des sommes perçues.

156. Les policiers, amis du proxénète[385]. Pendant plus de deux ans, le gérant d'un cabaret exploité via une société anonyme dont il était l'associé unique dirige, dans une rue frontalière, un établissement dont le chiffre d'affaires mensuel oscille entre 40 000 et 50 000 euros. Dans cet établissement, ouvert bien au-delà des heures légales, une rotation permanente d'hôtesses de nationalités diverses exerce la prostitution dans des « séparés » accessibles aux clients moyennant l'achat obligatoire d'une bouteille de champagne facturée au minimum 400 euros. Le gérant fixe à chaque danseuse un chiffre d'affaires imposé de 2 500 euros par quinzaine sous peine de renvoi ; il perçoit 80 % du prix des bouteilles et des sorties à domicile. À côté du proxénétisme, il approvisionne certains clients en cocaïne et embauche du personnel étranger sans autorisation de séjour ni de travail.

L'affaire prend une dimension institutionnelle lorsque l'enquête révèle que plusieurs policiers du Centre d'intervention de la police locale (deux agents et leur chef hiérarchique) fréquentent régulièrement le cabaret en tenue et en service de nuit. Ils y consomment gratuitement boissons et présents. En contrepartie, ils signalent au gérant les contrôles organisés par d'autres services de police ou la Douane, s'abstiennent de tout procès-verbal et ferment les yeux sur la prostitution manifeste qui s'y exerce. L'un de ces policiers entretient avec le gérant pas moins de 1 350 contacts téléphoniques sur six mois et lui rapporte les dates précises de huit opérations de contrôle. Sa cheffe de patrouille est présente dans le véhicule de service lorsqu'il avertit le gérant d'une opération douanière de grande envergure le 1er décembre 2012, et elle répercute l'alerte à un troisième collègue pour que personne du groupe ne se rende ce soir-là au cabaret. Ce troisième inspecteur va jusqu'à se déplacer en voiture de service pour prévenir personnellement le gérant d'un contrôle.

Le Tribunal retient que le gérant a activement corrompu les trois policiers en leur offrant boissons gratuites et faveurs du cabaret pour s'assurer leur bienveillance permanente et la dénonciation des contrôles. Du côté des

---

[384] Les juridictions ont écarté les qualifications principales et subsidiaires de corruption pour acte injuste, au motif que l'attribution d'un marché de gré à gré relève de la fonction du bourgmestre et constitue donc un acte juste, quoique non sujet à salaire. Seule la prévention fondée sur l'article 246 alinéa 1er ancien du Code pénal a été retenue, l'élément intentionnel étant satisfait par le seul fait d'avoir agi sciemment et volontairement, sans qu'une intention frauduleuse spéciale ne soit requise. Cette distinction est obsolète.

[385] TA Lux., 12e, 15 juillet 2014, n° 2202/2014.

policiers, bien qu'ils contestent la qualification de « corrompus », le tribunal juge qu'en agréant les présents offerts par le gérant pour s'abstenir de tout contrôle, ils ont bien agréé et reçu, sans droit, des avantages en vue de s'abstenir d'accomplir un acte de leur fonction.

Les trois policiers sont en outre reconnus coupables de complicité de proxénétisme avec la circonstance aggravante de fonctionnaire public, d'entrave à la justice par rétention d'informations, de violation du secret professionnel et d'accès ou maintien frauduleux dans des systèmes informatiques de la police, les recherches privées dans les fichiers officiels ayant dépassé le cadre professionnel.

Le gérant est condamné à 36 mois d'emprisonnement (dont 24 avec sursis partiel) et 10 000 euros d'amende, avec interdiction de tenir un débit de boissons pendant 10 ans. Le policier le plus impliqué écope de 18 mois d'emprisonnement (12 fermes et 6 avec sursis) et 2 000 euros d'amende. La cheffe de patrouille et le troisième inspecteur sont chacun condamnés à 12 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et 1 500 euros d'amende. Sur le plan disciplinaire, les sanctions ont été assez clémentes pur certains (→ 673).

157. Le bourgmestre qui organise la vente de terrains dans son intérêt personnel[386]. Dans une commune luxembourgeoise, un avocat, membre du conseil communal depuis plusieurs décennies et futur bourgmestre, entretient une relation d'amitié et de conseil juridique avec un commerçant local, propriétaire de plusieurs parcelles de terrain. Lorsque ce commerçant signe en 2008 un compromis d'échange de l'une de ses parcelles avec la commune, c'est son avocat qui lui conseille de refuser de signer l'acte notarié afin d'éviter de formaliser l'engagement. Peu après, il l'oriente vers la vente de ses deux parcelles à la compagne de ce dernier - une ressortissante étrangère qui deviendra par la suite sa propre cliente - allant jusqu'à avancer lui-même par chèque le prix d'achat de 18 000 euros lors de la signature chez le notaire. En mars 2009, il est élu bourgmestre. Il négocie le rachat par la commune de la petite parcelle appartenant désormais à sa cliente au prix surfait de 215 000 euros, fait voter l'opération au conseil communal par 5 voix contre 4 en usant de son influence sur les membres de sa majorité, double la tâche de travail de sa cliente auprès de la commune et fait engager la cousine de celle-ci à temps plein. Parallèlement, il achète pour lui-même et son épouse la grande parcelle adjacente appartenant à sa cliente pour un prix ostensiblement sous-évalué : l'acte notarié mentionne 150 000 euros alors que le prix réellement payé est de 250 000 euros, la différence de 100 000 euros ayant été virée le jour de l'acte sous la mention « Indemnité » - arrangement dont les deux prévenus prétendront qu'il s'agit d'un prêt, une reconnaissance de dette n'ayant été signée qu'un an plus tard et seulement après les premières perquisitions.

386 TA Lux., 12e, 8 mai 2019, n° 1206/2019.

L'enquête est déclenchée en 2012 à la suite d'articles de presse et de signalements sur des irrégularités dans les contrats de travail communaux.

Le tribunal condamne le bourgmestre pour prise illégale d'intérêts, corruption passive, faux et usage de faux et blanchiment, et le condamne à 3 ans d'emprisonnement (dont 2 avec sursis), 50 000 euros d'amende et 5 ans d'interdiction d'exercer des fonctions ou emplois publics, ainsi qu'à la confiscation de la parcelle achetée à prix sous-évalué. Sa compagne, condamnée pour corruption active, faux et usage de faux, et blanchiment, est quant à elle condamnée à 2 ans d'emprisonnement avec sursis intégral et 5 000 euros d'amende. Le tribunal retient que toutes les opérations - vente surfaite à la commune, doublement du temps de travail, engagement de la cousine, acquisition sous-évaluée par le bourgmestre - sont liées entre elles par un accord global, les différents compromis n'ayant été signés successivement qu'après qu'un accord sur l'ensemble des contreparties fut trouvé. Le tribunal note enfin un dépassement du délai raisonnable.

158. **Le gardien de prison qui se laisse corrompre pour 50 euros[387].** Un agent pénitentiaire du centre pénitentiaire de Luxembourg introduit clandestinement dans l'établissement à destination d'un détenu des téléphones portables, des sticks USB et des denrées alimentaires (objets dont l'introduction est interdite) en échange de sommes d'argent comprises entre 50 et 150 euros par téléphone. La transmission des objets s'organise en dehors de la prison : la compagne du détenu rencontre l'agent à des parkings et stations-service pour lui remettre les téléphones et l'argent, selon un protocole de discrétion soigneusement mis en place.

Le tribunal retient la corruption active à charge du détenu et de sa compagne et la corruption passive à charge de l'agent, limitées à l'année 2016 faute d'éléments suffisants pour les périodes antérieures. L'acte corruptif est un acte facilité par la fonction : l'accès aux zones de détention et la gestion des mouvements de détenus. Le détenu et sa compagne sont chacun condamnés à 180 heures de travail d'intérêt général, le tribunal estimant que l'infraction, avec application de circonstances atténuantes (aveux, regrets), ne justifie pas une peine privative de liberté supérieure à six mois. Le sort définitif de l'agent pénitentiaire a été réservé dans l'attente du rapport d'expertise.

159. **L'agent de probation qui atteste de l'accomplissement de travaux d'intérêt général [388] .** Un gérant de société immobilière, condamné antérieurement à une peine de travail d'intérêt général de 240 heures, doit en attester l'exécution auprès du Service Central d'Assistance Sociale (SCAS). Pour y parvenir sans effectuer réellement toutes les heures requises, il signe frauduleusement les relevés d'heures correspondants et corrompt l'agent du

[387] TA Lux., 16e, 24 octobre 2019, n° 2539/2019.
[388] Cour d'appel, 12 mars 2024, n° 85/24 V.

SCAS en charge du suivi, lequel est par ailleurs associé dans une société de services. L'avantage offert consiste en l'attribution de marchés de travaux dans des résidences gérées par la société du prévenu.

Le tribunal de première instance avait retenu la corruption active en analysant l'existence d'un « contrat illicite » ou d'un « pacte » entre les parties, notions héritées de la rédaction antérieure à la loi de 2011. Le Ministère Public relève appel sur ce point, non pour contester la condamnation, mais pour corriger le fondement juridique : depuis la réforme de 2011, les infractions de corruption active et passive sont constituées par le seul fait de donner ou de recevoir un avantage indu, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un accord préalable entre les parties. La Cour d'appel adopte cette précision et confirme la condamnation en écartant la référence au « contrat illicite » : l'infraction est constituée dès lors que l'avantage est proposé en vue d'obtenir d'un agent chargé d'une mission de service public l'accomplissement d'un acte de sa fonction - ici, la signature attestant des heures fictives.

Le gérant est condamné à 12 mois d'emprisonnement ferme (tout sursis étant exclu au vu de ses antécédents) et 1 500 euros d'amende pour corruption active et faux.

160. Corruption de policier pour oublier une conduite en état d'ivresse[389]. Un policier français contrôlé en état d'ivresse après un accident à Esch-sur-Alzette propose une liasse de billets à l'inspecteur-adjoint luxembourgeois pour qu'il « oublie » l'incident. L'agent refuse et dresse procès-verbal. Le Tribunal, statuant par défaut, retient la corruption active et condamne le prévenu à 9 mois d'emprisonnement et 1 500 € d'amende. Sur opposition, la peine d'emprisonnement a été assortie du sursis et l'amende réduite à 1.000 euros.

161 à 179. Réservés.

[389] TA Lux., 18e, 19 mai 2011, n° 1679/2011 (défaut); TA Lux., 18e, 13 décembre 2012, n° 3852/2012 (opposition).

§ 3 -
Trafic d'influence

180. Eléments constitutifs[390]**.** L'infraction de trafic d'influence était connue en droit français depuis 1889 et n'a été introduite au Luxembourg qu'en 2001.

« Dans le trafic d'influence, le particulier s'adresse à un agent public qui n'est pas en mesure de lui apporter immédiatement satisfaction ; il souhaite que cet agent public abuse de son influence réelle ou supposée « en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable »[391].

Trafic d'influence passif (article 246 du Code pénal)

a) la qualité personnelle spécifique du prévenu (personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ; → 112).

b) un acte de sollicitation ou de réception consistant à solliciter ou recevoir directement ou indirectement, pour soi-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou à en accepter l'offre ou la promesse.

c) la finalité de cet acte, à savoir pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable

d) un élément moral, à savoir le dol général.

Trafic d'influence actif (Art. 247 du Code pénal)

a) un acte de proposition ou d'octroi consistant à proposer ou donner, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour un tiers, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou à en faire l'offre ou la promesse.

---

[390] Voir p.ex. TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « « L'infraction de trafic d'influence requiert, au-delà de la qualité personnelle spécifique du prévenu, la réunion des éléments constitutifs suivants : a) l'existence d'offres, de promesses, de dons, de présents ou d'avantages quelconques, pour soi-même ou pour autrui, b) le fait de solliciter ou agréer ces avantages sans droit, directement ou indirectement, c) l'accomplissement ou l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, d) un motif à cette acceptation, à savoir que l'avantage a été accepté « en raison » de l'acte accompli, e) un bénéfice découlant de l'acte ou de l'abstention d'accomplir cet acte, l'identité de la personne qui en a bénéficié étant cependant indifférente, f) un élément moral, à savoir le dol général. ».

[391] Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X ; TA Lux., 7e, 2 juin 2016, n° 1691/2016 (acquittement en appel : Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X).

b) la qualité personnelle spécifique du destinataire (personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ; → 112).

c) la finalité de cet acte, à savoir obtenir que cette personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

d) un élément moral, à savoir le dol général.

Trafic d'influence dit « privé » (Art. 248 du Code pénal)

Cette expression, d'origine doctrinale et jurisprudentielle, désigne l'application des dispositions relatives au trafic d'influence à une personne privée qui sollicite, accepte ou reçoit un avantage, ou à laquelle un avantage est proposé ou accordé, en contrepartie de l'exercice d'une influence réelle ou supposée sur une autorité ou une administration publique.

- *Sous sa forme passive :*

a) une personne qui n'a pas la qualité d'agent public (→ 112)

a) le fait de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, pour soi-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou d'en accepter l'offre ou la promesse ;

b) la contrepartie de l'avantage sollicité, reçu ou accepté, consistant dans l'abus d'une influence réelle ou supposée ;

c) la finalité de cet abus d'influence, à savoir faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ;

d) un élément moral, à savoir le dol général.

- Sous sa forme active :

a) le fait de proposer ou de donner directement ou indirectement, à une personne privée (n'ayant pas la qualité d'agent public), pour elle-même ou pour un tiers, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, ou d'en faire l'offre ou la promesse ;

b) la finalité de cet acte, consistant à obtenir de cette personne qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée ;

c) la finalité de cet abus d'influence, à savoir faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ;

d) un élément moral, à savoir le dol général.

Ce que dit la loi

Art. 248 du Code pénal

Sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, toute personne qui sollicite ou reçoit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques ou en accepte l'offre ou la promesse, pour elle-même ou pour un tiers pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Sera puni des mêmes peines quiconque propose ou donne à une personne, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour un tiers, ou en fait l'offre ou la promesse, pour que cette personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable

« L'infraction ne devrait pas couvrir l'exercice légitime de formes reconnues de représentation d'intérêts ou de représentation légale qui peuvent chercher à influencer légitimement la prise de décision publique, mais qui n'impliquent pas un échange indu d'avantages. Ces formes de représentation d'intérêts, telles que les activités de plaidoyer, sont souvent menées dans un environnement réglementé précisément pour qu'un manque de transparence ne leur permette pas de devenir des passerelles vers la corruption »[392].

181. L'objet de l'infraction : l'influence : le texte vise le fait d'« abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou administration publiques des distinctions, emplois, marchés ou toute autre décision favorable »**.**

La notion de « décision favorable » couvre également une simple accélération de procédure au niveau administratif ; il importe peu de savoir si oui ou non l'intervention a été suivie d'effet, voire se révèle inutile ou sans conséquence[393].

L'infraction est donc consommée dès l'accord sur le principe de l'intervention, sans qu'il soit nécessaire que le résultat escompté se réalise. La directive-corruption précise que l'infraction est donnée, peu importe que l'influence « ait été exercée ou non et qu'elle ait abouti ou non au résultat escompté »[394].

182. Influence réelle ou supposée. Influence « réelle » et influence « supposée » sont mutuellement exclusives : on ne peut condamner pour trafic d'une influence purement supposée tout en constatant que l'agent disposait réellement de la possibilité d'influencer la décision (→ 183).

---

[392] 16e Considérant de la directive 2026/1021.

[393] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 141.

[394] Art. 6 (2) de la Directive-corruption.

- « L'influence est réelle si les démarches ou interventions de l'agent public sont objectivement de nature à influencer effectivement l'autorité qui doit prendre la décision convoitée »[395].
- La notion d'influence « supposée » permet de réprimer celui qui se prévaut frauduleusement d'une influence qu'il ne détient pas en réalité, dès lors que son interlocuteur croit en son existence et remet l'avantage sur cette foi. L'influence « est supposée si l'agent public qui s'en prévaut ou à qui l'on prête celle-ci ne la possède pas réellement. »[396]. Il suffit que la personne pense que cette influence existe ; il s'agit ainsi d'une sorte d'infraction putative.

Exemples

- Un avocat d'affaires se fait remettre des honoraires majorés par un client en échange de sa promesse d'intervenir auprès d'un membre du gouvernement pour que ce client obtienne une autorisation.
- Un intermédiaire se présente comme disposant d'accès privilégiés au sein d'une administration communale et reçoit une commission d'une entreprise de construction en échange de sa promesse d'influencer l'attribution d'un marché de travaux publics en sa faveur.
- Une personne mise en cause dans une procédure pénale remet une somme à un tiers qui prétend disposer de relations au sein du parquet et être en mesure d'obtenir un classement sans suite ou un non-lieu en sa faveur.

« Les termes 'distinctions', 'emplois', 'marchés', 'toute autre décision favorable' ont par leur caractère générique une portée tout à fait générale. Les 'emplois' sont tous ceux qui sont situés à un niveau quelconque de la hiérarchie administrative. Le terme ne s'applique non seulement aux démarches d'obtenir un poste de la part de celui qui n'en a pas, mais aussi celles émanant de celui qui désire accélérer son avancement par des aides extérieures »[397].

L'infraction requiert le dol général[398].

---

[395] Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X.

[396] Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X.

[397] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 15.

[398] Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X : « L'infraction de trafic d'influence requiert le dol général : l'agent doit agir sciemment et volontairement, en ayant à l'esprit l'objet de la corruption » ; TA Lux., 7e, 2 juin 2016, n° 1691/2016 : « L'infraction de trafic d'influence requiert le dol général: l'agent doit agir sciemment et volontairement, en ayant à l'esprit l'objet de la corruption. ».

§ 4 -
Exemples de cas de trafic d'influence

183. Un rapport favorable en échange d'une voiture - Trafic d'influence ?[399] Un fonctionnaire du Parlement Européen, désigné comme assesseur technique leader pour évaluer les offres relatives aux lots d'un marché informatique lancé par l'institution, entretient une amitié de longue date avec l'administrateur délégué d'une société luxembourgeoise membre du consortium candidat à ce même marché. Alors que l'évaluation technique est en cours, le fonctionnaire échange une série de courriels avec son ami pour lui commander une BMW 530d neuve qu'il configure lui-même et dont la valeur dépasse 63 000 euros. Le contrat de leasing est signé au nom de la société de l'ami, puis transféré au nom de l'épouse de celui-ci. Le fonctionnaire utilise le véhicule régulièrement et se sert à au moins 21 reprises de la carte d'essence attachée au contrat. Par la suite, le comité d'évaluation puis l'ordonnateur retiennent le consortium de l'ami comme lauréat de rang 1 pour les deux lots. Lors d'une visite administrative de l'Office Européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF), déclenchée par une dénonciation anonyme, le fonctionnaire tente de dissimuler la voiture en demandant à un subordonné de l'enlever du parking, cache dans son pantalon une enveloppe contenant des avertissements taxés afférents au véhicule, et invente dans un premier temps une liaison avec une jeune femme russe pour justifier son comportement.

Le tribunal rappelle que la corruption suppose que l'acte attendu du fonctionnaire relève de sa propre fonction, tandis que le trafic d'influence vise l'hypothèse où le fonctionnaire, n'étant pas décisionnaire, abuse de son influence réelle ou supposée sur un tiers qui prend la décision. En l'espèce, la décision d'attribution appartient à l'ordonnateur de la Direction Générale, qui se fonde certes sur les travaux des assesseurs, mais reste le seul décisionnaire. Le tribunal acquitte donc les deux prévenus du chef principal de corruption et les retient en revanche dans les liens du trafic d'influence subsidiaire : en sa qualité de leader du groupe d'assesseurs techniques chargé de la synthèse des évaluations, le fonctionnaire disposait d'une influence supposée suffisante sur l'issue du marché. L'élément moral est caractérisé par la dissimulation systématique de la relation avec l'ami dans toutes les déclarations de conflit d'intérêts, et par les tentatives de dissimulation lors du contrôle de l'OLAF.

---

[399] TA Lux., 7e, 2 juin 2016, n° 1691/2016 : « Le Tribunal constate que la demanderesse au civil ne prouve pas que le groupe G. ait remporté le marché (..) en l'absence du trafic d'influence retenu à charge des défendeurs au civil. Il ne résulte pas non plus de l'instruction au pénal que le marché (..) n'aurait pas été attribué au S., mais au groupe G. en cas d'absence de l'infraction retenue à charge des défendeurs au civil. La demanderesse au civil reste dès lors en défaut de prouver son dommage en lien causal avec les infractions retenues à charges des défendeurs au civil, de sorte que sa demande est à déclarer non fondée »,

Le fonctionnaire et l'homme d'affaires sont chacun condamnés en première instance à 9 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et 5 000 euros d'amende.

En appel[400], la Cour confirme l'acquittement du chef de corruption, mais pour d'autres motifs[401]. Sur le trafic d'influence, la Cour s'écarte nettement du premier jugement. Le trafic d'influence suppose un fonctionnaire agissant en dehors de sa fonction - usant de son crédit ou de ses relations pour influencer un tiers décideur. En l'espèce, le fonctionnaire accomplissait lui-même les actes d'évaluation intégrés dans le processus décisionnel : il ne pouvait pas simultanément être l'intermédiaire et l'acteur de l'acte. La Cour relève en outre une contradiction dans le raisonnement de première instance, qui avait condamné pour influence supposée tout en reconnaissant au fonctionnaire une possibilité réelle d'influencer l'évaluation ; les deux notions s'excluent. Enfin, l'homme d'affaires, parfaitement rompu aux procédures d'appels d'offres du Parlement Européen, ne pouvait croire naïvement que son ami disposait d'un pouvoir occulte sur la décision finale. Les deux prévenus sont acquittés.

184. **Un policier qui monnaye sa prétendue influence auprès du Tribunal[402].** Un commissaire en chef de la police grand-ducale, chef de groupe, accumule à partir de 2010 et jusqu'à son arrestation en 2014 des dettes de jeu considérables. Pour les alimenter, il exploite systématiquement son réseau de collègues, amis et membres de sa famille en leur soutirant des fonds, soit plus de 200 000 euros au total, sous des prétextes variés : placement en bourse avec promesse d'un rendement mensuel garanti, investissement dans un projet immobilier en Géorgie, gestion de paris sportifs, prêts urgents en attente d'une succession prochaine. Ces fonds ne sont jamais remboursés ni investis. Parallèlement, il est reproché d'avoir détourné les caisses collectives du poste de police dont il a la gérance (acquittement sur ce volet) et il est

---

400 Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X.

401 « En l'espèce, au vu du déroulement en plusieurs étapes de la procédure de passation du marché, P1, en sa qualité de membre et de président du comité d'assesseurs techniques, dont le rapport d'évaluation était établi et présenté à la demande du Comité d'évaluation dans le cadre de ses fonctions, ne pouvait jouer de rôle d'intermédiaire pour influencer le pouvoir décideur, en l'occurrence l'Ordonnateur de la Direction Générale de l'Innovation et du Support technologique compétent pour engager le budget européen, afin que celui-ci décide d'attribuer le marché au consortium X2. Il n'est d'ailleurs nulle part fait état de ce que P1 eût entrepris des démarches ou soit intervenu auprès d'instances supérieures pour obtenir l'attribution des lots 10 et 11 au consortium X2. Ni l'existence, ni l'exercice d'une influence réelle ne sont établis en cause. Il n'est pas non plus établi que P1 se soit prévalu auprès de P2 d'une influence qu'il ne possédait pas réellement ou que ce dernier, malgré sa connaissance professionnelle non démentie par le Ministère public de la procédure longue et complexe de l'appel d'offres, eût naïvement cru que ce fonctionnaire européen dispose bien de l'influence nécessaire pour obtenir, par un rôle d'intermédiation, l'attribution du marché en faveur de la société X3. ».

402 TA Lux., 2e, 12 mars 2020, n° 777/2020.

trouvé en possession d'une arme à feu non autorisée. Ces faits sont retenus sous les qualifications d'abus de confiance, d'escroquerie et de blanchiment.

L'affaire présente en outre un volet de corruption passive et de trafic d'influence : le commissaire propose à plusieurs personnes en difficulté judiciaire de « faire intervenir » auprès des autorités une connaissance fictive (« Tom ») pour obtenir un traitement prioritaire de leurs dossiers, en échange de sommes de 1.500 à 3.000 euros. À un chauffeur professionnel dont le permis vient d'être retiré pour alcoolémie, il promet de « mettre le dossier en haut de la pile » pour une récupération rapide. À un père séparé inquiet de son droit de visite, il offre les services de cette même connaissance fictive travaillant prétendument au tribunal. À un ressortissant étranger menacé d'expulsion, il prétend pouvoir obtenir du Ministère des Affaires Étrangères un titre de séjour grâce à ses relations ; il utilise même son adresse électronique professionnelle de la police pour envoyer deux e-mails au ministère, tout en maintenant le personnage de « Tom » dans sa correspondance privée avec la victime. Le tribunal retient la corruption passive pour les deux premiers cas, où les victimes connaissaient la qualité de policier du prévenu, et le trafic d'influence pour le troisième, où cette qualité leur était inconnue.

Ainsi en résumé : la corruption passive exige que la victime ait eu conscience de s'adresser à un fonctionnaire public ; à défaut, seul le trafic d'influence (qui ne requiert pas cette qualité dans l'esprit du corrupteur) peut être retenu. Deux autres accusations de corruption sont écartées, faute de sollicitation sérieuse établie ou faute d'acte lié à la fonction.

Le prévenu est condamné à 18 mois d'emprisonnement, dont 12 avec sursis probatoire de 5 ans assorti d'une obligation de suivi psychologique pour addiction au jeu et de remboursement mensuel des victimes à hauteur d'au moins 2 000 euros.

185. Le fonctionnaire communal qui développe une activité parallèle[403]. Un fonctionnaire communal, affecté d'abord à une commune puis à une autre entre 2004 et 2018, développe en parallèle de son emploi principal une activité de conseil rémunérée au profit de pas moins de 33 communes luxembourgeoises (restauration scolaire, maisons relais, ressources humaines) sans jamais solliciter les autorisations statutaires et commerciales requises. Pour percevoir ces rémunérations sans laisser de trace, il se fait nommer membre de commissions consultatives dans les communes clientes et émet des notes de jetons de présence afférentes à des réunions qu'il n'a pas toujours effectivement tenues. Parallèlement, il modifie ses pointages informatiques à sa commune d'emploi pour dissimuler les absences induites par ses activités extérieures. Il influence en outre l'attribution de marchés publics de restauration au profit de certains fournisseurs et perçoit en retour repas,

[403] TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025 (jugement sur accord).

cadeaux et voyages de la part des entreprises bénéficiaires. Le total est évalué à 720 000 euros de rémunérations indûment perçues.

Par un jugement sur accord, il est condamné à une peine de 18 mois d'emprisonnement (avec sursis intégral) et à une amende pour trafic d'influence (marché public), concussion (perception d'une rémunération pendant les heures où il travaillait pour des tiers), défaut d'autorisation d'établissement et fraude informatique (manipulation du pointage).

C'est le trafic d'influence qui a été retenu et non la corruption puisque le fonctionnaire n'avait pas de pouvoir décisionnel dans l'attribution du marché public[404].

Cette affaire avait par ailleurs donné lieu à une question parlementaire[405] ; le ministre y qualifie l'affaire de phénomène unique en son genre et dans son ampleur, sans indication d'un phénomène plus large. La réponse détaille les postes budgétaires utilisés par les communes pour rémunérer le fonctionnaire, notamment des jetons de présence aux commissions consultatives, des honoraires de consultance externe et d'expertise et des indemnités diverses. Le ministre précise par ailleurs n'avoir connaissance d'aucun indice d'autres cas similaires.

186. **Le banquier qui n'a aucun pouvoir de décision direct sur le crédit[406].** À la suite d'une dénonciation de l'OLAF, le directeur général d'une société roumaine spécialisée dans la gestion de projets d'infrastructure est poursuivi pour corruption active. Venu à Luxembourg préparer la visite du ministre des Transports roumain, il remet une enveloppe contenant 10 000 € en liquide à un fonctionnaire de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) dont le service était chargé de l'octroi de crédits à la Roumanie et à la Bulgarie pour la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires. Le geste s'accompagne des mots « Das ist für Sie privat ». Dénoncé, le prévenu invoque une erreur d'enveloppe - il aurait préparé ce matin-là trois enveloppes distinctes et se serait trompé. Le Tribunal rejette cette version, notamment parce qu'il est resté impassible à la restitution de l'enveloppe et n'a cherché à « clarifier la situation » par télécopie qu'un mois après les faits. Il est néanmoins acquitté en première instance : le fonctionnaire destinataire des fonds n'avait aucun pouvoir de décision sur l'octroi des crédits en cause, ce que le prévenu

---

404 Extrait de l'accord : « C'est partant la qualification de trafic d'influence qu'il convient de retenir dans la présente affaire, dans la mesure où X. n'avait pas de pouvoirs décisionnels dans l'attribution des marchés publics, mais a pu profiter de son rôle de conseiller après des communes procédant à l'attribution desdits marchés pour influencer les décisions prises par les adjudicateurs. En d'autres termes, il n'aurait pas lui-même octroyé l'avantage profitant aux entreprises, mais intercédé en leur faveur auprès des personnes ayant le pouvoir d'accorder ledit avantage ».

405 Äntwert vum 30. Juni 2025 vum Här Inneminister, Léon Gloden, op d'parlamentaresch Fro n° 2416 vum 5. Juni 2025 vum honorabelen Députéierte Marc Goergen zum Sujet "Scandale de corruption au niveau communal".

406 TA Lux., 9e, 13 décembre 2012, n° 3884/2012.

savait pertinemment pour avoir déjà travaillé avec lui. Le troisième élément constitutif de la corruption active - l'intention d'obtenir un acte de la fonction - fait donc défaut.

En deuxième instance, la Cour d'appel rectifie le tir[407] : elle rappelle la différence entre corruption et trafic d'influence. Même si la personne en question ne prenait pas la décision, elle était « en charge des dossiers d'instruction des demandes de crédit notamment pour la Roumanie » ; « sans avoir un pouvoir décisionnel », elle « avait pourtant une position propice à influencer le processus décisionnel au sein de la banque ». Les juges étaient convaincus que les fonds ont été remis à cet agent pour qu'il use de son influence auprès de ses supérieurs et auprès des instances compétentes au sein de la banque pour aplanir toutes les difficultés et obtenir une décision favorable pour la Roumanie. Il est condamné à une peine d'emprisonnement de 18 mois assortir du sursis et à une amende de 20.000 euros.

187. L'inspecteur des impôts qui dispense des conseils rémunérés et accepte 10.000 euros[408]. Etaient poursuivis un inspecteur fiscal fonctionnaire de l'Administration des Contributions Directes (bureau d'imposition « Sociétés ») et un dirigeant de groupe fiduciaire. Le fonctionnaire mettait son expertise fiscale au service du groupe fiduciaire, intervenait dans ses locaux, et tous deux avaient co-fondé une société de comptabilité sans autorisation d'établissement, prenant ensemble en charge des dossiers de clients - dont celui d'une société luxembourgeoise d'un entrepreneur français commercialisant des produits diététiques, au sein de laquelle transitaient d'importantes commissions via une structure offshore. Les reproches sont multiples. La concussion est retenue contre le fonctionnaire : chargé d'imposer cette société cliente, il a accordé la déduction de commissions substantielles sans exiger la liste des bénéficiaires pourtant formellement requise par la loi fiscale ; autrement dit, il a accordé un avantage fiscal illégal en fermant sciemment les yeux sur une obligation de contrôle. Le trafic d'influence (retenu à la place de la corruption faute de pacte préalable formellement qui devait à l'époque exister) est retenu des deux côtés : le fonctionnaire a accepté un virement de 10 000 € provenant d'une société du dirigeant fiduciaire, portant en référence interne le numéro du dossier de la société cliente, après avoir rendu des actes favorables à son égard ; le dirigeant fiduciaire, lui, a réitéré cette remise de fonds, ce qui suffit à caractériser l'infraction même sans acceptation formelle. En défense, les prévenus soutenaient que les 10 000 € rémunéraient des services ordinaires (conseils, mise en relation, logiciel), que l'opération s'était déroulée « au grand jour » - incompatible, selon eux, avec une remise corruptive - et que le fonctionnaire

[407] Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X.

[408] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Ce conflit d'intérêts était d'autant plus manifeste qu'il est établi par de nombreux témoignages, de même que par les déclarations de Y. , que X. a donné des conseils dont la légalité est plus que douteuse pour réduire la charge fiscale ».

agissait dans le cadre de pratiques de service habituelles (*ruling* fiscal). Le Tribunal écarte ces arguments : le trafic d'influence n'exige pas que l'acte de fonction soit illégal ni qu'un avantage fiscal soit démontré ; un lien entre le don et l'acte suffit, et ce lien ressort ici d'un faisceau d'indices convergents (mentions explicites reliant le paiement au dossier, chronologie, démarches inhabituelles).

La prise illégale d'intérêts du fonctionnaire est également retenue : en percevant au moins 107 000 € pour des conseils comptables et fiscaux privés fournis au groupe fiduciaire, alors qu'il avait simultanément la main sur les dossiers fiscaux des sociétés de ce même groupe, il se trouvait dans un conflit d'intérêts prohibé - peu importe qu'il ait agi « au vu de tous ».

Les deux prévenus sont en outre condamnés pour exercice illégal de la profession de comptable à travers leur société commune, qui fournissait des services de comptabilité, tenue de bilans et déclarations fiscales sans détenir l'autorisation d'établissement requise, faux bilans et abus de biens sociaux.

Quant aux peines : le fonctionnaire est condamné à 4 ans d'emprisonnement avec sursis intégral et 10 000 € d'amende, assortis d'une interdiction d'exercer des fonctions publiques pendant 5 ans et d'exercer la profession de comptable pendant 3 ans ; le dirigeant fiduciaire écope de 3 ans d'emprisonnement avec sursis intégral et 10 000 € d'amende, avec interdiction d'exercice de la comptabilité pendant 3 ans.

En appel[409], la Cour a confirmé pour l'essentiel la décision de première instance, sauf à préciser que corruption et concussion ne peuvent se cumuler. Elle a considéré que la peine n'était pas suffisamment sévère et a remplacé le sursis intégral dont a bénéficié le fonctionnaire par un sursis de 3 ans ; pour le surplus, les peines ont été confirmées.

188. **Un jugement sur accord pour une compagnie aérienne**[410]. Par un jugement sur accord, le tribunal correctionnel de Luxembourg a condamné une compagnie aérienne pour trafic d'influence pour des faits commis entre mars 2010[411] et avril 2015. Dans le cadre de sa collaboration avec un prestataire local pour desservir un aéroport africain, la société versait à ce partenaire une « commission d'importation » calculée sur le tonnage de fret transporté. Une partie de ces commissions (à hauteur de 30%, soit environ 1.031.717,44 euros) aurait, selon les déclarations du partenaire lui-même, servi à rémunérer l'influence de celui-ci auprès d'autorités locales afin de faciliter les opérations de la compagnie à l'aéroport concerné.

---

[409] Cour d'appel, 2 février 2011, n° 61/11 X ; requête en interprétation rejetée par Cour d'appel, 11 juillet 2012, n° 385/12 X.

[410] TA Lux., 23e, 1er juillet 2026, n° 2008/2026 (jugement sur accord).

[411] Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la responsabilité morale des personnes morales.

La société a spontanément dénoncé les faits au Parquet de Luxembourg dès décembre 2015, après en avoir eu connaissance, et a coopéré activement avec l'enquête. Elle a été condamnée à une amende de 125.000 euros et à la confiscation par équivalent d'un montant de 1.031.717,44 euros, le tribunal ayant tenu compte de l'absence d'antécédents, de l'auto-dénonciation, de la coopération et de la mise en place d'un programme de conformité renforcé, ainsi que de l'ancienneté des faits.

189 à 199. Réservés.

SECTION 3 - PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

200. Finalités. L'infraction de prise illégale d'intérêts a été introduite en droit luxembourgeois en 2001. Elle est envisagée par différents instruments nationaux, mais la directive-corruption ne la mentionne et ne l'harmonise pas.

La prise illégale d'intérêts est avant tout une infraction de prévention : elle tend à éviter qu'une personne exerçant une fonction publique se trouve placée dans une situation dans laquelle ses intérêts privés interfèrent avec les affaires publiques qu'elle est chargée d'administrer ou de surveiller. Elle intervient ainsi en amont de la corruption proprement dite et n'exige ni enrichissement effectif, ni préjudice pour la collectivité, ni même intention de favoriser effectivement l'intérêt privé.

« Délit de prévention, la prise illégale d'intérêts fait obstacle à ce qu'un agent (…) se place dans une situation où son propre intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont il a la charge » [412] . L'infraction existe dès que l'incompatibilité entre l'intérêt privé et l'exercice de la mission officielle a existé, qu'il y ait eu en fait abus ou non, préjudice ou non, intention dolosive ou non. (…) La seule possibilité de l'abus suffit. La possibilité de favoriser dans une mesure plus ou moins large l'entreprise (l'acte) dans laquelle on a pris ou reçu un intérêt suffit. Ceux qui gèrent ou surveillent des affaires publiques ne peuvent jouer deux rôles incompatibles, celui de surveillant et celui de surveillé ».

Malgré cette définition relativement large, il a été décidé que l'infraction est suffisamment claire et prévisible pour satisfaire au principe de légalité pénale[413].

---

[412] TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017.

[413] TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017 : « Tout d'abord, nul n'est censé ignorer la loi ce qui vaut évidemment également pour un magistrat. Le texte de loi ne prête pas non plus à discussion alors que l'article 245 du code pénal est suffisamment précis et prévisible dans les termes utilisés. Le Tribunal se réfère en ce sens à un arrêt de la Cour de cassation française. Celle-ci a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article 432-12 du code pénal qui soutenait que ce texte d'incrimination de la prise illégale d'intérêts était

201. Extrême rigueur, une infraction « brutale et impitoyable ». Suivant une jurisprudence constante, l'infraction existe du moment qu'a existé pour l'agent public simple possibilité de favoriser ses intérêts personnels à la faveur de sa position officielle, peu importe qu'il l'ait fait ou non, voire même qu'il en ait eu l'intention ou non[414].

Jean Bour note que la prise illégale d'intérêts, traitée plus souvent par nos tribunaux que la corruption au sens stricte, est encore mal connue du public, y compris de ceux à qui elle s'adresse. Elle est susceptible de constituer un piège pour les personnes investies d'un mandat électoral public et les décideurs publics, la situation de conflit d'intérêts en étant souvent un avant-poste[415].

La logique préventive et très exigeante fait naître des interrogations. Dans l'affaire « *Gaardenhaïschen* » (→ 206), la presse rapport que le ministère public avait lui-même qualifié la disposition de « brutale et impitoyable »[416].

Sur arrière-fond d'inquiétudes plus générales sur la responsabilité pénale des acteurs et élus (surtout locaux, communaux), cette affaire est un exemple de plus à l'appui de ceux qui craignent que ce type de poursuites pourrait décourager des citoyens d'accepter un mandat public. Selon la doctrine, « dans certains cas, l'application stricte » du texte peut se révéler « exagérément sévère et, finalement, préjudiciable à l'intérêt public qu'elle vise à protéger »[417].

Il n'y a pas de statistiques précises, mais d'après nos recherches en jurisprudence et les exemples que nous citons, les cas de prise illégale d'intérêt sont plus nombreux que les poursuites du chef de corruption ou trafic d'influence.

---

contraire au principe de la légalité. Elle a jugé que la question posée ne présentait pas, à l'évidence, un caractère sérieux dès lors que la rédaction du texte est conforme aux principes de précision et de prévisibilité de la loi pénale dont elle permet de déterminer le champs d'application sans porter atteinte au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines (Cass.crim fr, 30/11/2011, n°1-90.093 P : Jurisdata n°2011-27397, cité in JCL code pénal, art. 432-12 et 432-13, fasc. 20, n°2) ».

414 Voir p.ex. Cour d'appel, Ch.c.C., 23 octobre 2018, n° 1057/18 : « L'infraction à l'article 245 du Code pénal existe en effet du moment qu'a existé pour le bourgmestre la simple possibilité de favoriser ses intérêts personnels à la faveur de sa position officielle, peu importe qu'il l'ait fait ou non, voire même qu'il en ait eu l'intention ou non » ; TA Lux., 12e, 8 mai 2019, n° 1206/2019.

415 J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 365.

416 Laurent Schmit, Les leçons à tirer de l'affaire Traversini, Reporter.lu, 29 janvier 2026.

417 Ph. Steffen, La prise illégale d'intérêts en droit pénal luxembourgeois, Revue luxembourgeoise de droit public, n° 7, p. 135.

§ 1 -
Éléments constitutifs de l'infraction

202. Éléments constitutifs[418]. Les éléments constitutifs sont les suivants[419] :

a) Une personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public (→ 121).

b) l'auteur, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, doit avoir pris un intérêt quelconque,

c) l'intérêt concerne les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou bien l'intérêt concerne un paiement ou la liquidation d'une affaire que la personne avait pour mission d'ordonnancer ou de faire.

d) un élément moral, à savoir le dol général.

Ce que dit la loi

Art. 245 du Code pénal

Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un

[418] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Ce délit suppose ainsi l'existence simultanée de trois conditions (TA Lux., 23 mars 2006, n° 1076/2006) : a) l'auteur de l'infraction doit être fonctionnaire, officier public ou chargé d'un service public, b) l'auteur, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, doit avoir pris un intérêt quelconque, c) dans les actes, adjudications entreprises ou régies dont il avait au temps de l'acte, en tout ou en partie l'administration ou la surveillance. Cet élément constitutif se décompose en deux composantes, à savoir : les actes visés (i) et les pouvoirs exercés (ii). d) un élément moral, à savoir le dol général » ; TA Lux., 18e, 10 janvier 2013, n° 118/2013: « Ce délit suppose ainsi l'existence simultanée de trois conditions (TA Lux., 23 mars 2006, n° 1076/2006 ; TA Lux., 21 janvier 2010, n° 277/2010 confirmé par Cour d'appel, 2 février 2011, n° 61/11 X) : a) l'auteur de l'infraction doit être fonctionnaire, officier public ou chargé d'un service public, b) l'auteur, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, doit avoir pris un intérêt quelconque, c) dans les actes, adjudications entreprises ou régies dont il avait au temps de l'acte, en tout ou en partie l'administration ou la surveillance. d) un élément moral, à savoir le dol général. » ; TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017 : « Ce délit suppose l'existence simultanée des quatre conditions suivantes: a) l'auteur de l'infraction doit avoir la qualité d'une personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ; b) l'auteur, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, doit avoir pris un intérêt quelconque ; c) dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait au temps de l'acte, en tout ou en partie l'administration ou la surveillance ; d) un élément moral, à savoir le dol général. » ; TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020 ; TA Diekirch, 13 octobre 2022, n° 415/2022.

[419] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement.

Suivant un arrêt de 1977, fréquemment cité dans les décisions subséquentes, « Le législateur a eu l'intention non seulement de mettre le fonctionnaire, l'officier public ou la personne chargée d'un service public à l'abri des tentations qui peuvent naître, lorsque l'intérêt public et l'intérêt privé sont mis en concurrence, mais encore d'élever l'exercice des fonctions publiques au-dessus de tout soupçon d'immixtion, d'ingérence ou de malversation. Dans le souci d'extirper tout abus et même la seule possibilité d'un abus, le législateur a visé tout intérêt quelconque, matériel ou moral, si faible soit-il. Le délit d'ingérence ou d'immixtion existe par le simple fait matériel de l'ingérence, en absence même de tout préjudice et de toute intention dolosive dans le chef de l'agent »[420].

203. Notion d' « intérêt ». Le terme d' « intérêt » est à interpréter dans un sens très large[421]. « Il n'y a pas à rechercher l'importance de l'intérêt pris ou reçu »[422]. Un simple intérêt moral suffit[423]. La prise d'intérêt peut être

[420] Cour d'appel, 5 janvier 1977, Pas. 23, 487.

[421] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Le terme intérêt utilisé par le législateur dans la rédaction de l'article 245 du Code pénal doit être pris dans un sens très large. Le but du législateur ayant été de mettre les fonctionnaires et officiers publics à l'abri de tout soupçon et de toute tentation, il leur est interdit de mettre leur intérêt privé en contact avec l'intérêt public qu'ils sont appelés à administrer ou à surveiller. L'infraction existe du moment qu'a existé pour le fonctionnaire la possibilité de favoriser ses intérêts personnels à la faveur de sa position officielle (Chambre de Mise en Accusation, 20 juin 1984, n° 42/84). Le délit existe par le seul fait de l'immixtion du fonctionnaire dans des affaires incompatibles avec ses fonctions, sans qu'il y ait lieu de s'enquérir des suites de l'immixtion (ibidem). Il importe peu que l'agent ait eu l'intention de favoriser ses intérêts personnels à la faveur de sa position officielle ou non (TA Diekirch, 9 mai 1985, n° 199/85). Ainsi, le délit d'immixtion existe par la simple mise en contact de l'intérêt du fonctionnaire avec l'intérêt public qu'il est chargé d'administrer ou de surveiller indépendamment de la mauvaise foi ou d'un préjudice quelconque causé par le délinquant (Cour d'appel, 14 décembre 2004, n° 423/04) » ; TA Lux., 18e, 10 janvier 2013, n° 118/2013 ; TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003 : « Le deuxième élément du délit est que le coupable ait pris ou reçu un intérêt dans un acte, une adjudication, une entreprise ou une régie ou dans des paiements ou liquidations. Ces termes fort vagues invitent à une interprétation large » ; TA Lux., 12e, 23 mars 2006, n° 1079/2006 ; TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017 ; TA Lux., 12e, 8 mai 2019, n° 1206/2019.

[422] Ph. Steffen, La prise illégale d'intérêts en droit pénal luxembourgeois, Revue luxembourgeoise de droit public, n° 7, p. 127.

[423] TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017 : « Au vu des termes utilisés par le législateur, il y a lieu de retenir qu'un intérêt moral suffit pour satisfaire à la condition de l'intérêt quelconque exigé. La doctrine belge retient également qu'en l'absence d'un intérêt matériel, un simple intérêt moral est suffisant (Les Novelles, droit pénal, Tome III, p.142 ; Nypels et Servais, t.II, p.120, n°2 ; Rigaux et Trousse, t. IV, p.268). En l'espèce, il est constant en cause que P1.) a entretenu une relation amicale et intime avec E1.) à partir du 6 juin 2012, jour du prononcé de la curatelle. Suivant les messages échangés avec E1.) le 2 juillet 2012, P1.) savait déjà à ce moment qu'il fallait

personnelle ou au profit d'autrui, p.ex. d'un proche ; il peut s'agir d'un intérêt matériel ou moral, actuel ou futur, direct ou indirect, ponctuel ou habituel, minime ou conséquent.[424]. Un tel intérêt moral peut par exemple être donné si un bourgmestre participe au vote rendant constructible le terrain appartenant à une personne avec laquelle il entretient une relation amicale (ce d'autant plus qu'il s'attend à hériter de ce terrain)[425].

Il n'est pas nécessaire que l'intérêt pris par l'auteur soit en contradiction avec l'intérêt de la collectivité. Ainsi la prise illégale d'intérêts « couvre (…) non seulement le conflit d'intérêts, mais aussi la convergence d'intérêts » [426].

Si un fonctionnaire refacture ses prestations 'personnelles' à l'administration, il importe peu que le prix facturé ne soit pas excessif[427].

204. Notion d'acte d'administration. Le terme « acte » ne doit pas être pris dans le sens étroit d'écrit formant titre, mais dans le sens le plus général et comprend tout ce qui peut être fait, dit ou convenu entre parties[428].

« L'administration suppose le pouvoir décisionnel alors que la surveillance emporte le pouvoir de contrôle. Il y a lieu de considérer qu'une compétence consultative relève du pouvoir d'administrer lorsque l'avis rendu a pour but d'éclairer en toute objectivité l'instance appelée à prendre la décision. Il importe également peu que l'administration ou la surveillance soient des compétences partagées dans le sens qu'elles soient le fait, outre de l'agent, d'une ou de plusieurs autres personnes » [429] . Même une compétence consultative peut relever du pouvoir d'administrer lorsque l'avis rendu a pour but d'éclairer en toute objectivité l'instance appelée à prendre la décision[430]. Il

se décider entre « juge et ami ». C'était au début de leur relation amicale et au début de la procédure de la curatelle. » ; TA Lux., 18e, 5 décembre 2019, n° 3003/19 (en appel, l'action publique a été déclarée prescrite, Cour d'appel, 21 juillet 2020, n° 267/20V) : « L'article 245 du Code pénal est rédigé dans les termes les plus larges. Il vise tout intérêt de quelque nature qu'il soit : un intérêt moral comme un intérêt matériel, et quelque soit son importance. La seule possibilité d'abus est suffisante et l'infraction existe du moment qu'a existé pour le fonctionnaire la simple possibilité de favoriser ses intérêts personnels à la faveur de sa position officielle, peu importe qu'il l'ait fait ou non (Rigaud et Trousse, p. 268) ».

[424] Jurisprudence constante, p.ex. TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020 ; TA Diekirch, 13 octobre 2022, n° 415/2022.

[425] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

[426] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020.

[427] TA Lux., 12e, 23 mars 2006, n° 1079/2006 : « Il importe dès lors peu que le prix facturé par le prévenu de l'ordre de 350 luf - à supposer toutefois que le nombre d'heures prestées et ce chiffre avancé par le prévenu correspondent à la réalité - ne soit pas exagéré ».

[428] TA Lux., 10 novembre 1999, n° 2034/99 ; TA Lux., 12e, 8 mai 2019, n° 1206/2019.

[429] TA Diekirch, 13 octobre 2022, n° 415/2022.

[430] Ph. Steffen, La prise illégale d'intérêts en droit pénal luxembourgeois, Revue luxembourgeoise de droit public, n° 7, p. 131.

n'est pas non plus requis que la personne poursuivie soit seule à exercer la compétence[431].

Par contre il a aussi pu être décidé que le simple fait d'avoir à sa disposition des documents officiels (en l'espèce des avertissements taxés), constitue un acte d'administration[432]. De même, le fait de pouvoir donner des instruction à quelqu'un (en l'espèce un stagiaire communal) constitue un acte d'administration ; il en est du même du pouvoir de signer un courrier au nom d'une entité publique[433].

205. L'excuse. Le Code pénal prévoit que l'infraction de prise illégale d'intérêts n'est « pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement » (Art. 245 al. 2). Ce texte provenait du droit belge et n'existait pas en France, de sorte qu'en 2001 s'est posé la question de savoir s'il fallait le maintenir ou non. Il a été décidé de le maintenir « dans le souci d'éviter au texte, qui présente une rigueur certaine, un automatisme aveugle et de ne pas réprimer des actes qui, faute de possibilité de préjudice et de clandestinité, n'ont raisonnablement pas pu heurter l'ordre public ».[434] Les exemples de la jurisprudence montrent qu'il s'agit d'un argument de défense souvent plaidé, mais rarement retenu par les tribunaux.

---

[431] Ph. Steffen, La prise illégale d'intérêts en droit pénal luxembourgeois, Revue luxembourgeoise de droit public, n° 7, p. 128, à propos de l'affaire dans laquelle un fonctionnaire de l'Administration des contributions directes argumentait que son supérieur hiérarchique contresignait les impositions préparées par lui.

[432] TA Diekirch, 10 juillet 2025, n° 410/2025.

[433] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026 : « En l'espèce, en chargeant, respectivement en faisant charger le salarié communal X., lors de ses heures de travail, de l'exécution de tâches ne relevant pas du champ de compétence de la Ville de (...), soit du mesurage et de l'établissement de plans de deux propriétés privées, il y a eu détournement des deniers communaux dépensés à titre de rémunération, respectivement d'indemnisation de X., ainsi que les plans ainsi confectionnés par X., partant des pièces au sens de l'article 240 du Code pénal. Le détournement par une personne exerçant une fonction publique suppose que le bien détourné se soit trouvé entre les mains de l'auteur. Ce dernier doit en avoir reçu la possession à titre précaire, que ce soit par le dépôt ou la tradition physique de la chose ou par le transfert des prérogatives liées à son usage ou à sa gestion (Cass. belge, 31 mai 2006, R.G. n° P. 06.0238.F.). (…) En l'espèce, X. était, en sa qualité de stagiaire communal, à la disposition et aux services du bourgmestre A. et de B. en sa qualité de chef de service du service Urbanisme et Circulation du service technique de la Ville de (..). Les plans dressés par ce dernier sur du papier à entête de la Ville de (...) ont d'ailleurs été remis par X. à A. en sa qualité de bourgmestre. ».

[434] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 18 ; voir aussi *ibidem*, Commentaire des articles, p. 20, rappelant les hésitations du Sénat belge et la crainte de certains parlementaires d'accorder à cette infraction pénale une portée excessive « qui pourrait donner lieu à des vexations intolérables, à raison d'actes parfaitement désintéressés de certains fonctionnaires ».

§ 2 -
Exemples de prise illégale d'intérêts

206. Le bourgmestre qui profite de ses multiples casquettes pour favoriser sa compagne et un ami (affaire *Gaardenhaischen)*[435]. Le bourgmestre d'une ville luxembourgeoise, également président du conseil d'administration d'une association d'insertion professionnelle subventionnée par l'État et la commune, ainsi que président du bureau exécutif d'un syndicat intercommunal de gestion du logement, est poursuivi pour une série de manquements mêlant intérêt public et intérêt privé. Au cœur de l'affaire se trouvent deux propriétés immobilières : celle d'un vieil ami (considéré comme un second père) dont le bourgmestre attendait l'héritage et dont il avait géré les affaires pendant des années, et celle de sa compagne depuis trente ans. Sur la première propriété, le bourgmestre fait signer à la commune un contrat avec une entreprise de travaux (raccordement aux eaux usées, 98 250 euros TTC), signe seul les mandats de paiement en faveur de ladite entreprise, mobilise des équipes de l'association d'insertion pour y poser des dalles de trottoir, installer une clôture et réaliser des travaux de bardage et de soudure, le tout en faisant imputer ces dépenses sur des budgets publics, et vote en conseil communal en faveur du reclassement de la parcelle d'une zone de jardinage en zone d'habitation. Sur la propriété de sa compagne, il charge le chef du service technique communal de faire établir les plans par un stagiaire rémunéré par la commune, signe au nom de la ville un courrier de soutien destiné à faciliter la mise en location de cet immeuble, et participe en sa qualité de membre du bureau exécutif du syndicat intercommunal aux négociations ayant abouti à la conclusion d'un bail de 3 000 euros par mois en faveur de sa compagne. L'affaire est dénoncée au Parquet en 2019 par un conseiller communal d'opposition.

Le tribunal retient la prise illégale d'intérêts à charge du bourgmestre pour l'ensemble de ces actes. Sur la nature de l'intérêt requis, le tribunal confirme qu'un simple intérêt moral (l'affection pour un ami, la relation de couple) suffit à satisfaire la condition de l'« intérêt quelconque » visée par le texte. Le fait qu'aucun avantage matériel direct ne soit prouvé dans le chef du bourgmestre est sans incidence : l'infraction existe dès la mise en contact d'un intérêt privé, si faible soit-il, avec l'intérêt public administré, indépendamment de tout préjudice ou mauvaise foi. Par ailleurs, le tribunal reconnaît également un intérêt patrimonial au bourgmestre pour les actes concernant la propriété de l'ami, dans la mesure où il en escomptait l'héritage et que les travaux réalisés aux frais de la commune en valorisaient la propriété future. Sur l'élément

[435] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026 ; Äntwert vum Här Inneminister, Léon Gloden, op d'parlamentaresch Fro n°2631 vum 18. Juli 2025 vum honorabelen Députéierten Marc Goergen zum Sujet "Affaire de conflits d'intérêts en matière immobilière à Differdange" : « Ech ka keng Stellung zu de Froen huele well eng Enquête judiciaire amgaang ass ».

moral, le bourgmestre reconnaît la matérialité des faits mais conteste l'intention : il invoque notamment avoir suivi l'avis de l'avocat-conseil de la ville sur la participation au vote du PAG. Le tribunal écarte l'argument : l'élément moral de la prise illégale d'intérêts est caractérisé par la seule connaissance consciente et volontaire de l'acte posé, sans qu'une intention frauduleuse soit requise.

Le chef du service technique, qui avait transmis au stagiaire les instructions du bourgmestre pour lever les deux propriétés privées, bénéficie en revanche de la clause d'inapplicabilité (article 245 (2) du Code pénal) : il n'avait aucun intérêt personnel propre dans ces opérations - il exécutait les ordres de son supérieur hiérarchique en croyant de bonne foi que la commune envisageait d'acheter ou de louer ces immeubles - et il avait agi ouvertement, sans chercher à dissimuler ses instructions à ses collègues. Les deux conditions cumulatives sont réunies, d'où l'acquittement.

La compagne du bourgmestre est retenue comme co-auteure de prise illégale d'intérêts pour les négociations de location avec le syndicat intercommunal : elle avait activement participé aux échanges avec les institutions publiques candidates à la location de son immeuble et avait accepté que son partenaire use de ses fonctions à cette fin, déclenchant ainsi l'exécution de l'infraction. En revanche, elle est acquittée pour l'épisode du courrier de soutien signé par le bourgmestre, qu'elle s'est bornée à recevoir et à transmettre sans y avoir participé ni l'avoir sollicité.

Le bourgmestre est condamné à 3 ans d'emprisonnement avec sursis intégral, 10 000 euros d'amende, et l'interdiction des droits de remplir des fonctions publiques et de vote/éligibilité. La compagne est condamnée à 5 000 euros d'amende, sans peine privative de liberté.

207. L'agent secret qui achète des voitures à des conditions favorables[436]. Un fonctionnaire détaché au Service de Renseignement de l'État (SRE), responsable notamment du parc automobile du service, est poursuivi pour avoir mené pendant plusieurs années un double détournement à son profit. D'un côté, il vend des véhicules appartenant à l'État dont il a la gestion, encaisse les prix de vente - 26 500, 49 500, 34 260 et 30 700 euros - sur son compte privé ou en espèces, sans les reverser aux caisses du Ministère d'État, multipliant les versions contradictoires pour expliquer les sommes manquantes. De l'autre, il profite de sa position de négociateur exclusif des achats de véhicules du SRE auprès d'un constructeur automobile allemand pour faire bénéficier à titre privé (pour lui-même, son épouse et sa sœur) des remises substantielles (entre 25 et 40 %) réservées aux administrations publiques et aux diplomates, en faisant croire au fournisseur que les véhicules

[436] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020.

acquis en son nom propre sont des voitures banalisées pour opérations secrètes du SRE. Ces agissements s'accompagnent de divers faux documents.

La question de la qualité de l'auteur ne soulève pas de difficulté : le fonctionnaire détaché au SRE est manifestement une personne dépositaire de l'autorité publique. L'infraction est constituée par la simple mise en contact, au sein d'une même personne, d'un intérêt privé et d'un intérêt public dont elle a l'administration ou la surveillance - ici les négociations et commandes de véhicules de service. Il est sans importance que les décisions aient été prises au vu et au su de tiers ou que le supérieur hiérarchique ait été informé : l'infraction existe indépendamment de toute mauvaise foi, de tout préjudice effectif ou d'un gain matériel avéré.

Trois des quatre actes de prise illégale d'intérêts reprochés sont atteints par la prescription quinquennale. L'agent est reconnu coupable de détournement de deniers publics, de prise illégale d'intérêts (pour l'acte non prescrit), de faux et usage de faux et de blanchiment[437], et condamné à 18 mois d'emprisonnement avec sursis probatoire de 5 ans.

208. Le directeur de police qui participe à une commission de recrutement et recommande un proche[438]. Un directeur régional de la police grand-ducale participe à une commission de recrutement informelle chargée de sélectionner un employé civil pour le service de fourrière de son commissariat. Il procède lui-même à la présélection des candidatures à convoquer - écartant notamment la candidate expressément recommandée par le chef de la fourrière - puis guide seul l'un des candidats, le mari de la cousine de son épouse, en visite des lieux avant les entretiens, appuie sa candidature face aux trois autres membres de la commission qui s'y opposent unanimement, et contacte encore le directeur des ressources humaines après la réunion pour le convaincre de retenir ce candidat. Confronté au psychologue qui lui demande s'il connaît le candidat, il ne révèle pas clairement le lien familial. Le candidat soutenu ne sera finalement pas retenu.

La défense soulève trois points. Sur le pouvoir d'administration : le directeur régional n'aurait eu aucun pouvoir de décision, seul le directeur des ressources humaines pouvant engager. Le tribunal rejette cet argument : le prévenu avait bien, au moins partiellement, un pouvoir d'administration : il a opéré la présélection des candidats et participé à une commission dont l'avis unanime était suivi en pratique. Sur l'intérêt : aucun avantage matériel ne serait en jeu puisque le candidat n'a pas été embauché. Le tribunal rappelle que l'infraction est formelle : la simple mise en contact d'un intérêt privé (même moral, même potentiel) avec l'exercice d'une fonction publique suffit ; ni préjudice effectif, ni gain réel, ni intention frauduleuse ne sont requis. Sur la bonne foi : le

[437] L'économie réalisée est explicitement mentionnée comme objet du blanchiment.
[438] TA Diekirch, 13 octobre 2022, n° 415/2022.

prévenu affirme avoir agi dans l'intérêt du service. Le tribunal écarte l'argument : la bonne foi alléguée est sans pertinence pour l'existence du délit.

Rappelons que l'infraction ne s'applique pas à celui qui ne pouvait pas favoriser ses intérêts par sa position et qui a agi ouvertement. Ces deux conditions sont cumulatives. Sur la première, le tribunal conclut que le prévenu pouvait bien, par sa position, favoriser ses intérêts. Sur la seconde (transparence) le tribunal est sévère : le lien familial n'a jamais été révélé spontanément par le prévenu ; c'est le candidat lui-même qui l'avait mentionné dans un questionnaire, mais en référence à l'épouse du prévenu et non à celui-ci ; le directeur des ressources humaines n'en a été informé qu'après les entretiens et par des tiers. Il aurait appartenu au prévenu de déclarer ouvertement ce lien dès le début du processus. L'absence de transparence suffit à exclure l'inapplicabilité, indépendamment de la première condition.

Il est condamné à 7 500 euros d'amende, sans peine d'emprisonnement ni interdiction de fonctions publiques.

209. L'activité parallèle du préposé du bureau d'imposition[439]**.** Un fonctionnaire de l'Administration des Contributions Directes (AED), en poste au bureau d'imposition Esch-sur-Alzette pendant près de 40 ans, dont les dernières années comme préposé adjoint et préposé faisant fonction, exerce depuis au moins 2015 une activité parallèle d'expert-comptable rémunérée : il établit contre paiement (entre 85 et 500 euros par dossier, parfois réglés sous forme de bouteilles de vin) les déclarations fiscales de nombreux particuliers du secteur, en violation directe d'une circulaire interne de 2006 qui interdit expressément cette pratique au personnel de l'ACD. Pour 15 contribuables au moins, il franchit un pas supplémentaire : après avoir rédigé leur déclaration, il procède lui-même à leur imposition dans le cadre de ses fonctions de préposé, court-circuitant le principe des « quatre yeux » et supprimant ainsi le seul mécanisme de contrôle prévu.

Par jugement sur accord, il est condamné à 200 heures de travail d'intérêt général, le tribunal tenant compte de l'absence d'antécédents, de l'enrichissement limité, de la mise à la retraite intervenue, et de l'attitude coopérative durant l'instruction. Il est condamné du chef de prise illégal d'intérêts (15 contribuables) et exercice sans autorisation de la profession d'expert-comptable. La corruption passive et la concussion initialement envisagées sont écartées dans l'accord au profit de ces seules qualifications.

210. Le policier qui aide sa compagne à stationner gratuitement[440]. Un agent de police affecté au commissariat d'Echternach soustrait des formulaires d'avertissements taxés vierges à son unité, les pré-remplit partiellement avec les données du véhicule de sa compagne, et les lui remet pour qu'elle les

[439] TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025.
[440] TA Diekirch, 10 juillet 2025, n° 410/2025.

complète en y inscrivant la date et l'heure, avant de les apposer derrière le pare-brise afin de simuler une verbalisation déjà intervenue et d'éviter de payer les taxes de stationnement. Le stratagème est répété à sept reprises; les deux prévenus avouent les faits.

Un accord est trouvé avec le Parquet. Cet accord retient quatre infractions: faux et usage de faux, vol domestique, prise illégale d'intérêts et blanchiment. Sur la prise illégale d'intérêts, le tribunal retient qu'en sa qualité d'agent de la force publique chargé d'une mission de service public, le prévenu avait l'administration et la surveillance des avertissements taxés auxquels il accédait dans l'exercice de ses fonctions ; en se les appropriant pour en faire bénéficier sa compagne, il a pris un intérêt personnel - à la fois financier (économie sur les amendes) et moral - dans les actes qu'il était chargé d'administrer, sans agir ouvertement. La compagne, qui n'a pas la qualité requise pour en être l'auteur principal, est retenue comme coauteur.

L'agent de police est condamné à une peine d'emprisonnement de 6 mois avec sursis et 1.500 € d'amende ; sa compagne 3 mois avec sursis et 1.000 € d'amende.

211. Le préposé fiscal qui donne des cours et des conseils [441] . Fonctionnaire préposé d'un bureau d'imposition, le prévenu est condamné pour exercice non autorisé de la comptabilité - il établissait bilans, conseils et déclarations fiscales pour des dizaines de clients sans autorisation d'établissement - et surtout pour prise illégale d'intérêts. D'abord, il avait validé par sa signature l'imposition de la société d'un client dont il préparait lui-même les déclarations fiscales - contrôlant en fonctionnaire ce qu'il avait rédigé en privé. Par ailleurs, depuis 2002, il donnait régulièrement des cours et conseils fiscaux rémunérés aux dirigeants d'une grande fiduciaire, environ tous les deux mois dans ses locaux, tout en validant l'imposition de 63 sociétés domiciliées auprès de cette même fiduciaire. Il se mettait ainsi en confit : il lui était ensuite impossible d'adopter en qualité de préposé une position différente de ce qu'il avait lui-même préconisé. Le Tribunal l'acquitte en revanche sur deux autres reproches, faute de lien suffisant entre ses conseils privés et les dossiers relevant de la compétence de son bureau. Il est condamné à 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 5 000 € d'amende, assortis d'une confiscation de 62 500 €.

En appel, la décision a pour l'essentiel été confirmée[442].

212. Le curateur qui domicilie la société faillie auprès d'une entreprise qui lui appartient[443]. Un avocat est nommé curateur de deux sociétés de

[441] TA Lux., 18e, 10 janvier 2013, n° 118/2013.

[442] Cour d'appel, 25 septembre 2013, n° 453/13 X. Concernant la prise illégale d'intérêts, la Cour a intégralement adopté les motifs des premiers juges.

[443] TA Lux., 18e, 5 décembre 2019, n° 3003/19 (en appel, l'action publique a été déclarée prescrite, Cour d'appel, 21 juillet 2020, n° 267/20V).

réassurance déclarées en faillite en 1993. Plus de huit ans après le prononcé de la faillite, en janvier 2002, il conclut au nom des masses faillie deux contrats de domiciliation avec une société dont il est lui-même actionnaire et administrateur, ce qui donne lieu au paiement de 42 692 euros prélevés sur l'actif des faillites entre 2002 et 2008. La domiciliation n'est, selon les juges, justifiée ni par la loi ni par les besoins réels des faillites : elle servirait en réalité à fournir un bureau à une employée qui accomplit, à temps partiel, le travail ordinaire incombant au curateur, allégeant ainsi la charge de son propre cabinet. Le tribunal retient la malversation (article 575 (4) du Code de commerce) ; ce volet est confirmé en appel.

Le Ministère Public avance également, à l'audience de première instance, la qualification de prise illégale d'intérêts. Le tribunal de première instance retient que le curateur de faillite est une personne chargée d'une mission de service public. L'infraction est donc applicable : la simple mise en contact de l'intérêt privé du curateur (qualité d'actionnaire de la société domiciliataire) avec l'intérêt public qu'il administre suffit à la caractériser, sans qu'il soit nécessaire de prouver une intention frauduleuse ou un préjudice effectif. Les deux infractions étant établies, les juges de première instance condamnent le curateur à une amende de 40 000 euros et ordonnent la réintégration des sommes détournées aux masses faillie.

En appel, l'action publique du chef de prise illégale d'intérêts sera déclarée prescrite; la peine d'amende de 40 000 euros est remplacée par une suspension du prononcé de trois ans.

213. Le fonctionnaire qui facture ses prestations « à domicile » via un tiers à sa propre administration[444]. Le greffier en chef de la Chambre des Députés était notamment chargé de la surveillance de l'établissement des « Tables des matières » des comptes rendus parlementaires. Faute, selon lui, de moyens internes et de solutions informatiques adaptées, il entreprit de confectionner lui-même ces index pendant ses loisirs, assisté de son épouse. Afin d'obtenir le paiement de ses prestations tout en dissimulant qu'il en était le bénéficiaire, il a fait établir six fausses factures au nom de tiers (dont son fils), pour un total de quelque 703 400 LUF (ca 17.000 EUR). Les fonds étaient reversés sur le compte personnel des époux. À l'audience, le greffier accusé a admis la matérialité des faits mais contesté toute intention frauduleuse, soutenant que les sommes versées correspondaient à un travail réellement effectué et que la Chambre n'avait subi aucun préjudice.

Le Tribunal a cependant relevé que le greffier avait fait coïncider son intérêt privé avec la mission officielle dont il était précisément chargé, et l'excuse légale d'absence de possibilité d'abus ne pouvait lui bénéficier dès lors qu'il avait délibérément dissimulé sa qualité de bénéficiaire en interposant des

[444] TA Lux., 12e, 23 mars 2006, n° 1079/2006.

personnes pour le paiement. Le tribunal a retenu en outre qu'il n'avait légalement aucun droit à cette rémunération : le statut des fonctionnaires de l'État interdit tout versement accessoire pour des travaux relevant, par leur nature ou leurs conditions d'exécution, des attributions normales du fonctionnaire ou de son service. Compte tenu du dépassement du délai raisonnable, le tribunal l'a condamné à 24 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et à une amende de 5 000 euros ; son épouse, dont le rôle était moindre, a été condamnée à douze mois d'emprisonnement avec sursis intégral et à une amende de 1 000 euros.

214. **Travaux sur chemins forestiers**[445]**.** Dans le cadre du plan global d'aménagement du domaine de la Haute-Sûre, le directeur de l'Administration des Eaux et Forêts profite de la présence de l'entreprise de construction sur place pour faire ouvrir un accès à ses propriétés forestières privées. La longueur totale du chemin ainsi ouvert s'étend sur 250 mètres, dont 65 mètres sur la partie non boisée de l'État et 185 mètres à l'intérieur des propriétés privées du directeur. Le chef du cantonnement forestier - cousin du directeur - adresse ensuite par voie administrative un procès-verbal de réception définitive proposant une subvention de 100 000 LUF en faveur de son cousin.

En première instance, un acquittement a été prononcé. Un témoin de l'administration a été formel pour dire que les projets de chemins ont bien été soumis pour avis et acceptation au directeur, sans que ce dernier ne soit intervenu ou l'ait influencé de quelque manière que ce soit dans la réalisation du projet.

Les juges d'appel ont cependant retenu que le directeur a tiré un intérêt concret de la réalisation du projet avant même l'approbation ministérielle du plan d'aménagement et est intervenu de façon directe dans la préparation de l'arrêté ministériel approuvant ce plan en donnant un avis au ministre de l'Agriculture ; cet avis était expressément référencé dans l'arrêté ministériel. Comme au moment de cette intervention le projet avait déjà été réalisé et qu'à l'occasion des travaux il avait fait construire un chemin privé désenclavant sa parcelle et avait demandé une subvention, le directeur devait nécessairement être conscient que ce projet concernait ses intérêts personnels.

Le chef de cantonnement était de son propre aveu pleinement conscient que sa décision de sélectionner ce projet parmi d'autres était susceptible de profiter à son cousin, et il avait permis à l'entreprise spécialisée d'effectuer simultanément les travaux commandés par ce dernier, évitant ainsi à celui-ci d'onéreux frais de déplacement de machines.

Compte tenu du dépassement du délai raisonnable, de l'âge avancé des prévenus et de leurs bons antécédents judiciaires, la Cour fait abstraction de

[445] TA Lux., 13e, 6 mai 2004, n° 1525/04 ; Cour d'appel, 14 décembre 2004, n° 423/04 V.

toute peine d'emprisonnement et prononce à charge de chacun une amende de 500 euros avec sursis.

215. Juge ou ami - il faut choisir[446]. Un juge des tutelles est saisi d'une demande de protection patrimoniale pour une jeune femme ayant des problèmes de dépendance, dont le père redoute qu'elle dilapide ses biens sous l'emprise de tiers. Le juge instruit le dossier, ouvre une sauvegarde de justice, puis prononce une curatelle simple en nommant une association comme curatrice. Ce même soir il rend visite à la jeune femme à son domicile et entame avec elle une relation intime. Les échanges de SMS saisis lors de l'enquête documentent la relation : rapidement, le juge écrit à la jeune femme qu'il faut choisir entre « le tribunal et l'amitié », et tous deux optent pour l'amitié. Le juge ne se dessaisit pourtant pas du dossier. Il mandate le psychiatre traitant et le curateur pour établir des rapports en vue d'une mainlevée, auditionne la jeune femme et prononce la mainlevée de la curatelle, nonobstant l'avis contraire du Ministère Public. La jeune femme décède quelque temps après dans un accident de la route, après avoir consommé de l'alcool. Ses parents, informés de la relation après le décès, portent plainte.

Les juges rappellent ici encore que l'infraction de prise illégale d'intérêts est un délit de prévention : il n'est pas nécessaire de prouver une mauvaise foi, un préjudice causé ou un avantage matériel retiré. La simple mise en contact, au sein d'une même personne, d'un intérêt privé et d'un intérêt public dont elle a l'administration ou la surveillance suffit à constituer l'infraction. En l'espèce, l'intérêt moral du juge (relation intime) est caractérisé, la concomitance entre cet intérêt privé et l'exercice de sa fonction judiciaire est établie, et le juge avait lui-même conscience de l'incompatibilité puisqu'il avait reconnu vouloir « terminer le dossier au plus vite » pour se dégager de cette situation. Il aurait dû se dessaisir plus tôt. Il est condamné à 6 mois d'emprisonnement avec sursis intégral, sans amende en l'absence de revenus et d'enrichissement matériel. L'interdiction d'exercer des fonctions publiques n'est pas prononcée, le prévenu ayant déjà été mis à la retraite par voie disciplinaire.

216. Le bourgmestre qui augmente le salaire de sa compagne et embauche un proche[447]. La compagne d'un bourgmestre-avocat est propriétaire de deux parcelles contiguës. Elle vend la première à la commune

---

[446] TA Lux., 7e, 13 juillet 2017, n° 2234/2017. Sur le volet civil : Les parents de la jeune femme, agissant en qualité d'héritiers, réclament 100 000 euros en réparation de leur préjudice moral, faisant valoir que le juge avait failli à sa mission de protection et avait profité de la vulnérabilité de leur fille. Le tribunal rejette la demande, faute de lien causal établi entre l'infraction et le dommage invoqué : la jeune femme est décédée plus d'un an après la mainlevée de la curatelle, dans un accident de la route sous l'emprise de l'alcool, sans qu'aucun élément ne permette de retenir ce décès à la levée de la mesure de protection ou à la relation consentante qu'elle entretenait avec le juge.

[447] Cour d'appel, 4 mai 2021, n° 141/21 V ; cassation rejetée par Cour de cassation, 28 avril 2022, n° 60/2022, n° CAS-2021-00058 du registre.

pour 215 000 euros en octobre 2010, opération dans laquelle le bourgmestre est impliqué comme élu. S'agissant de la seconde parcelle, plus grande, elle avait elle-même mandaté une agence immobilière pour la céder à 460 000 euros et un acquéreur avait signé un compromis pour ce montant - que le bourgmestre lui conseille de résilier, via son étude d'avocat, pour finalement lui racheter lui-même la parcelle. Le compromis de vente signé entre eux en novembre 2010 mentionne un prix de 150 000 euros ; le jour de l'acte notarié, en mars 2011, le bourgmestre vire 100 000 euros supplémentaires à sa compagne sous la mention « indemnité », portant ainsi le prix réel à 250 000 euros, dissimulé pour éviter les droits d'enregistrement et l'imposition de la plus-value. En concomitance avec ces transactions, le temps de travail de la compagne est doublé à la commune et une proche de celle-ci y est recrutée. La reconnaissance de dette de 100 000 euros signée par la compagne n'est produite qu'un an plus tard, après le début des perquisitions judiciaires.

En première instance, le bourgmestre est condamné pour prise illégale d'intérêts, corruption passive, faux et usage de faux et blanchiment à 3 ans d'emprisonnement (dont 2 avec sursis), 50 000 euros d'amende et 5 ans d'interdiction d'exercice de fonctions publiques ; la parcelle est confisquée. Sa compagne est condamnée pour corruption active, faux et usage de faux et blanchiment à 2 ans d'emprisonnement avec sursis intégral et 5 000 euros d'amende. En appel, les infractions sont confirmées dans leur intégralité ; les peines du bourgmestre sont réduites à 30 mois avec sursis intégral et 25 000 euros d'amende, l'interdiction de fonctions est levée ; celles de la compagne sont réduites à 18 mois avec sursis intégral, l'amende restant inchangée. La confiscation de la parcelle est maintenue. Un recours en cassation est rejeté.

217. Autres exemples

Nous nous permettons encore de citer un extrait de l'ouvrage de Jean Bour[448], qui a fait un inventaire d'affaires, donc certaines ne sont pas accessibles sur les moteurs de la recherche de la justice. Nous remercions l'auteur d'avoir fait ce travail minutieux.

a) Cas d'immixtion ou de prise illégale d'intérêts reconnue :

• le directeur d'une administration ayant la surveillance de l'établissement d'un plan d'aménagement établi par son administration et intervenant de façon directe par avis dans l'arrêté ministériel qui a approuvé ce plan, ce qui a eu pour résultat de favoriser son frère en lui permettant l'aménagement d'un chemin domanial qui a pu être directement raccordé à la parcelle de son frère (CA, 14 décembre 2004) ;

• le bourgmestre en charge des dossiers de l'habitation sociale chargeant une société dans laquelle son fils avait des intérêts prépondérants, de la construction de certains immeubles (CA, 12 novembre 1996) ;

[448] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 356-358.

(c) 2026 - J-L Putz

• le bourgmestre qui, en vue de la construction d'une station GSM pour un réseau d'un provider sur un terrain lui appartenant, accorde une autorisation de construire (TAD, 18 mai 2000) ;

• le président de la commission administrative d'un hôpital (responsable d'un hospice) qui a signé des bons de commande de matériel en faveur de son frère, représentant général dans la branche, qui, en conséquence, a touché une commission. Ce dernier est considéré comme coauteur du délit de prise illégale d'intérêts (TAD, 3 novembre 1995) ;

• le secrétaire administratif, puis directeur d'un syndicat intercommunal de gestion informatique qui est en même temps agent d'assurances, qui a conclu des contrats d'assurances pour ledit syndicat (CA, 14 mars 2000) ;

• le bourgmestre qui commande pour et au nom de sa commune du matériel auprès des firmes A, B et C dans lesquelles il est directement intéressé et qui touche un bénéfice sur les livraisons afférentes (Cour d'appel, 3 janvier 1977) ;

• le conducteur de l'Administration des ponts et chaussées qui intervient dans l'administration d'une firme commerciale appartenant à une connaissance à qui il « refile » des commandes de matériel utilisé pour les chantiers dont il a la surveillance (CA, 5 novembre 1987) ;

• le bourgmestre, conseiller d'une société anonyme travaillant pour le compte de la commune, participant à des voyages à charge de ladite société (Cour d'appel, 2 février 1988) ;

• le bourgmestre, prenant part à la décision d'adjudication de travaux intéressant entre autres ses terrains personnels (TAD, 22 octobre 1998) ;

• le fonctionnaire affecté auprès de l'Administration des contributions directes, préposé du bureau d'imposition x, qui a contrôlé et validé par sa signature l'imposition de la société Y, alors qu'il donnait des conseils en matière fiscale au dirigeant de cette société et qu'il en établissait les déclarations (CA, 25 septembre 2013) ;

• le même fonctionnaire qui a contrôlé et validé par sa signature l'imposition d'un certain nombre de sociétés domiciliées auprès de la société anonyme Fiduciaire X, alors qu'il donnait de manière régulière aux dirigeants de la fiduciaire précitée contre rémunération des cours et des conseils en matière fiscale (même décision confirmant le jugement du TAL) ;

• le magistrat, juge des tutelles, qui entretient une relation amicale et intime avec une personne pendant la période durant laquelle cette personne qu'il avait placée sous curatelle, était placée sous sa surveillance (TAL, 13 juillet 2017) ;

• le directeur régional de la Police qui a participé à une pré-sélection des candidats à un poste administratif au sein de la Police, qui a ultérieurement fait partie en tant que membre de la commission d'embauche et y a soutenu un candidat qui était le mari de la cousine de l'épouse du prévenu, pour avoir eu un intérêt moral (TAD, 13 octobre 2022, n° 415/2022) ;

• le fonctionnaire du SRE, chargé de la gestion du parc automobile du SRE, qui a acquis à des fins privées un véhicule aux mêmes conditions avantageuses que ceux acquis pour les services du SRE (TAD, 26 novembre 2020, n° 430/2020) ;

• le curateur de plusieurs sociétés, déclarées en état de faillite, qui avait signé antérieurement pour le compte de chacune d'elles un contrat de domiciliation avec

une société, qui ont donné lieu au paiement de la somme de 42.692,63 euros, alors que le curateur était actionnaire de cette société (à noter que ces faits ont aussi été qualifiés de malversation - CA, 21 juillet 2020, n° 267/2 V).

b) Cas dans lesquels l'immixtion n'a pas été reconnue :

• le notaire, membre du conseil échevinal qui a dressé des actes de ventes entre différents vendeurs d'un immeuble et un agent immobilier qui, finalement, a vendu l'immeuble en question à la commune au motif qu'il n'était pas prouvé qu'au moment des actes de vente notariés, le conseil des bourgmestre et échevins avait soit l'administration soit la surveillance des transferts de propriété (ch. des mises, 12 novembre 1984) ;

• le fonctionnaire de l'Administration des eaux et forêts, détaché auprès du ministère de l'Agriculture avec une mission consultative, qui gérait les forêts d'un particulier au motif que, suivant les éléments du dossier, les fonctions exercées au sein de l'administration ne comportaient aucune mission de surveillance ou de contrôle par rapport à ce « client privé » (Ch. cons. TAD, 8 février 1999).

218 à 229. Réservés.

(c) 2026 - J-L Putz

SECTION 4 -
QUELQUES INFRACTIONS VOISINES

230. Les fonctionnaires dans le viseur. Le Code pénal prévoit un certain nombre d'infractions qui s'adressent spécifiquement aux fonctionnaires publics (fonctionnaires ou officiers publics, dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force publique, selon les cas). Il faut mentionner tout d'abord un chapitre dédié aux atteintes portées par des fonctionnaires publics aux droits garantis par la Constitution (art. 147 et s. du Code pénal), où l'on trouve par exemple la détention arbitraire ou la violation de domicile - infractions rarement appliquées. Parmi les infractions contre l'ordre public, les articles 233 et suivants comprennent la corruption et les infractions voisines mais aussi, par exemple, la coalition de fonctionnaires, l'empiétement sur d'autres autorités, la destruction d'actes et de titres[449], ou encore l'abus d'autorité contre l'exécution d'une loi. On y trouve également le déni de justice (art. 258 du Code pénal), qui sanctionne le juge refusant de rendre la justice, ainsi que les actes de torture par un agent public - infractions elles aussi rarement poursuivies. On y trouve encore certaines autres infractions que nous aborderons brièvement par la suite en raison d'un certain intérêt dans la pratique judiciaire et un lien avec la probité.

Outre les infractions de corruption et trafic d'influence, la directive-corruption exige à son tour que le droit des Etats membres prévoient un certain nombre d'autres infractions, mais la directive les définit avec moins de précision et laisse donc davantage de marge de manœuvre pour les législateurs nationaux. A notre avis, moyennant les infractions énumérées ci-avant, le droit luxembourgeois couvre largement ces hypothèses, et tout au plus l'une ou l'autre adaptation sera requise (voir encadré).

Infractions additionnelles prévues par la directive-corruption

- Le détournement de biens confiés à l'agent public (Art. 5), situation que le droit luxembourgeois devrait déjà couvrir.

- L'exercice illégal de fonctions publiques (Art. 7) ; la définition est vague et le droit luxembourgeois comporte déjà des infractions nombreuses à charge des fonctionnaires, dont de manière générale toute atteinte arbitraire aux droits constitutionnels (Art. 151 du Code pénal) ou l'immiscions dans les fonctions publiques (Art. 227 du Code pénal).

- L'entrave au bon fonctionnement de la justice (Art. 8), notamment par le recours à la force physique, à des menaces ou à l'intimidation, l'incitation au faux témoignage ou

[449] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 346 : « Est visé par le terme de destruction tout acte de nature à enlever soit en les supprimant dans son intégralité, soit en les altérant ou en les endommageant de façon à devenir inutilisables, c-à-d de ne plus servir à constituer une preuve quelconque, ce qui est le propre des actes ou des titres visés. » ; Rentrant dans la catégorie des actes visés : « les actes notariés, les actes de l'état civil, les comptes rendus de réunions, les procès-verbaux des dossiers pénaux ».

le fait d'empêcher un témoignage. A notre avis, le droit existant couvre largement ces situations. « L'entrave au bon fonctionnement de la justice est une infraction pénale commise à l'appui de la corruption, parmi d'autres infractions. Cela est reconnu dans le droit pénal des États membres. Il est donc nécessaire d'incriminer l'entrave au bon fonctionnement de la justice, qui implique l'exercice de la force physique, des menaces ou des intimidations, ou l'incitation à apporter un faux témoignage ou à présenter de faux éléments de preuve »[450].

- L'enrichissement lié aux infractions de corruption (Art. 9) ; la Directive vise l'acquisition, la détention ou l'utilisation intentionnelles par un agent public de biens, sachants qu'ils proviennent de la commission par un autre agent public d'une des infractions à la probité. A notre sens, l'infraction de blanchiment (→ 498), ensemble avec le recel, recouvrent ces hypothèses.

- La dissimulation (Art. 10), entendue comme le fait de déguiser ou dissimuler intentionnellement la nature, l'origine et l'emplacement de biens provenant de ces infractions, situation qui est également couverte par le délit de blanchiment.

La question de la création d'une infraction d'abus de fonction et d'enrichissement illicite s'était déjà posée au moment de l'approbation de la convention de Mérida, mais le Luxembourg avait préféré ne pas s'engager dans cette voie[451].

231. Concussion. La concussion, qui figurait déjà sous une forme comparable dans le code adopté en 1879 et précédemment dans le Code français de 1810, a pour finalité de garantir l'intégrité financière de l'administration et la confiance des administrés dans l'exercice impartial et légal de la puissance publique. Est incriminé, en résumé, le fait, pour un dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, ou une personne chargée d'une mission de service public, d'ordonner de percevoir, d'exiger ou de recevoir ce qu'elle savait n'être pas dû (ou excéder ce qui était dû), ou d'accorder indûment une exonération de droits, contributions, impôts ou taxes. La peine est un emprisonnement de six mois à cinq ans (réclusion de cinq à dix ans si violence

[450] 18e Considérant de la directive 2026/1021.

[451] Projet de loi n° 5697, Commentaire des articles, ad art. 2, p. 5 : « L'infraction d'abus de fonction prévue à l'article 19 ainsi que l'infraction d'enrichissement illicite prévue à l'article 20 de la convention ne sont pas prévues dans notre droit. Or, la convention accorde aux Etats membres un pouvoir d'appréciation pour conférer ou non le caractère d'infraction pénale à ces deux infractions ».

ou menaces), avec possible interdiction de fonctions publiques[452]. Les délits de concussion et de corruption ne peuvent pas se cumuler[453].

Ce que dit la loi

Art. 243 du Code pénal

Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public, qui se sera rendue coupable de concussion, en ordonnant de percevoir, en exigeant ou recevant ce qu'elle savait n'être pas dû ou excéder ce qui était dû pour droits, taxes, impôts, contributions, deniers, revenus ou intérêts, pour salaires ou traitements, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et pourra être condamnée en outre, à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics.

La peine sera la réclusion de cinq à dix ans, si la concussion a été commise à l'aide de violence ou menaces.

Sera punie des mêmes peines, toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, qui aura accordé sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics, en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus aux alinéas 1er et 3ième du présent article est punie des mêmes peines.

[452] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « L'article 243 du Code pénal punit à titre de délit de concussion notamment le fait pour une personne chargée d'une mission de service public d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics, en violation des textes légaux ou réglementaires. Cet article exige dès lors, outre la qualité personnelle du prévenu, les éléments constitutifs suivants : a) le fait d'accorder une exonération ou franchise de droits, contributions, impôts ou taxes publics, b) une violation des textes légaux ou réglementaires, c) un élément moral, à savoir le dol général. ».

[453] Cour d'appel, 2 février 2011, n° 61/11 X : « En effet, à l'instar du représentant du ministère public, la Cour considère qu'il faut distinguer les infractions de concussion et de corruption qui ne peuvent pas se cumuler. Si l'abstention coupable a une contrepartie, il y a, en effet, corruption et non concussion (cf. Rép. pénal Dalloz, V° Concussion, n° 34, cf. également Juriscl. pénal, sub Art. 432-10, Fasc. Concussion n° 3 et Juriscl. pénal sub Art. 432-11, Fasc. 10, n°22 qui note, pour bien saisir la différence : « Dans la concussion, le fonctionnaire est l'auteur de l'infraction et le particulier sa victime. Dans la corruption, corrupteur et corrompu sont tous les deux coupables. »). Il convient, dès lors, d'examiner, dans un premier temps, si l'infraction de corruption est établie à charge de X.) avant de se prononcer, dans un second temps, sur sa culpabilité éventuelle quant à l'infraction de concussion ».

La notion de « textes légaux ou réglementaires » est large et inclut les règlements communaux[454] ; par contre ne sont pas visés d'autres textes comme des ordres, instructions, circulaires administratives[455].

Sur le plan moral, « l'infraction suppose (…) l'intention de la commettre, une erreur n'entrant pas en ligne de compte »[456]. « L'infraction est intentionnelle, les mobiles sont toutefois indifférents. L'intention disparaît en cas de perception exigée ou d'exonération accordée indûment par suite d'une erreur »[457]. L'infraction de concussion n'exige aucun dol spécial et le mobile de l'auteur est indifférent[458]. Par contre, une affaire récente relative à un collège échevinal qui a renoncé à une taxe a posé la question de l'appréciation de l'élément moral (voir encadré qui suit). La Cour de cassation a rappelé que « l'infraction de concussion est un délit intentionnel qui nécessite la démonstration d'un dol général, c'est-à-dire la volonté de réaliser, en connaissance de cause, le comportement incriminé par la loi et la conscience de commettre l'infraction »[459].

---

[454] Cour de cassation, 19 décembre 2024, n° 195/2024, n° CAS-2024-00052 du registre : « Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé la disposition visée au moyen en ayant retenu que l'élément matériel de l'infraction de concussion, à savoir la violation de textes légaux ou réglementaires, était établi alors que le délit de concussion qui lui est reproché trouverait son fondement dans la violation d'un règlement-taxe communal qui ne rentrerait pas dans la définition de « textes légaux ou réglementaires » au sens de l'article 243 du Code pénal. En l'absence de disposition limitant la notion de « textes légaux ou réglementaires » aux seuls lois ou règlements au sens des articles 76 et suivants respectivement 45 de la Constitution, les termes « textes réglementaires » couvrent également les règlements communaux pris par le conseil communal sur base des pouvoirs qui lui sont conférés par une loi, tels qu'en l'espèce le règlement-taxe du 8 novembre 2016 sur la participation au financement des équipements collectifs pris sur base de l'article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal. Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé. ».

[455] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « Il convient de retenir que, conformément au principe d'interprétation stricte du droit pénal, la notion de « textes légaux ou réglementaires » ne vise que les normes qui ont le caractère de loi ou de règlement, émis conformément aux pouvoirs accordés par la Constitution à la Chambre des Députés et au Grand-Duc. Le concept n'englobe dès lors pas le non-respect d'ordres ou d'instructions reçus d'un supérieur hiérarchique. La notion n'englobe pas non plus la violation de circulaires internes à l'administration. En effet, une circulaire administrative ne constitue qu'une instruction sous forme de lettre adressée par une autorité administrative aux divers fonctionnaires de son département. Elle n'a pas de caractère légal; elle ne constitue pas un acte réglementaire (voir p.ex. T. Adm., 15 juin 2009, n° 24477) ».

[456] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 16.

[457] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 19.

[458] TA Lux., 18e, 21 janvier 2010, n° 277/2010 : « L'infraction de concussion est une infraction intentionnelle, de sorte qu'elle exige un dol général, donc la connaissance par le prévenu des éléments qui constituent l'infraction. L'article 243 du Code pénal n'exige aucun dol spécial, ni aucune intention méchante ou frauduleuse, ce d'autant plus qu'il précise que l'infraction est consommée « quelque motif » ait pu animer l'auteur ».

[459] Cour de cassation, 19 décembre 2024, n° 195/2024, n° CAS-2024-00052 du registre. Dans ses conclusions, l'Avocat général avait longuement analysé la position de la Cour de cassaion en matière d'élément moral pour conclure que le délit de concussion était un élément intentionnel, mais que la Cour d'appel aurait retenu à juste titre qu'il y avait une telle intention : « Au vu de la motivation précitée, il apparaît clairement que la Cour d'appel a correctement analysé les faits de

Exemples

- Il y a concussion lorsqu'un fonctionnaire perçoit une rémunération pour du travail qu'il n'a pas effectué parce qu'il s'adonnait à des tâches de nature privée pendant des absences qu'il a volontairement cachées[460].

- Il peut y avoir concussion lorsqu'un agent public perçoit son traitement alors qu'il était en absence injustifiée. Dans un premier cas, il s'agissait de deux gardiens de nuit d'un musée ont échangé leurs codes d'accès pour falsifier les registres de présence et percevoir un salaire pour des heures non travaillées[461]. Dans un autre cas, un officier de police supérieur a déclaré comme temps de travail des périodes de loisir[462] (au moins 84 jours en 2015-2016). Dans un troisième cas, un agent communal a perçu un salaire en dissimulant, par manipulation du système de pointage, des périodes de consultance externe rémunérée pour d'autres communes[463]

- Un agent de la « téléboutique » qui vend des fiches et câbles qui devaient être remis gratuitement, commet un acte de concussion[464].

- Un inspecteur des impôts accorde la déduction de commissions substantielles sans exiger la liste des bénéficiaires pourtant formellement requise par la loi fiscale (→ 187).

---

l'espèce et le rôle joué par les demandeurs en cassation et a retenu, sur base de ces analyses, que l'élément moral requis pour les fautes intentionnelles était donné. Elle a ainsi, certes implicitement, constaté que les prévenus avaient conscience de commettre une infraction pénale et qu'ils avaient la volonté de l'accomplir avec son résultat ».

[460] TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025.

[461] TA Lux., 16e, 10 novembre 2009, n° 3198/2009 : « Les infractions de concussion et d'infractions à l'article 509-3 du Code pénal sont établies par la manipulation du système de badge mis en place par l'administration communale de la Ville de X., manipulations visant à masquer ses nombreuses absences induites par ses autres activités professionnelles protéiformes ».

[462] TA Lux., 12e, 16 mars 2023, n° 797/2023 ; Il s'agissait d'au moins 84 jours en 2015-2016 ; « A ce jour, le prévenu n'a pas rapporté un début de commencement de preuve permettant de mettre en doute les éléments tangibles dégagés par l'instruction quant aux heures de travail non effectuées et qu'il a pourtant indiqué comme ayant été intégralement prestées et pour lesquelles il a obtenu une rémunération. (…) Ainsi, le Tribunal retient que le prévenu n'a pour les jours, tels que libellés par le Ministère Public dans la citation à prévenu, pas effectué ses heures de travail réglementaires. L'article 243 du Code pénal a entre autres pour vocation de sanctionner toute perception indue. Il est constant en cause que X. a perçu une rémunération pour les heures de travail non prestées. L'intention criminelle du prévenu ne fait pas l'ombre d'un doute au vu des nombreuses activités de loisir effectuées pendant ses heures travail et qu'il a faussement indiquées comme constituant des heures de travail. »

[463] TA Lux., 23e, 2 avril 2025, n° 1216/2025 (jugement sur accord) : « Les infractions de concussion et d'infractions à l'article 509-3 du Code pénal sont établies par la manipulation du système de badge mis en place par l'administration communale de la Ville de X., manipulations visant à masquer ses nombreuses absences induites par ses autres activités professionnelles protéiformes. ».

[464] Cour d'appel, 2 février 2011, n° 61/11 X

Un conseil communal qui décide de renoncer à une taxe – élément moral et erreur de droit en discussion[465]

Une commune luxembourgeoise vote en novembre 2016 l'introduction d'une taxe de participation au financement des équipements collectifs (scolarisation, équipements culturels et sportifs) à percevoir lors de toute délivrance d'autorisation de bâtir. Le règlement communal entre en vigueur en février 2017. En parallèle, la commune mène depuis 2015 des négociations avec une société immobilière pour la reconstruction du centre culturel local, détruit par un incendie. Dans le cadre de cet accord, la société prend en charge une série d'équipements collectifs (canalisation, conduites, voiries) à hauteur d'environ 300 000 euros. Lorsque la société dépose sa demande définitive d'autorisation de bâtir en mars 2017, donc après l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe, le bourgmestre accorde l'autorisation sans réclamer la taxe de participation, qui s'élève à 71 727,75 euros. La secrétaire communale soulève la question auprès du collège des bourgmestre et échevins, lequel décide néanmoins de ne pas facturer la taxe, notamment en raison de l'ancienneté des négociations et du fait qu'une première demande d'autorisation avait été déposée avant l'entrée en vigueur du règlement. La taxe ne sera finalement facturée qu'en novembre 2019, après dénonciation par un membre du conseil communal au Parquet, et sera réglée par la société.

Les trois prévenus (le bourgmestre, pompier de profession, et deux échevins, l'un agriculteur, l'autre agent de l'aéroport) ne contestent pas la matérialité des faits mais invoquent l'erreur de droit : n'étant pas juristes et opérant dans une petite commune sans service juridique propre, ils auraient légitimement pu croire qu'il était inéquitable de réclamer une taxe de participation aux équipements à une société qui avait elle-même réalisé et financé ces équipements, et que la première demande d'autorisation antérieure à la taxe neutralisait son application.

En première instance, le tribunal de Diekirch acquitte les trois prévenus : si l'élément matériel de la concussion est établi, l'élément intentionnel ferait défaut. Les juges estiment qu'il n'avait jamais été dans l'intention des prévenus de favoriser la société, et que leur conviction erronée, bien que non invincible, neutralise le dol requis.

La Cour d'appel réforme sur deux points. Elle se fonde sur le fait avéré que le bourgmestre savait que la nouvelle réglementation était en vigueur et que la question avait été expressément posée et tranchée au sein du collège. Elle retient que la conscience de la violation de la disposition réglementaire suffit à caractériser l'élément intentionnel, et que l'erreur invoquée n'était pas invincible puisque les prévenus auraient pu consulter un juriste. Chacun est condamné à 1 000 euros d'amende, le trouble à l'ordre public étant jugé faible puisque la taxe a été rapidement payée.

La Cour de cassation casse l'arrêt: le délit de concussion est un délit intentionnel qui exige la démonstration d'un dol général. En se contentant d'affirmer que la seule conscience de la violation de la disposition réglementaire suffit, sans rechercher ni démontrer que les prévenus avaient également la volonté de commettre le délit, la Cour d'appel aurait violé l'article 243 du Code pénal. L'affaire est ainsi renvoyée devant la Cour d'appel pour qu'elle statue à nouveau.

---

[465] Cour de cassation, 19 décembre 2024, n° 195/2024, n° CAS-2024-00052 du registre, cassant Cour d'appel, 12 mars 2024, n° 84/24 V réformant en partie TA Diekirch., 23 mars 2023, n° 151/2023

232. Détournement de deniers publics. L'article 240 du Code pénal protège l'intégrité du patrimoine placé sous la responsabilité des personnes exerçant des fonctions publiques. Il vise tant l'appropriation pure et simple des fonds ou biens concernés que leur utilisation à des fins étrangères à celles pour lesquelles ils ont été confiés, dès lors qu'il en résulte une atteinte aux intérêts publics[466].

Pourront faire l'objet d'un détournement[467] :

- les deniers publics ou privés et les effets en tenant lieu : tous les instruments financiers qui sont susceptibles de servir au paiement (argent, chèques, lettres de change, chèques-repas, titre-service, etc.),
- les pièces, titres, actes, effets mobiliers : tous les meubles corporels : les différentes espèces d'écrits (les pièces), les actions et les obligations (les titres), les pièces constatant l'existence d'un droit estimable en argent (les actes) et tout ce qui est réputé meuble corporel au sens de l'article 535 du Code civil.

L'objet détourné ne devra pas nécessairement avoir une valeur estimable en argent ; il suffit qu'il présente un intérêt pour des tiers (p.ex. des documents)[468].

L'infraction exige un dol spécial[469]

Lorsqu'on fait travailler une personne rémunérée par des fonds publics à des tâches privées, il y a détournement de la rémunération payée pendant les

---

[466] TA Lux., 12e, 6 juin 2012, n° 2047/2012 : « L'infraction à l'article 240 du Code pénal comprend cinq éléments : - la qualité de l'auteur du détournement ; - la circonstance que les choses détournées sont venues entre ses mains en vertu ou en raison de sa charge ; - le fait matériel de détournement ; - l'intention frauduleuse ; - la nature des choses détournées » ; Cour d'appel, 18 mars 2026, n° 160/26 X : « Outre la qualité de l'auteur, l'infraction requiert la réunion de quatre éléments constitutifs : - la possession d'un objet mobilier ; - une possession en vertu ou à raison de la fonction exercée ; - un détournement ; - une intention frauduleuse. ».

[467] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

[468] Cour d'appel, 18 mars 2026, n° 160/26 X.

[469] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020 : « Bien que le texte de l'article 240 ne l'exige pas expressément, il est unanimement admis que le détournement par une personne exerçant une fonction publique exige un dol spécial. (Les infractions Vol. 5, Les infractions contre l'ordre public, Larcier, p.321, (Rigaux et Trousse, Les crimes et les délits du Code pénal, Tome IV - Les crimes et les délits contre l'ordre public, p. 225 ; C. cass. be. 7 avril 1982, Pas. I,1982, 925-930) Il ne fait pas de doute qu'en l'occurrence P.1.) s'est approprié les sommes et les a dépensés à titre personnel, se procurant de la sorte un avantage indu » ; Cour d'appel, 18 mars 2026, n° 160/26 X : « Finalement, bien que le texte de l'article 240 du Code pénal ne le précise pas, la doctrine et la jurisprudence sont constantes pour considérer que le détournement par une personne exerçant une fonction publique exige un dol spécial, soit l'intention de procurer ou tenter de procurer à soi-même ou à autrui quelque avantage illicite ou échapper à un quelconque préjudice. Un mobile louable ne fait pas disparaître l'intention frauduleuse (Henri-D. Bosly, Christian De Valkeneer, Les infractions - Volume 5, op.cit., p. 321) ».

heures de travail en question[470]. Mais ne constitue pas un détournement de deniers publics le fait pour une entreprise de ne pas payer/reverser la TVA qu'elle a facturée à ses clients[471].

Ce que dit le Code pénal

Art. 240 du Code pénal

Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans toute personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou toute personne chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, qui aura détourné, directement ou indirectement, des deniers publics ou privés, des effets en tenant lieu, des pièces, titres, actes, effets mobiliers qui étaient entre ses mains, soit en vertu, soit à raison de sa charge ou qui les aura utilisés d'une manière contraire aux fins prévues et d'une façon à porter atteinte aux intérêts publics.

Détournement en faisant travailler des agents publics pour son compte[472].

Dans l'affaire baptisée « *Gaardenhaischen* » un bourgmestre luxembourgeois, cumulant ses fonctions électives avec la présidence d'une association d'insertion professionnelle subventionnée et d'un syndicat intercommunal, est condamné pour avoir systématiquement mobilisé les ressources publiques de ces trois entités au profit de deux patrimoines privés (celui d'un ami dont il attendait l'héritage et celui de sa compagne) en ordonnant travaux, commandes et prestations payées sur fonds publics sans refacturation aux bénéficiaires. Sa compagne est condamnée pour avoir participé à la mise en location de son immeuble via le syndicat intercommunal et pour avoir conservé et utilisé un courrier de soutien signé par le bourgmestre en sa qualité officielle.

---

[470] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026 : « En l'espèce, en chargeant, respectivement en faisant charger le salarié communal X., lors de ses heures de travail, de l'exécution de tâches ne relevant pas du champ de compétence de la Ville de (...), soit du mesurage et de l'établissement de plans de deux propriétés privées, il y a eu détournement des deniers communaux dépensés à titre de rémunération, respectivement d'indemnisation de X., ainsi que les plans ainsi confectionnés par X., partant des pièces au sens de l'article 240 du Code pénal. Le détournement par une personne exerçant une fonction publique suppose que le bien détourné se soit trouvé entre les mains de l'auteur. Ce dernier doit en avoir reçu la possession à titre précaire, que ce soit par le dépôt ou la tradition physique de la chose ou par le transfert des prérogatives liées à son usage ou à sa gestion (Cass. belge, 31 mai 2006, R.G. n° P. 06.0238.F.). (…) En l'espèce, X. était, en sa qualité de stagiaire communal, à la disposition et aux services du bourgmestre A. et de b. en sa qualité de chef de service du service Urbanisme et Circulation du service technique de la Ville de (...). Les plans dressés par ce dernier sur du papier à entête de la Ville de (..) ont d'ailleurs été remis par X. à A. en sa qualité de bourgmestre. » ; sur la question, voire aussi J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 345.

[471] Cour d'appel, corr., 14 janvier 2014, n° 25/14 V : « De l'obligation légale faite à la personne imposable d'adresser à l'administration des déclarations en vue de l'établissement de l'assiette de la taxe ne saurait être déduite l'accomplissement d'un quelconque service public. (…) Le fait de la société Z. s.àr.l. en tant que personne imposable de ne pas satisfaire aux obligations lui imposées par la législation en matière de taxe sur la valeur ajoutée, et plus particulièrement à son obligation de paiement, ne constitue dès lors pas cette société et son gérant en infraction à l'article 240 du Code pénal. ».

[472] TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

La qualification de détournement de deniers publics est retenue pour chacun des épisodes dans lesquels le bourgmestre a fait travailler à des fins privées des personnes dont la rémunération est assurée par des fonds publics. Le salaire ou l'indemnité versé à un employé d'une collectivité publique ou d'une association elle-même financée par des deniers communaux et étatiques constitue en soi un « denier public » au sens du texte. Dès lors, détourner ces personnes de leur mission en faisant en sorte qu'elles prestent pendant leurs heures de travail pour un intérêt purement privé, sans refacturation, revient à détourner leur rémunération. Ce raisonnement est appliqué au stagiaire communal chargé de dresser les plans des maisons privées (rémunération de la ville détournée), aux équipes de l'association d'insertion mobilisées pour poser des dalles, poser une clôture, souder et peindre sur la propriété privée. Le tribunal précise en outre que le matériel acquis par ces entités et utilisé à des fins privées constitue également un bien détourné. À cela s'ajoute le détournement de sommes plus classiques : les 98 250 euros de travaux de raccordement payés sur budget communal, ou les 8 056 euros de matériaux de clôture commandés au nom de la ville.

Détournement de fonds à la brigade motorisée des douanes[473]

Un fonctionnaire affecté à la brigade motorisée des Douanes et Accises de Frisange a détourné à son profit des fonds publics perçus dans le cadre de son activité quotidienne, en omettant de les reverser sur le compte de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines comme il en avait l'obligation. Pour ce faire, il a exploité une faille procédurale dans le système informatique « Douane Contrôle (DOCON) », en y déclarant que les versements avaient été effectués alors qu'ils ne l'avaient pas été. Le montant total détourné s'est élevé à 88 000 euros.

Le supérieur hiérarchique immédiat du fonctionnaire s'est vu reprocher d'avoir omis, depuis août 2006, de vérifier la gestion des carnets d'avertissements taxés et le reversement des sommes perçues. Une procédure disciplinaire a été ouverte à son encontre en sus de celle visant le fonctionnaire auteur des détournements.

Sur le plan organisationnel, les carnets d'avertissements taxés ont été remplacés, une nouvelle procédure de versement centralisé a été mise en place et le système informatique a été complété d'une détection automatique des retards de versement.

Autres exemples

- Un contrôleur de bus municipal a émis de faux tickets en échange de paiements en espèces, conservés pour lui-même[474].

- Un directeur administratif d'hôpital qui organise des heures supplémentaires fictives pour absorber des excédents budgétaires de l'Union des caisses de maladie

[473] Réponse à la question parlementaire n° 2704 du 16 juillet 2008 de Monsieur le Député Robert Mehlen.

[474] TA Lux., 12e, 6 juin 2012, n° 2047/2012. Il a été condamné par défaut à une peine d'emprisonnement de 16 mois et à une amende de 2.000 euros.

plutôt que de les restituer[475] ; les sommes en question étaient versées au personnel ce qui constituait un détournement[476].

- Un préposé fonctionnaire du Centre National de l'Audiovisuel a conservé des recettes en espèces (ca 40.000 euros) entre 2010 et 2020 au lieu de les verser sur les comptes de l'institution[477].

- Un agent du SREL, chargé du parc automobile, détourne le produit de ventes de véhicules de l'Etat[478].

- Deux agents du SREL ayant détourné des CD contenant des enregistrements officiels sensibles (dont des conversations enregistrées entre le premier ministre Jean-Claude Juncker et l'un des prévenus), en les conservant en dehors des locaux du service, dans des lieux accessibles à eux seuls, même après la fin de leurs fonctions[479]. La Cour a jugé que le détournement était constitué par la simple confection de copies distraites de leur destination normale, précisant que l'objet détourné n'a pas besoin d'une valeur pécuniaire et que la remise ultérieure des CD aux autorités ne fait pas disparaître l'infraction, celle-ci étant instantanée.

233. Intimidation. L'article 251 du Code pénal sanctionne d'une peine criminelle[480] toute personne qui utilise des menaces ou des violences ou qui commet tout autre acte d'intimidation pour obtenir d'une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, soit qu'elle

---

[475] Cour d'appel, 9 juillet 2008, n° 349/08 X : « Quant à l'infraction à l'article 240 du code pénal, dont le texte et les éléments constitutifs ont été cités correctement par les premiers juges, la Cour considère, à l'instar du représentant du ministère public, qu'il y a bien eu détournement des choses remises à X.) à raison de sa charge. Les sommes en question avaient été remises à X.) à cause de sa qualité. En d'autres mots, il y a eu remise volontaire. (…) En effet, en l'espèce, le prévenu X.), et à travers lui l'HÔP1.), s'est vu attribuer un budget prévisionnel dont le montant n'était pas seulement fixé en fonction des heures supplémentaires fictives. Chaque année, les responsables de l'hôpital, dont le prévenu, et de l'UCM ont, conformément aux dispositions de la Convention du 16 février 1996, précitée, négocié le budget de l'année suivante en considération d'un grand nombre de facteurs, sur base essentiellement des sommes dépensées l'année précédente, il est vrai, mais dont la très large part avait effectivement été dépensée tout à fait régulièrement. Mais d'autres facteurs ont été pris en considération également, tel le nombre des personnes partant à la retraite, le nouveau personnel à engager. De la sorte, le représentant du ministère public a raison de dire que les sommes versées en considération des décomptes pour heures supplémentaires fictives, qui ne constituent qu'une part très réduite des facteurs de référence, n'étaient pas déterminantes pour l'attribution du budget prévisionnel. Cette réflexion est d'autant plus vraie pour les sommes distribuées à titre d'heures supplémentaires fictives pour l'exercice 1998 - mais elle reste vraie pour les autres exercices également - vu qu'en 1996, année de référence, il n'y avait justement pas d'excédent budgétaire. Contrairement aux premiers juges, la Cour considère, dès lors, que cet élément constitutif de l'infraction visée à l'article 240 du code pénal est donné ».

[476] « Les éléments tenant au fait matériel du détournement - les sommes litigieuses, à savoir des deniers publics, n'ont pas été remboursées à l'UCM mais ont été versées au personnel qui n'y avait pas droit ; il y a donc bien eu interversion de la possession de la chose dont l'hôpital disposait à titre précaire seulement - ainsi qu'à la nature des choses détournées, à savoir les deniers publics versés à l'HÔP1.) par l'UCM, sont donnés également. ».

[477] TA Lux., 9e, 6 octobre 2022, n° 2245/2022.

[478] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020.

[479] Cour d'appel, 18 mars 2026, n° 160/26 X.

[480] Réclusion de cinq à dix ans et amende de 500 euros à 187.500 euros.

accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, soit qu'elle abuse de son autorité vraie ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Le terme « intimidation » est un terme générique qui devrait permettre de couvrir tout comportement poursuivant le but d'intimider une personne exerçant une fonction publique en vue de l'amener à faire ou à s'abstenir de faire un des actes visés, sans devoir s'attarder à la question de savoir si ce comportement est susceptible d'être qualifié de violence ou de menace[481]. Si cette « référence faite à un acte d'intimidation est particulièrement large, les comportements visés doivent être destinés à obtenir de l'agent, soit qu'il accomplisse, soit qu'il s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou de sa mission. Ne sont donc punissables que les comportements effrayants ou inquiétants, suffisamment explicites et graves, pour affecter la liberté de décision de l'agent »[482].

Le policier qui ne veut pas payer ses impôts et menace le bourgmestre[483]

Un officier de police judiciaire, en litige avec sa commune au sujet d'arriérés d'impôts fonciers nés d'une indivision successorale, fait l'objet d'une saisie-arrêt sur son salaire. Il téléphone au bourgmestre, se présente comme policier, et lui signale avoir vu son nom « dans un dossier » au sein du service de police judiciaire, sans autre précision, laissant planer le doute, et ajoute qu'il vaudrait mieux en discuter en tête à tête. Deux jours plus tard, il se rend à l'administration communale, se présente comme « collègue et policier », sort un extrait du Code pénal, lit l'article sur la concussion, mentionne des peines de cinq ans d'emprisonnement, et avertit le bourgmestre que l'affaire pourrait faire du bruit dans la presse et devenir une « énorme affaire » - sauf si la saisie-arrêt était abandonnée avant un ultimatum fixé au 15 janvier. Le bourgmestre, suffisamment inquiet, avait pris soin de faire assister l'entretien par son avocat et un tiers, témoins depuis une pièce adjacente, à l'insu du policier.

Le Ministère public poursuit le policier à un double titre : d'une part du chef de corruption passive, pour avoir sollicité un avantage (l'abandon de la saisie) en offrant en contrepartie de s'abstenir de dresser un procès-verbal pour concussion contre le bourgmestre ; d'autre part du chef d'intimidation envers une personne investie d'un mandat électif.

---

481 Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 25.

482 Cour d'appel, corr., 1er avril 2014, n° 173/14 V : « La Cour d'appel retient dès lors qu'il est établi en cause que le prévenu a adressé à C. [agent de police] les paroles « Wenn du noch weitere Anzeigen gegen die Firma S. sammelst, werden wir uns andere Mittel und Schritte vorbehalten ». (…) En l'occurrence, ni les paroles prononcées, ni les circonstances dans lesquelles elles l'ont été, ne sont de nature à imprimer aux agissements de M. le caractère d'un acte d'intimidation au sens de l'article 251 du Code pénal. (…) Finalement, C. ne s'est d'aucune façon laissé impressionner par les paroles prononcées, alors qu'il a immédiatement averti M. que les paroles prononcées ne resteraient pas sans conséquences. ».

483 Cour d'appel, 30 janvier 2018, n° 51/18 V, confirmant TA Diekirch, 12 janvier 2017, n° 21/17.

Sur la corruption passive, les juges de première instance, confirmés en appel, acquittent le policier. En effet, la corruption passive exige que le fonctionnaire propose ou accepte de s'abstenir d'accomplir un acte réel (plausible) de sa fonction. Or le bourgmestre n'avait commis aucune infraction : il n'existait aucun dossier pénal le visant, aucun procès-verbal ne pouvait légalement être dressé[484]. Le « service » que le policier prétendait offrir en contrepartie de l'avantage souhaité était purement fictif. La menace d'un acte de fonction imaginaire ne constitue pas, même sous forme de sollicitation, l'abstention d'un acte de la fonction.

Sur l'intimidation, en revanche, le tribunal retient l'infraction, confirmée par la Cour d'appel. Celle-ci souligne que peu importe que le ton soit resté poli, que les deux hommes se connaissent depuis l'enfance ou que le bourgmestre n'ait pas cédé : ce qui compte est le caractère objectivement menaçant et inquiétant des propos, suffisamment explicites pour affecter la liberté de décision de leur destinataire - ce que confirme le fait que le bourgmestre ait jugé nécessaire de s'entourer de témoins. La Cour réforme toutefois la peine : eu égard au contexte et à l'absence d'antécédents, elle supprime la peine d'emprisonnement de six mois prononcée en première instance et ne maintient que l'amende de 5 000 euros.

234. **Outrages.** Nous mentionnons ici simplement ici l'outrage, qui est incriminé dans diverses dispositions, alors que nous relevons l'exemple ci-après dans lequel le fait même de faire des propos corruptifs à un agent public peut constituer un outrage.

L'argent offert au policier pour ne pas mettre la voiture en fourrière[485]

Lors d'un contrôle de police en mars 2020, une ressortissante étrangère dont le véhicule, sans assurance valable depuis près d'un an, risque d'être saisi et verbalisé propose à plusieurs reprises un « pourboire » aux agents intervenus sur les lieux, puis au commissaire appelé en renfort. Prévenue par les policiers que cette démarche constitue une infraction, elle ne s'en démord pas et présente finalement 300 euros en coupures de 50 euros. Elle est renvoyée non seulement du chef de corruption active et mais aussi d'outrage à agent. Le tribunal retient les deux qualifications en concours idéal. Sur la corruption active, les éléments constitutifs sont réunis sans difficulté : des agents de la force publique visés dans l'exercice de leurs fonctions, un don direct en espèces, dans le but d'obtenir qu'ils s'abstiennent de dresser procès-verbal et de saisir le véhicule. Sur l'outrage le tribunal retient que tenter de corrompre un policier constitue, par la nature même du geste, un outrage à sa dignité. Remettre de l'argent à des agents revient en effet à sous-entendre qu'ils sont susceptibles de céder à la corruption, ce qui affecte gravement leur honorabilité et la considération que les citoyens leur doivent.

---

[484] « Il appert du dossier et il est patent en cause que B n'a commis aucune infraction au sujet de laquelle un procès-verbal aurait pu être dressé. Le « service » que A aurait ainsi offert en contrepartie de l'avantage sollicité est tout simplement inexistant alors qu'il est inconcevable qu'un officier de police judiciaire dresse un procès-verbal au sujet d'une situation délictuelle fantaisiste. Le simple fait de miroiter à B une situation délictuelle dans laquelle celui-ci pourrait se trouver et de lui faire croire ensuite la lui pouvoir épargner est insuffisante pour constituer l'abstention d'un acte de fonction au sens de l'article 246 du Code pénal ».

[485] TA Lux., 7e, 8 février 2021, n° 303/2021.

Ainsi, quiconque insiste pour corrompre un fonctionnaire s'expose presque automatiquement à se voir reprocher, en sus, un outrage à agent pour le seul fait d'avoir formulé cette proposition.

La personne est condamnée à 12 mois d'emprisonnement et 1.500 euros d'amende.

235 à 239. Réservés.

CHAPITRE 2 - CORRUPTION PRIVÉE

240. « When you give, they do whatever the hell you want them to do - You'd better believe it »[486]. Longtemps cantonnée à la sphère publique, la répression de la corruption a progressivement été étendue aux relations entre acteurs privés. Les conventions internationales l'exigent[487] et avec la directive-corruption, ce n'est définitivement plus une option. Le Luxembourg a cependant introduit cette infraction très tardivement. Tandis que le droit français réprimait la corruption de salariés depuis le lendemain de la première guerre mondiale (1919), le Luxembourg n'a envisagé cette extension qu'en 2001[488], projet qui n'a pas porté ses fruits à l'époque[489]. Ce n'est qu'à la suite d'un nouvel élan que cette infraction a vu le jour en 2005[490].

---

[486] Donald J. Trump, cité par Peter Nicholas, « Donald Trump Walks Back His Past Praise of Hillary Clinton », The Wall Street Journal, 29 juillet 2015 (se référant à sa qualité de 'business man').

[487] Voir p.ex. art. 12, 21 de la Convention de Mérida ; Art. 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe.

[488] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 7 ; Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 26s. Il était envisagé de reprendre le texte français, mais en l'intégrant dans le Code pénal et non, comme en France, dans le Code du travail. Le texte était censé couvrir les salariés au sens large, mais en excluant les « véritables dirigeants de droit ou de fait d'une société, dans la mesure où ils ne sauraient être considérés comme salariés, subordonnés aux injonctions d'un employeur ». le législateur considérait qu'à leur égard l'infraction d'abus de biens sociaux était suffisante. De la sorte, il n'était pas envisagé de reprendre le terme de « directeur » du texte français. Le texte prévoyait la clandestinité ; « la différence essentielle avec la corruption de personnes exerçant une fonction publique est que toute rémunération non légalement due proposée par un tiers en vue d'amender un salarié à effectuer les finalités n'est pas réprimée. (…) Ainsi, les pourboires donnés aux salariés avec l'agrément de l'employeur sont licites ». Par contre », l'espionnage commercial entre incontestablement dans cette dernière catégorie ».

[489] Le Conseil d'Etat a objecté que le projet d'article 310 ne correspondait pas à différentes initiatives européennes (Action commune de l'Union européenne ; Convention sur la corruption du Conseil de l'Europe), et qu'il était préférable de le supprimer en attendant l'adoption de ces normes. Par conséquent, la Commission juridique « s'est prononcée pour la suppression dudit article 310 » du projet de loi ; Projet de loi n° 440, Rapport de la Commission juridique, 22.11.2000, p. 8.

[490] Loi du 23 mai 2005 portant approbation de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, signée à Bruxelles, le 26 mai 1997 (…).

Les dispositions luxembourgeoises sont étroitement inspirées du droit belge[491], après que le texte initialement proposé, volontairement rédigé de manière très large[492], avait fait l'objet de fortes critiques de la part du Conseil d'Etat[493].

En France, environ 25 % des condamnations pour corruption concernent la corruption privée, et 75 % la corruption publique[494]. Au Luxembourg, nous n'avons identifié aucune (!) condamnation de ce chef. Cela illustre peut-être un manque de connaissance de cette infraction ou de prioritisation par les autorités, ou encore des lacunes dans les mécanismes de détection des

[491] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 3.

[492] Projet de loi n° 5262, commentaire des articles, ad article 3, p. 34 : « En matière de corruption dans le secteur public, le législateur luxembourgeois a entendu incriminer de la manière la plus large tout comportement pouvant mettre en cause la probité des protagonistes de ce secteur. La question se pose si, pour le secteur privé, il est opportun de se départir de cette approche très large et de faire usage des possibilités qui s'offrent de restreindre l'incrimination de la corruption dans le secteur privé en s'appuyant sur le critère de la distorsion de concurrence dans le domaine commercial. Le Gouvernement est d'avis qu'à partir du moment où le législateur est amené à sanctionner le phénomène de la corruption dans le secteur privé, il lui incombe avant tout de faire passer un message fort visant à insister non seulement sur le respect nécessaire des règles de concurrence loyale dans l'optique d'un marché sain mais de promouvoir une certaine moralité et un concept de loyauté pour l'ensemble des activités du corps social. ».

[493] Le projet de loi initial envisageait d'introduire un article 310 libellé comme suit : « Est puni d'un emprisonnement de un mois à cinq ans et d'une amende de 251 euros à 30.000 euros, le fait par une personne qui a la qualité de directeur, d'administrateur ou de gérant d'une personne morale, ou qui travaille comme mandataire, préposé ou à tout autre titre pour une personne physique ou morale, de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour autrui, des offres ou des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, à l'insu et sans l'autorisation, selon le cas, de l'Assemblée générale ou du Conseil d'administration ou de la personne physique ou morale pour laquelle elle travaille, ou en violation de ses obligations légales ou de règles ou directives professionnelles liées à sa fonction ». Projet de loi n° 5262, Avis du Conseil d'Etat du 23.11.2004, p. 6s. Le Conseil d'État craignait d'abord qu'une incrimination couvrant l'ensemble des activités, y compris non lucratives, et ne distinguant pas clairement les avantages licites des avantages corruptifs puisse englober des pratiques normales de la vie économique, telles que certains cadeaux ou avantages commerciaux. Il relevait surtout l'articulation difficile, voire « inextricable », entre les notions d'avantage accordé « sans droit », d'acte accompli à l'insu ou sans l'autorisation de l'employeur et de violation d'obligations légales, professionnelles ou déontologiques, avec le risque paradoxal de rendre la corruption privée plus sévèrement réprimée que la corruption publique. Estimant que ces incertitudes portaient atteinte au principe de légalité des incriminations, le Conseil d'État a exigé une révision du texte et annoncé qu'il ne pourrait accorder la dispense du second vote constitutionnel si celui-ci était adopté en l'état. Finalement par amendement parlementaire, il a été décidé de reprendre simplement le texte belge ; *ibidem*, Amendements adoptés par la commission juridique, 21.2.2005, Amendement de l'article 3 : « La commission propose de s'inspirer, pour la définition de la corruption privée passive et de la corruption privée active, du texte belge qui, à la différence du texte du projet, ne contient aucune condition alternative de violation d'obligations légales, de règles ou de directives professionnelles liées à la fonction. ».

[494] AFA, Note d'analyse 2024, décisions de justice de première instance en matière d'attente à la probité, 2021-2022, Observatoire des atteintes à la probité, décembre 2024 : Corruption privée : 24,56 % ; corruption liée à des agents publics : 67,25 % ; corruption liée aux élus publics : 5.85 % ; corruption liée à la justice : 1,75 % ; corruption internationale : 0.58 % (un cas).

entreprises. Dans les lignes qui suivent, nous nous basons ainsi sur le texte légal et les travaux parlementaires, faute de jurisprudence à citer.

Ce que dit la loi

Art. 310[495] du Code pénal

Est puni d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de 251 euros à 30.000 euros, le fait par une personne qui a la qualité d'administrateur ou de gérant d'une personne morale, de mandataire ou de préposé d'une personne morale ou physique, de solliciter ou d'accepter de recevoir, directement ou par interposition de personnes, une offre, une promesse ou un avantage de toute nature, pour elle-même ou pour un tiers, ou d'en accepter l'offre ou la promesse, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, à l'insu et sans l'autorisation, selon le cas, du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, du mandant ou de l'employeur.

Art. 310-1 du Code pénal

Est puni des mêmes peines le fait, par quiconque, de proposer ou de donner, directement ou par interposition de personnes, à une personne qui a la qualité d'administrateur ou de gérant d'une personne morale, de mandataire ou de préposé d'une personne morale ou physique, une offre, une promesse ou un avantage de toute nature, pour elle-même ou pour un tiers, ou d'en faire l'offre ou la promesse, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, à l'insu et sans l'autorisation, selon le cas, du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, du mandant ou de l'employeur.

La corruption privée est celle qui se noue entre un salarié, un dirigeant ou un mandataire d'une entreprise privée et un tiers qui cherche à acheter son comportement professionnel.

Plusieurs raisons ont contribué à une prise de conscience progressive s'est imposée quant à la nécessité d'incriminer cette forme de corruption[496]. D'abord, la corruption privée fausse la concurrence : l'entreprise qui achète la loyauté d'un acheteur ou d'un décideur adverse obtient un avantage illégitime sur ses concurrents, au détriment du bon fonctionnement des marchés. Ensuite, elle lèse directement les entreprises victimes, dont les intérêts

[495] L'article 310 était par hasard « libre » en raison d'une abrogation intervenue en 1936, et qui sanctionnait, comme succédané du délit de coalition (interdiction des syndicats et de la grève), les violences, injures et menaces pour tenter de forcer la hausse ou la baisse des salaires.

[496] 14e Considérant de la directive 2026/1021 : « Les manquements de directeurs ou de travailleurs d'entités du secteur privé à leurs obligations professionnelles au cours d'activités économiques, financières ou commerciales peuvent être préjudiciables aux intérêts d'une entreprise du secteur privé et peuvent également fausser la concurrence du point de vue de l'acquisition de biens ou de services commerciaux, au détriment tant des concurrents potentiels que du grand public. L'incrimination de la corruption dans le secteur privé vise à prévenir l'apparition de ces deux types de préjudice. Elle devrait contribuer à empêcher les tiers d'interférer dans la conduite loyale des affaires au moyen de la promesse, de l'offre ou de l'octroi d'un avantage indu à des directeurs ou à des travailleurs d'entités du secteur privé, afin que ceux-ci accomplissent ou s'abstiennent d'accomplir un acte, en violation de leurs obligations (corruption active dans le secteur privé) ».

patrimoniaux sont sacrifiés au profit personnel de leurs propres préposés. Elle engendre enfin une culture de la vénalité qui, si elle reste impunie dans le secteur privé, risque de contaminer la sphère publique et d'éroder les standards d'intégrité au-delà des seules institutions étatiques.

241. Une incrimination plus restreinte. Le champ de la répression est plus étroit qu'en matière de corruption publique. Il faut relever en particulier l'absence d'incrimination de la corruption *ex post* (corruption postérieure); pour la corruption privée, l'avantage doit être sollicité ou offert en vue d'un acte futur, ce qui laisse hors champ la gratification versée après coup en remerciement d'un acte passé.

Exemples

- Un gérant qui, après avoir signé un contrat avantageux avec un fournisseur, reçoit de celui-ci un virement de remerciement à titre personnel - sans qu'aucun accord n'ait été conclu au préalable - ne tombe pas sous le coup de la loi pénale, faute de lien entre l'avantage et un acte futur.

- Un salarié chargé de la réception des marchandises qui, après avoir systématiquement validé des livraisons non conformes, reçoit une prime occulte de fin d'année du fournisseur concerné - la gratification récompense des abstentions passées et non un acte futur convenu.

De même, le trafic d'influence ne trouve pas d'équivalent explicite dans le secteur privé.

Exemples

Les cas suivants sont en principe non punissables dans le domaine privé :

- Un consultant extérieur, proche de la direction d'une grande entreprise, reçoit d'un fournisseur une commission occulte pour recommander chaleureusement ses services à la direction générale. Il ne décide rien ; il influence.

- Un ingénieur, reconnu en interne comme référent technique, reçoit d'un fournisseur de matériel des avantages personnels pour vanter ses produits auprès du comité de direction et orienter le choix final - sans avoir lui-même le pouvoir de décision

Les articles 310 et 310-1 du Code pénal couvrent par contre tant la corruption passive (recevoir ou solliciter un avantage) que la corruption active (proposer ou donner cet avantage).

Exemples

- Le directeur des achats d'une entreprise de construction attribue systématiquement les marchés de fourniture de matériaux à un même fournisseur, en échange de virements discrets effectués sur le compte bancaire d'un proche. L'employeur paie des prix supérieurs au marché sans le savoir.

- Un acheteur d'une chaîne de supermarchés exige des fournisseurs des « contributions » en espèces pour garantir le référencement de leurs produits en rayon ou l'obtention de promotions favorables, à l'insu de son employeur.

- Un courtier mandaté pour sélectionner la meilleure couverture pour son client entreprise oriente systématiquement son choix vers une compagnie qui lui verse des

commissions occultes, indépendamment de la qualité et du prix des produits proposés.

- Le responsable de la communication d'une entreprise négocie avec une agence chargée de la publicité et de la communication du groupe un accord de sur-facturation systématique des prestations, assorti d'un reversement (« *claw-back* ») d'une partie des montants facturés en trop vers un compte qu'il contrôle.

- Un gérant de portefeuille au sein d'une société de gestion privilégie systématiquement, dans l'allocation d'actifs de ses clients, des produits structurés émis par une contrepartie qui lui reverse une rétrocession non déclarée.

242. Offre, une promesse ou un avantage de toute nature. La terminologie diverge un peu de celle de la corruption publique[497], mais dans sa généralité, tout avantage est englobé, de sorte qu'il peut être renvoyé aux développements afférents (→ 119). « Cette notion d'avantage en nature permet d'éviter tout problème d'interprétation quant à la nature de la chose visée. Elle recouvre entre autres les offres, promesses, dons présents, escomptes et autre primes. Les avantages sollicités, proposés ou acceptés ne sont pas nécessairement des avantages en espèces. Pour qu'il y ait corruption, l'avantage ne doit pas revêtir une certaine importance. La valeur des dons ou l'ampleur de la promesse est sans incidence aucune sur la commission de l'infraction »[498].

« L'enrichissement personnel n'est pas un élément constitutif de l'infraction. En effet, l'avantage ne doit pas nécessairement profiter à la personne corrompue, il peut profiter à une tierce personne »[499].

243. Personnes visées. On peut d'abord considérer qu'il y a une condition 'négative' que la personne ne doit pas être dépositaire de l'autorité publique, ni investie d'une mission de service public. Dans ce cas en effet, la corruption publique, plus sévère, prend la relève. Rappelons toutefois que cette distinction n'est pas toujours évidente (→ 114) ; un administrateur privé peut remplir une mission de service public.

Ensuite, positivement sont visées les personnes occupant une position de confiance au sein d'une structure privée - administrateurs, gérants, mandataires ou préposés - qui trahissent cette confiance en monnayant l'exercice de leur fonction au profit d'un tiers.

(a) Les « administrateurs » et les « gérants » sont les membres des organes de direction. Cette notion devrait aussi inclure des personnes ayant une fonction proche, par exemple les membres d'un directoire dans certaines sociétés anonymes. Il est plus douteux si le terme peut couvrir des personnes chargés d'une mission de surveillance, notamment des membres d'un conseil de

[497] A l'article 310, il manque la référence aux « dons » et aux « présents », mais il s'agit d'exemples inclus dans la catégorie générale des « avantages ».
[498] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 4.
[499] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 4.

surveillance. Le texte ne vise pas explicitement les dirigeants de fait. D'un côté, le réalisme pénal pourrait amener à les inclure[500] ; d'un autre côté, une argumentation a contrario peut être tirée du fait que certaines dispositions pénales visent explicitement les dirigeants de fait. Jean Bour n'a pas de doute : « Même en l'absence de la référence aux dirigeants de fait, ceux-ci paraissent devoir être inclus dans la liste des personnes concernées »[501].

A noter que l'article ne s'étend pas aux actionnaires et associés. L'achat de votes en assemblée générale n'entre donc pas, en principe, dans le champ de la corruption privée telle qu'elle y est définie.

Quelles personnes morales sont visées ?

L'article 310 du Code pénal vise l' « administrateur ou (le) gérant d'une personne morale ». Sont ainsi inclus les sociétés commerciales (société anonyme, société à responsabilité limitée, etc.).

Pour le surplus, la portée texte n'est pas très clair : qu'en est-il des personnes en charge de la gestion d'autres entités ? L'article 310 figure dans le titre dédié aux « infractions relatives à l'industrie, au commerce … ». En outre, certains termes (administrateur, gérant, conseil d'administration, assemblée générale) pourraient être limitatifs car toutes les personnes morales n'en sont pas dotées. Des sociétés civiles et groupements d'intérêt économique devraient être inclus à notre avis. Il y a cependant un doute si des structures telles les associations sans but lucratif ou les fondations sont couvertes. Une interprétation restrictive créerait une lacune difficilement justifiable au regard de la finalité de l'incrimination, mais le principe d'interprétation stricte du droit pénal doit être considéré.

Jean BOUR rappelle que le Luxembourg « a suivi une démarche extensive en ne limitant pas l'incrimination au seul domaine commercial »[502]. Dans de nombreux cas, par exemple pour les associations, ces personnes pourraient aussi être tout simplement considérées comme « mandataires ».

On peut aussi s'interroger si des personnes morales de droit public peuvent être concernées, pour autant qu'elles s'adonnent à des activités ne relevant pas d'une mission d'intérêt public et ne mettant pas en œuvre des prérogatives de puissance publique.

(b) La notion de « préposé » n'est pas autrement définie. Le Code pénal l'utilise à plusieurs reprises, mais souvent dans d'autres contextes. On pourrait le définir de manière large comme visant toute personne agissant sous l'autorité et les

[500] Voir en ce sens J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 530 : « Même en l'absence de référence aux dirigeants de fait, ceux-ci paraissent devoir être inclus dans la liste des personnes concernées » .

[501] J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 15.

[502] J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 14 ; voir aussi Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 3 : « A l'instar du champ d'application de la loi belge (…) le champ d'application du projet sous examen est plus large que celui de la Convention pénale sur la corruption (…). Il est rappelé à cet endroit que la Convention pénale sur la corruption exige que l'ace ait été posé dans le cadre d'une activité commerciale et elle imite la portée de l'infraction aux seules relations de travail ».

instructions d'un commettant. Mais il semblerait – par référence au terme « employeur » utilisé par le texte – que le législateur ne vise exclusivement, sinon principalement les salariés (ainsi que le cas échéant les catégories assimilables : apprentis, stagiaires, …). Des prestataires externes travaillant dans l'entreprise ne seraient dans ce cas pas couverts.

(c) Les « mandataires » regroupent une catégorie très large, élargissant considérablement le champ de l'infraction. A la différence du préposé, le mandataire ne se trouve pas dans un lien de subordination ou de contrôle ; il a une autonomie plus grande. Si on se réfère au Code civil, il s'agit des personnes qui est chargée d'accomplir un ou plusieurs actes juridiques pour le compte et au nom du mandant. Mais en ce sens, les gérants et administrateurs sont aussi des mandataires ; il en est de même pour les préposés qui ont un pouvoir décisionnel. Il pourrait par exemple s'agir de l'avocat de la personne, d'un courtier, d'un gestionnaire de fortune ou d'un agent immobilier. S'il s'agit d'un mandataire de justice (curateur, administrateur provisoire), il devrait s'agir plutôt d'un cas de corruption publique.

244. Exclusion des personnes agissant pour leur compte ? Selon notre lecture du texte, d'après les travaux parlementaires[503] et d'après la doctrine[504], l'infraction n'est pas applicables aux personnes agissant pour leur propre compte. L'article 310 vise des personnes ayant un devoir de loyauté : le dirigeant envers la société, le mandant envers le mandataire, le salarié envers l'employeur ; en outre, ces derniers peuvent autoriser l'acte et lui ôter tout caractère pénal. Mais les frontières ne sont pas si nettes, et nous proposons de distinguer trois niveaux :

(a) Le choix personnel vénal. Toute remise d'un avantage destinée à influencer le comportement d'une personne ne constitue pas une corruption. Le droit pénal n'a pas pour objet de sanctionner la vénalité en général, ni d'imposer à chacun de prendre ses décisions économiques indépendamment de tout avantage qui pourrait lui être offert. Lorsqu'une personne agit exclusivement pour son propre compte, elle n'a pas de devoir de loyauté ; elle est en principe libre de se laisser convaincre par les avantages qui lui sont proposés. Sur le plan purement individuel, c'est évident. On peut décider d'acheter la voiture d'une certaine marque parce que le constructeur offre un iPad si l'on passe commande. Inversement, une entreprise peut offrir un 'cadeau de bienvenue' pour tout premier achat de ses produits. Mais parfois la décision peut avoir un impact sur des tiers ; néanmoins, il n'y a pas de « corruption » au sens légal du

[503] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 4 : « A noter, pour être complet que la corruption d'une personne physique agissant pour son propre compte ne saurait par contre être sanctionnée ».
[504] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 157 ; J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 16.

terme, même si dans le langage courant, la personne pourrait être considérée comme corrompue.

Exemples - L'avantage reçu pour une décision prise pour son propre compte

Un influenceur est rémunéré pour mettre en avant une marque ou un produit.

Un commerçant indépendant obtient des conditions avantageuses ou des cadeaux d'un fournisseur en contrepartie d'une mise en avant particulière de ses produits.

Un restaurateur reçoit des parasols gratuits d'une marque de boissons pour la privilégier dans son établissement.

Exemples

Un architecte se fait inviter à une journée gastronomique pour le convaincre de privilégier certains matériaux de construction, sans lien avec un chantier particulier.

Un médecin se fait inviter à un « voyage d'étude » afin qu'il prescrive les médicaments du laboratoire en question, sans lien avec un patient particulier.

Pratiques commerciales dans le secteur médical

La question de la corruption dans le secteur de la santé a fait l'objet de deux questions parlementaires successives au Luxembourg, témoignant d'une préoccupation. En 2013[505], un député alertait sur les pratiques des représentants pharmaceutiques consistant à offrir des contreparties aux médecins (primes, voyages, financement de matériel), en échange de prescriptions ou de participation à des études, des pratiques que Transparency International évaluait à 9,4 milliards d'euros par an en Allemagne. Les ministres de la Santé et de la Justice ont répondu que ces pratiques ne tombaient pas sous le coup des dispositions pénales luxembourgeoises en matière de corruption, qu'aucune procédure judiciaire n'avait été engagée dans ce domaine au cours des dix années précédentes, et qu'aucun projet de loi n'était envisagé - relevant que ces pratiques n'étaient pas non plus pénalisées dans les trois pays voisins.

En 2015[506], une autre députée reposait la question dans le sillage du projet de loi allemand visant à permettre la poursuite pénale des médecins libéraux pour corruption, soulignant l'enjeu de protection des patients qui doivent pouvoir faire confiance à des décisions médicales fondées exclusivement sur des motifs médicaux. La réponse des ministres de la Santé et de la Justice est à nouveau négative : aucun cas de corruption dans le milieu médical n'était connu, le code de déontologie du Collège médical ainsi qu'une ordonnance grand-ducale de 1992 prohibant déjà l'octroi d'avantages indus aux prescripteurs, et la législation existante étant jugée suffisante.

Ce phénomène a beaucoup évolué depuis. Sous l'impulsion de l'EFPIA, les entreprises pharmaceutiques sont aujourd'hui tenues de rendre publics les transferts de valeur

[505] Réponse du 3.9.2013 du Ministre de la Santé et de la Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 2803 de Monsieur le député Jean Colombera concernant la corruption dans le secteur de la santé.

[506] Réponse du 17.9.2015 de la Ministre de la Santé et du Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1392 du 25 août 2015 de Madame la Députée Nancy Arendt concernant la corruption dans le domaine des soins de santé.

consentis aux professionnels de santé, qu'il s'agisse d'honoraires de consultance, de frais de participation à des congrès ou de diverses formes de soutien financier.

L'Allemagne a introduit des dispositions pénales spécifiques visant le secteur de la santé[507].

Le vénalité en général

Nous signalons cependant ici que dans certains cas, le fait de commettre une infraction par « dons » ou « promesses » constitue une infraction, voire une circonstance aggravante.

- pour l'officier public qui délivre un passeport, un permis de chasse ou de pêche et certains autres documents : la peine est aggravée « s'il a été mû par dons ou promesses »[508] (Art. 202 du Code pénal).

- le médecin qui certifie faussement une maladie ou des infirmités subit une peine aggravée « s'il a été mû par dons ou promesses » (Art. 204).

- il en est de même pour les témoins qui se sont laissé corrompre « par dons ou promesses » (Art. 209).

(b) Existence d'un lien contractuel. Une deuxième catégorie de situations est plus délicate. De nombreux professionnels indépendants fournissent des prestations pour autrui et sont tenus, en vertu de leur contrat ou des règles de leur profession, de fournir un service loyal, diligent ou impartial, sans être pour autant les mandataires de leur client. Le langage courant est ici trompeur : le fait qu'une personne soit « mandatée » pour effectuer une expertise, rédiger un rapport ou fournir un conseil ne suffit pas à en faire un mandataire au sens juridique. Le mandat suppose en principe un pouvoir d'accomplir un acte juridique au nom du mandant.

Il y a ici une zone grise où il n'est à notre avis pas clair si l'article 310 peut s'appliquer ou non.

---

[507] § 299a StGB - Bestechlichkeit im Gesundheitswesen : « Wer als Angehöriger eines Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert, im Zusammenhang mit der Ausübung seines Berufs einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er 1. bei der Verordnung von Arznei-, Heil- oder Hilfsmitteln oder von Medizinprodukten, 2. bei dem Bezug von Arznei- oder Hilfsmitteln oder von Medizinprodukten, die jeweils zur unmittelbaren Anwendung durch den Heilberufsangehörigen oder einen seiner Berufshelfer bestimmt sind, oder 3. bei der Zuführung von Patienten oder Untersuchungsmaterial einen anderen im inländischen oder ausländischen Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. » ; voir aussi §299b StGB.

[508] La question se pose dans ce cas s'il s'agit d'une *lex specialis* absorbant la corruption ou si les deux infractions peuvent être retenues cumulativement en concours idéal.

Exemples - Une obligation envers le client, mais pas nécessairement un mandat

- Un médecin accepte de son patient un avantage pour établir un certificat d'incapacité de travail qu'il n'aurait pas autrement délivré[509].
- Un professeur indépendant accepte une somme d'argent d'un candidat pour lui communiquer à l'avance le contenu d'un examen qu'il est chargé de préparer, sans avoir aucun pouvoir de décision sur l'admission de ce candidat.
- Un journaliste indépendant accepte une rémunération occulte d'une entreprise pour rédiger un article présenté comme un contenu éditorial indépendant, alors qu'il s'agit en réalité d'une publicité déguisée favorable à cette entreprise.
- Un moniteur d'auto-école non-salarié accepte une somme d'argent d'un élève pour attester faussement, dans le rapport transmis à l'administration, que celui-ci a suivi le nombre d'heures de conduite requises.

Dans toutes ces hypothèses, il existe bien une obligation juridique ou professionnelle envers autrui. Celui qui accepte l'avantage ne décide plus simplement pour lui-même : il est rémunéré pour fournir au client un avis, une appréciation ou un service de qualité et trahit cette obligation sous l'influence d'un tiers ou, parfois, du client lui-même. Pourtant, cette relation n'est pas nécessairement constitutive d'un mandat.

Il paraît délicat de remédier à cette difficulté en donnant simplement au terme « mandataire » un sens très large. En matière pénale, le principe d'interprétation stricte s'oppose à ce qu'une notion déterminant le champ d'une incrimination soit étendue par analogie à toute personne qui fournit un service pour autrui. En outre, les travaux parlementaires nous amènent à conclure à l'exclusion de contrats autres que le mandat et le contrat de travail[510]. Il se peut cependant que la transposition de la directive-corruption exige cette extension, puisqu'elle vise tout « travail, à quelque titre que ce soit ».

(c) Le véritable mandat. En présence d'un véritable mandat, les indépendants et professions libérales tombent sans aucun doute sous le champ de la corruption privée.

Exemples - Le véritable mandat

- Un avocat disposant d'un mandat de représentation accepte un avantage de la partie adverse pour favoriser une transaction désavantageuse pour son client, renoncer à accomplir un acte entrant dans son mandat ou orienter l'exercice des pouvoirs qui lui ont été confiés dans l'intérêt de l'adversaire.
- Un agent immobilier auquel le propriétaire a expressément donné pouvoir de conclure ou de négocier en son nom reçoit secrètement un avantage de l'acquéreur pour accepter des conditions défavorables au vendeur.

---

[509] Ce serait le cas échéant un faux certificat médical, mais à notre avis pas un acte de corruption.
[510] La version initiale du projet de texte visait celui « qui travaille comme mandataire, préposé *ou à tout autre titre* pour une personne physique ou morale ». Suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, le texte belge a été repris, qui ne comprend pas la mention « à tout autre titre ».

- Un mandataire chargé d'effectuer des achats pour le compte d'une entreprise accepte une rétrocommission d'un fournisseur afin de contracter avec celui-ci à des conditions moins favorables au mandant.
- Un expert d'assurance indépendant reçoit une enveloppe de l'assuré pour surévaluer le dommage, rattacher au sinistre des dégâts antérieurs ou dissimuler sa véritable origine.
- Un recruteur indépendant accepte de favoriser un candidat dans la présentation faite à l'entreprise cliente en contrepartie d'argent, de cadeaux ou de faveurs sexuelles.

Le droit français a fait le choix d'un champ plus large. Lors de la réforme de 2005, le législateur a entendu étendre la corruption privée notamment aux professions libérales ou indépendantes. La technique retenue est toutefois très différente de celle de l'article 310 luxembourgeois : l'article 445-2 du Code pénal français vise la personne qui exerce, dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale, une fonction de direction ou un travail pour une personne ou un organisme et qui agit en violation de ses obligations légales, contractuelles ou professionnelles.

245. Acte de la fonction. Il faut que la personne pose un acte ou s'abstienne de poser un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction. « L'acte de fonction doit être « compris comme celui qui entre dans les attributions propres de la personne incriminée, tel que le fait de passer commande ou de signer »[511].

Cette notion couvre tout d'abord les actes décisionnels : il s'agit de toute décision que l'auteur est habilité à prendre dans le cadre de sa fonction et qu'il oriente, moyennant un avantage, en faveur du corrupteur.

Exemples

- Le directeur des achats qui attribue un marché à un fournisseur déterminé
- L'administrateur qui vote favorablement sur une résolution en assemblée
- Le gérant qui signe un contrat avec un prestataire choisi non pour ses mérites mais pour l'avantage reçu
- Le chef de chantier qui valide la réception de travaux non conformes en contrepartie d'une commission versée par l'entrepreneur

Le texte ne semble pas exclure les simples actes matériels, comme par exemple la fourniture d'informations confidentielles, une abstention de faire correctement son travail, une facilitation.

Exemples

- Un salarié monnaye l'accès qu'il a aux tarifs pratiqués par son employeur, sa liste de clients ou sa stratégie commerciale.
- Un responsable qualité corrompu par un fournisseur ferme les yeux sur des non-conformités lors des contrôles de réception de marchandises, il omet de prendre une décision de refus.

[511] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 4.

- Le responsable des ressources humaines qui retient la candidature d'un postulant en échange d'un avantage, plutôt que celle d'un candidat plus qualifié.
- Le chef de chantier qui valide la réception de travaux non conformes en contrepartie d'une commission versée par l'entrepreneur.
- Un contrôleur financier interne, moyennant un avantage, omet de faire remonter à sa direction une anomalie comptable qu'il a détectée.

L'acte facilité par la fonction est celui que l'auteur n'est pas strictement habilité à accomplir dans le cadre de ses attributions formelles, mais que sa position rend concrètement possible ou plus aisé. Cela pourrait couvrir notamment le cas d'un salarié qui vend des informations auxquelles il n'a pas accès dans ses fonctions, mais peut y accéder parce qu'il travaille dans l'entreprise.

Sous cet angle, la corruption privée peut constituer un instrument utile pour sanctionner certaines formes d'espionnage industriel ou commercial, notamment lorsqu'un salarié ou collaborateur remet, contre avantage, des informations confidentielles à un concurrent ou à un tiers. Elle permet ainsi d'appréhender des comportements que le droit pénal luxembourgeois ne saisit autrement que de manière imparfaite.

Débaucher des salariés en incitant à ne pas respecter le préavis – un cas de corruption privée ?

Le débauchage d'un salarié peut-il constituer une corruption privée[512] ? La question peut se poser lorsqu'un nouvel employeur promet à un salarié un emploi, une rémunération supérieure, une prime d'embauche ou un autre avantage à la condition qu'il quitte immédiatement son employeur actuel, sans respecter le préavis auquel il est tenu. L'offre d'un nouvel emploi constitue un avantage ; quant au comportement attendu en contrepartie, il peut être analysé comme une abstention d'accomplir un acte de la fonction (le fait de travailler jusqu'à la fin du préavis légalement obligatoire).

La jurisprudence française a, de longue date, retenu cette analyse. Une ligne jurisprudentielle ancienne [513] admet que les offres ou promesses destinées au débauchage peuvent constituer une corruption lorsqu'elles tendent à provoquer une

[512] Sur les autres modalités de débauchage malhonnête, voir : J-L PUTZ, Le débauchage de salariés, RPDS n° 1/2018, Legitech.

[513] Voir p.ex. Cass. crim., 20 janv. 1982, n° 80-93.328, Bull. crim. n° 22. : « Attendu que pour condamner le prévenu, les juges énoncent qu'il ressort des déclarations des co-prévenus de X.. et des divers salariés, ainsi que des éléments de l'information, qu'il a répandu, en avril et en mai 1974, des rumeurs dans le personnel des cadres sur la disparition de la SPS Normandie, « offrant au comptable Y.. la direction du nouveau centre administratif d'une société SGS, débauchant quatre employés du centre de Bihorel, en leur faisant connaître que seuls seraient repris dans d'autres sociétés les membres du personnel ayant donné leur démission de la SPS Normandie » ; Que la cour d'appel relève, en outre, que « les 29 et 30 juin 1974, X.. avait donné pour instructions aux cadres de débaucher les employés en leur faisant craindre la perte de leur emploi à la SPS Normandie et en leur faisant miroiter des postes dans les sociétés qu'il dirigeait » ; Mais attendu qu'en l'état de ces seuls motifs qui ne précisent pas le caractère illicite de la rupture de leur contrat de travail par les salariés concernés, l'arrêt attaqué n'a pas mis la Cour de cassation en mesure de s'assurer que tous les éléments constitutifs du délit poursuivi sont réunis en l'espèce ; ».

rupture illicite du contrat ou l'abstention d'accomplir les actes de l'emploi. En 1966[514], la Cour de cassation a par exemple considéré que la promesse d'un emploi plus rémunérateur, faite à plusieurs ingénieurs afin qu'ils quittent prématurément leur employeur sans respecter leur préavis, constituait l'avantage corruptif, le départ anticipé les conduisant à s'abstenir d'exécuter les tâches qu'ils auraient dû continuer à accomplir pendant le délai-congé. La solution a encore été reprise par la suite[515].

246. **Pas d'exigence d'un préjudice.** La corruption privée est une infraction formelle, consommée dès la sollicitation ou l'acceptation de l'avantage ; ce qui est sanctionné est la « trahison », pas un dommage qui en découle. Il importe peu si l' « acte de la fonction » crée un préjudice pour l'entreprise. Mais une telle situation de corruption sans préjudice devrait en pratique se présenter relativement rarement : pour qu'il y ait corruption, il faut que le corrupteur ait un intérêt à corrompre, ce qui suppose généralement qu'il en tire un avantage au détriment de la structure corrompue.

Exemples

- Un conseiller en investissement perçoit des rétrocessions occulte pour vendre certains produits ; l'infraction est consommée. Que le placement performe bien est un concours de circonstances : au moment de l'acte, le conseiller a sacrifié son indépendance au profit de son intérêt personnel, indépendamment du résultat final.
- Un directeur des achats privilégie le fournisseur qui lui paye régulièrement des avantages ; les biens sont cependant achetés à des prix conformes au marché.

Jean Bour rappelle qu'il peut être difficile de déterminer ce qui est un paiement illicite constitutif de corruption, vu que l'octroi d'avantages économiques

[514] Cass. crim., fr., 8 décembre 1966, n° 66-90.518 : « Attendu que de l'ensemble de ces constatations, formulées en des motifs circonstanciés et qui sont exempts de toute contradiction, les juges du fond ont à bon droit conclu qu'en l'espèce une telle rupture de leurs contrats de travail par X.., Y.. et Z.., rupture que A.. a provoquée en complète connaissance de cause, ne constituait pas seulement la violation d'une obligation civile, mais qu'étaient ainsi établis à la charge des trois premiers, en raison des circonstances dans lesquelles ils ont pris l'initiative de cette rupture tous les éléments constitutifs du délit prévu et puni par l'article 177 du Code pénal, et à la charge de A.. ceux du délit que prévoit l'article 179 du même code ; Qu'il résulte notamment de ces constatations que, contrairement à ce que laisse entendre le premier moyen produit à l'appui des pourvois, X.. et Y.. n'ont nullement attendu pour démissionner d'avoir achevé le projet de réorganisation que Progetec les avait chargés d'établir aux Forges et Aciéries de Constructions Électriques de Jeumont (FACEJ), sur commande de cette société, mais que ce sont précisément leurs démissions, intervenues les 4 et 7 juin 1962, qui ont entraîné la dénonciation par la FACEJ, le 12 juin, de ses accords avec Progetec, lesquels prévoyaient alors un programme de travail ne devant prendre fin qu'au mois de mai de l'année suivante ; Qu'enfin, c'est avec raison que les mêmes juges ont estimé que la promesse faite aux prévenus, et acceptée par eux, de leur procurer un emploi plus rémunérateur que celui qu'ils occupaient à Progetec réalisait bien, en l'espèce, compte tenu des manœuvres dont elle a été entourée, l'acte de corruption exigé, pour leur application, par les articles 177 et 179 précités ; ».

[515] Même si les arrêts sont cassés, le principe en soi est admis. Cass. crim., fr., 2 février 1971, Bull. crim. n° 36, p. 87 : « Qu'en effet, notamment, les offres et promesses, tendant au débauchage d'un ouvrier, ne sauraient, au sens des articles 177 et 179 du Code pénal, caractériser la corruption, dès lors que ces offres et promesses n'ont pas pour objectif la rupture illicite du contrat de travail liant le salarié à son patron ni l'abstention par le salarié, au cours de l'exécution de ce contrat, de faire un acte de son emploi ; » ; Cass. crim., fr., 20 janvier 1982, n° 80-93.328, Bull. crim. n° 22.

entre clients est fournisseurs est un élément de base de l'activité économique au sein du marché concurrentiel. « Il est cependant clair que si le cadeau (le don ou l'avantage) a été déterminant dans la prise de décision par le bénéficiaire, il y a corruption (…) Ne perdons pas de vue le risque de contagion du secteur privé sur le secteur public, surtout dans un contexte qui fait que la frontière entre les deux devient floue, en particulier à la suite de la création de nombreux établissements publics et d'entités privées remplissant des missions de service public »[516].

247. Condition de clandestinité. La corruption privée se distingue de la corruption publique par une caractéristique fondamentale : l'intérêt général n'est pas à la disposition de ceux qui en ont la charge. L'agent public n'exerce pas un pouvoir qui lui appartient ; il exerce un pouvoir confié par la collectivité, dans les limites et aux fins que la loi détermine. Il ne peut donc pas, même avec l'accord de sa hiérarchie, accomplir un acte contraire à la loi ou à l'intérêt général en échange d'un avantage.

Ainsi, un ministre ne peut pas ordonner à un fonctionnaire de délivrer un permis de construire contraire au règlement d'urbanisme. Le directeur de l'Administration des contributions ne peut marquer son accord avec la non-imposition d'un revenu qui devrait être soumis à l'impôt. Aucune autorisation ne peut rendre l'acte licite.

La situation est différente dans le secteur privé. Les acteurs privés disposent en principe librement de leurs intérêts patrimoniaux et n'ont pas à se justifier de leurs choix commerciaux ou de gestion devant la collectivité (avec des nuances à faire cependant par exemple pour des fondations ou des associations d'intérêt public).

Une entreprise peut parfaitement décider, pour des raisons qui lui sont propres, d'accorder un avantage à un partenaire, de rémunérer un intermédiaire, de gratifier un prestataire fidèle ou d'offrir des cadeaux d'affaires. Ce n'est pas l'avantage en lui-même qui est illicite, c'est le fait qu'il soit reçu ou sollicité à l'insu et sans l'autorisation de la structure au nom de laquelle agit son bénéficiaire. Elle peut donc aussi autoriser ses salariés à percevoir des avantages. Ce ne sera généralement pas à conseiller, puisque cela nuit à la culture d'intégrité dans l'entreprise, mais ce n'est pas en soi interdit.

La clandestinité est donnée si l'acte a été commis « à l'insu et sans l'autorisation ». Cette double condition est en principe cumulative. Dans la grande majorité des cas, les deux éléments se recoupent - ce qui est ignoré n'a évidemment pas été autorisé. Mais la distinction fait du sens dans les situations

[516] J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 19 ; Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 7, ajoutant par référence au droit belge que « les traditionnels cadeaux de fin d'année ne tombent en principe pas sous le coup de l'incrimination, alors qu'ils s'inscrivent dans le cadre de relations commerciales normales ».

intermédiaires, où la structure est informée sans avoir formellement consenti, ou inversement où une autorisation a été donnée sans que tous les détails aient été révélés.

Une autorisation explicite ôte donc à la perception de l'avantage tout caractère pénal.

Exemples - autorisations explicites

- La politique cadeaux et invitations de l'entreprise, formellement approuvée par la direction et communiquée aux salariés, autorise ces derniers à accepter des cadeaux d'affaires de fournisseurs jusqu'à un certain montant (par exemple 150 euros) et des invitations à des événements professionnels raisonnables, à condition de les déclarer à leur supérieur.
- Un mandataire social informe par écrit l'assemblée générale ou le conseil d'administration qu'il perçoit une rémunération d'un partenaire commercial de la société pour un rôle de consultant auprès de ce dernier, et obtient l'accord formel de l'organe compétent pour continuer à percevoir cette rémunération en parallèle de ses fonctions.

La question la plus délicate est celle de l'autorisation implicite : une tolérance ancienne et connue de tous, un usage établi dans l'entreprise, une pratique sectorielle répandue peuvent-ils valoir autorisation et faire obstacle à l'infraction ? La réponse est incertaine et devra être appréciée au cas par cas, mais une tolérance passive n'équivaut pas forcément à une autorisation. Jean Bour note : « L'autorisation en question n'est soumise à aucune forme particulière : elle peut être expresse, explicite ou implicite »[517].

Exemples – autorisations implicites

- Un chef de cuisine accepte régulièrement des bouteilles de vin offertes par un fournisseur habituel en échange de commandes prioritaires ; le propriétaire du restaurant le sait, l'a toléré pendant des années sans jamais s'y opposer ni fixer de règle contraire.
- Le patron d'un restaurant sait parfaitement que tous les jeudis, un client fidèle paye un pourboire substantiel et les serveurs lui offrent le digestif en échange.

Cette autorisation doit toujours venir de l'organe de contrôle : le mandant pour le mandataire ; l'employeur pour le préposé. Pour l'administrateur, il semble être suffisant que le conseil d'administration soit informé. Si tout le conseil ou la majorité de ses membres est corrompu, il serait cohérent d'exiger une autorisation de la part de l'assemblée générale. Il en est de même pour les actes de gérants, surtout s'ils sont gérants uniques.

La corruption privée semble donc per se impossible dans les situations dans lesquelles ces qualités se recoupent. Ainsi, il n'est pas possible de corrompre un administrateur si celui-ci est l'actionnaire unique.

L'infraction naît dès lors que l'avantage est dissimulé à celui qui aurait le pouvoir de l'autoriser ou de le refuser. Cette hiérarchie des organes

[517] J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 16.

compétents implique une obligation de transparence complète : l'autorisation ne peut être valable que si l'organe compétent a été informé de la nature exacte et de la valeur de l'avantage. Une autorisation donnée sur la base d'informations incomplètes ou tronquées ne saurait faire obstacle à l'infraction.

Autorisation *ex post ?*

Une autre question est de savoir s'il est possible d'échapper aux poursuites en validant la décision a posteriori[518]. A notre avis, l'autorisation doit être préalable, puisque la corruption est une infraction instantanée. Même si l'organe de contrôle donne son accord par la suite, l'infraction est donnée ; la clandestinité s'apprécie en principe au moment de l'acte[519]. Au final, « il est évident que l'autorisation ne saurait être qu'antérieure à la commission de l'acte et non ultérieure »[520]. Néanmoins, une telle autorisation influencerait nécessairement sur l'opportunité des poursuite et l'appréciation de la gravité des faits. La personne ayant donné son autorisation *ex post* ne pourra probablement plus se considérer comme victime et constituer partie civile.

D'autres approches sont par ailleurs possibles. Ainsi, par exemple, le droit français a abandonné l'ancienne exigence selon laquelle la corruption privée devait être commise à l'insu et sans l'autorisation de l'employeur, pour lui substituer le critère de la violation d'une obligation légale, contractuelle ou professionnelle. L'infraction est ainsi recentrée moins sur la clandestinité du comportement que sur son caractère objectivement déloyal au regard des devoirs attachés à l'activité exercée. Cette solution permet notamment d'éviter qu'une simple autorisation interne suffise, à elle seule, à neutraliser une qualification de corruption.

Il se peut que ce critère doive être abandonné pour transposer correctement la directive-corruption, qui ne le prévoit pas ; néanmoins, la Directive parle d' « avantage indu » - le but étant le même : distinguer entre ce qui est légitime (autorisé) et ce qui ne l'est pas.

---

[518] La question avait été soulevée par le GRECO et discutée ensuite, mais « les choses en sont restées là » ; J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 532 ; voir aussi J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 16 : « La question se pose si elle doit être préalable à l'acte ou si elle peut être donnée ex post par une sorte de ratification de l'acte, ce qui reviendrait à lui ôter tout caractère corruptif ». L'auteur rappelle que le GRECO a recommandé de changer la formulation pour éviter la passibilité d'une validation a posteriori.

[519] GRECO, Troisième cycle d'évaluation, Rapport de Conformité sur le Luxembourg, Greco RC-III (2010) 4F, p. 4, point 21 : « Les autorités du Luxembourg expliquent que ce point a fait l'objet d'une discussion au COPRECO en date du 22 septembre 2009. Le COPRECO a procédé à un examen approfondi de cette recommandation en l'analysant par rapport aux principes généraux du droit pénal luxembourgeois. Le COPRECO est arrivé à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de procéder à une modification législative de ces infractions au vu des préoccupations exprimées par le rapport du GRECO, alors que les infractions en cause sont des infractions instantanées qui sont consommées à partir du moment où tous les éléments constitutifs sont réunis. A partir de ce moment-là, un genre d'« approbation rétroactive » de l'acte par un supérieur hiérarchique du délinquant est inconcevable et ne saurait blanchir une infraction pénale avérée. ».

[520] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique, 23.3.2005, p. 4.

248. Peine. Contrairement au crime de corruption publique, la corruption privée est qualifiée de délit, les peines étant nettement moins sévères - un mois à cinq ans d'emprisonnement et une amende plafonnée à 30.000 euros - ce qui reflète une atteinte aux intérêts privés plutôt qu'à la confiance dans les institutions publiques. « Cette différence de traitement est expliquée par le fait que la corruption privée cause un trouble moindre à l'ordre social »[521]. L'interdiction aux droits (éligibilité, mandats publics) peut être prononcée (→ 295).

249. Tentative. La tentative n'est pas punissable, étant toutefois rappelé que l'infraction est consommée dès que l'offre est faite, peu importe si elle est acceptée ou non.

250. Infractions voisines. Les infractions que l'on pourrait qualifier de « voisines » à la corruption privée pour sanctionner la probité des dirigeants et salariés ne sont pas nombreuses.

Pour les dirigeants on peut mentionner l'abus de biens sociaux[522], puisqu'il punit le conflit entre des intérêts privés et l'intérêt de la société. Ainsi, l'abus de biens sociaux sanctionne le dirigeant, de droit ou de fait, qui fait, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société (ou de ses pouvoirs et droits de vote) un usage qu'il sait contraire à l'intérêt social, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre entité dans laquelle il est intéressé directement ou indirectement.

La jurisprudence française admet notamment que l'utilisation des fonds d'une société pour financer un acte de corruption est constitutive d'un abus de biens sociaux, même si l'opération corruptive est susceptible de procurer un avantage économique à la société : l'exposition de celle-ci à un risque anormal de sanctions pénales ou fiscales ainsi que l'atteinte portée à son crédit et à sa réputation rendent l'opération contraire à l'intérêt social[523].

---

[521] J. Bour, La corruption dans le secteur privé, Ann. Dr. Lux. 2014, p. 11.

[522] Art. 1500-11 de la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales. Voir en détail : J.-L. PUTZ, L'abus de biens sociaux, Bulletin Droit & Banque, ALJB (Association Luxembourgeoise des Juristes de Banque), n° 72, juin 2023, p. 50.

[523] Cass. crim., fr., 27 octobre 1997, n° 96-83.698, Bull. crim. n° 352 : « Attendu qu'en l'état de ces énonciations, la cour d'appel a caractérisé le délit d'abus de biens sociaux en tous ses éléments, notamment l'atteinte à l'intérêt social ; Qu'en effet, quel que soit l'avantage à court terme qu'elle peut procurer, l'utilisation des fonds sociaux ayant pour seul objet de commettre un délit tel que la corruption est contraire à l'intérêt social en ce qu'elle expose la personne morale au risque anormal de sanctions pénales ou fiscales contre elle-même et ses dirigeants et porte atteinte à son crédit et à sa réputation ; Que, dès lors, les moyens doivent être écartés"; Cass. crim., 19 septembre 2007, n° 07-80.533 : "Attendu qu'en l'état de ces énonciations, et dès lors que, d'une part, l'utilisation de fonds sociaux pour commettre le délit de corruption expose la société à un risque anormal de sanctions pénales ou fiscales, d'autre part, la réitération des avantages reçus établit l'antériorité de la convention conclue entre le corrupteur et le corrompu, la cour d'appel, qui a répondu comme elle le devait aux conclusions dont elle était saisie, a justifié sa décision".

On peut encore mentionner l'aggravation de peine lorsque le vol est commis par des salariés (vol domestique, fréquent dans la pratique judicaire), cette aggravation sanctionnant la violation du devoir de loyauté du salarié envers l'employeur et la confiance nécessaire. Pour le surplus, il y a peu d'infractions voisines, et on tombe vise dans les infractions générales de la criminalité économique : escroquerie, abus de confiance, violation du secret professionnel, faux et usage de faux, le délit d'initié, etc.

251 à 269. Réservés.

CHAPITRE 3 - POURSUITES ET PROCÉDURE PÉNALE

270. Plan. Le cadre de cet ouvrage serait largement dépassé si on voulait présenter, ne serait-ce que dans les grandes lignes, le droit pénal général et la procédure pénale. Pour cette raison, nous n'aborderons par la suite que les aspects de droit pénal général, surtout la question de la participation à l'infraction (section 1) et certains aspects de procédure pénal (section 2) qui présentent, en droit ou en pratique, des spécificités pour la corruption. Un dernier titre (section 3) aborde les peines encourues.

SECTION 1 - AUTEURS ET COMPLICES

271. Degré de participation : co-auteurs et complices. La corruption et les autres infractions liées à la probité (trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, etc.) requièrent en principe deux personnes : le corrupteur et le corrompu. D'un point de vue théorique, on peut analyser cela comme deux infractions distinctes (corruption active d'un côté, corruption passive de l'autre) plutôt que comme une hypothèse dans laquelle l'un serait « co-auteur » de l'infraction commise par l'autre. Cette distinction n'a toutefois qu'une portée théorique.

Ce qui est en revanche pertinent pour la pratique, c'est que d'autres personnes gravitant autour des faits (intermédiaires, collègues, conseils, proches) peuvent également être poursuivies, en qualité de co-auteur ou de complice, selon leur degré d'implication dans les faits.

Ce que dit la loi

Art. 66 du Code pénal

Seront punis comme auteurs d'un crime ou d'un délit:

- Ceux qui l'auront exécuté ou qui auront coopéré directement à son exécution;

- Ceux qui, par un fait quelconque, auront prêté pour l'exécution une aide telle que, sans leur assistance, le crime ou le délit n'eût pu être commis;

- Ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit;

- Ceux qui, soit par des discours tenus dans des réunions ou dans des lieux publics, soit par des placards ou affiches, soit par des écrits, imprimés ou non et vendus ou distribués, auront provoqué directement à le commettre, (…).

Art. 67 du Code pénal

Seront punis comme complices d'un crime ou d'un délit:

- Ceux qui auront donné des instructions pour le commettre;

- Ceux qui auront procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui a servi au crime ou au délit, sachant qu'ils devaient y servir;

- Ceux qui hors le cas prévu par le paragraphe 3 de l'article 66, auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs du crime ou du délit dans les faits qui l'ont préparé ou facilité, ou dans ceux qui l'ont consommé.

Le critère de distinction est essentiellement de savoir si l'aide a été nécessaire ou non. La jurisprudence retient que le complice est celui qui, sciemment et volontairement, adopte un comportement constitutif d'une forme de participation punissable, mais dont l'aide n'est pas nécessaire ou indispensable - mais seulement accessoire ou utile, fournie dans l'intention de favoriser l'infraction.

Le fait d'être « simple » complice conduit théoriquement à une réduction de la peine encourue par rapport au régime des auteurs[524]. En pratique, cet impact reste toutefois limité : les juridictions luxembourgeoises ont tendance à privilégier la qualification de co-auteur dès qu'elles constatent une implication réelle dans les faits. Il est rare que les juges retiennent une simple complicité : le plus souvent, dès qu'une personne a pris une part active aux faits, elle est considérée comme ayant commis « son infraction » et se voit retenue comme co-auteur. La véritable modulation se fait au niveau de la peine fixée par le juge, en fonction du degré d'implication et de l'impulsion criminelle.

Étant rappelé que l' « avantage » obtenu en échange de l'accord corruptif ne doit pas nécessairement bénéficier personnellement au corrupteur, mais peut bénéficier à des tiers (→ 120), il reste à savoir si ce tiers devient co-auteur ou complice lorsqu'il avait connaissance de l'origine de l'avantage. Tel est certainement le cas s'il a incité à ce qu'il soit procédé ainsi, mais s'il s'en rend compte ex-post, c'est plutôt un recel ou blanchiment qui serait donné.

Les infractions de corruption exigent une qualité spéciale dans le chef de l'un des protagonistes : celle d'agent public (corruption publique) ou de salarié/mandataire (corruption privée). Pour certaines infractions qualifiées de

[524] Art. 69 du Code pénal : « Les complices d'un crime seront punis de la peine immédiatement inférieure à celle qu'ils encourraient s'ils étaient auteurs de ce crime, d'après la graduation prévue par l'article 52 du présent code. La peine prononcée contre les complices d'un délit n'excédera pas les deux tiers de celle qui leur serait appliquée s'ils étaient auteurs de ce délit. ».

« délits de fonction », une partie de la jurisprudence considère que celui qui ne revêt pas cette qualité spéciale ne peut être auteur ou co-auteur de l'infraction, mais tout au plus complice. Ce n'est cependant pas l'approche retenue en droit luxembourgeois s'agissant de la corruption : dès lors que l'auteur qu'on pourrait qualifier de 'principal' [525] répond aux éléments constitutifs de l'infraction[526], d'autres personnes ne possédant pas cette qualité peuvent être condamnées comme co-auteurs (→ 117).

On ne peut en principe être co-auteur ou complice que dans la phase préparatoire ou pendant la commission de l'infraction. L'aide accessoire et secondaire, ainsi que l'assistance, doivent être préalables ou concomitantes à la commission de l'infraction, aux fins de la préparer ou de l'exécuter.

Une fois l'infraction consommée - par exemple, une fois que le pacte de corruption est conclu et que l'avantage a été remis ou accepté - il n'y a en principe plus de possibilité de complicité ou de coactivité à cette infraction. Une aide fournie à ce stade ultérieur peut cependant être punie sous d'autres qualifications autonomes, telles que le recel du produit d'une infraction, le recel de criminels, ou le blanchiment.

Exemples

- Un agent public exige que la commission occulte négociée avec le corrupteur soit versée non pas à lui-même mais sur le compte de son épouse, qui a activement suggéré ce montage pour en faciliter la dissimulation fiscale : l'épouse, ayant incité à cette modalité de versement, peut être retenue comme co-auteur ou complice de la corruption elle-même.

- Le fils corrompt le bourgmestre pour autoriser la véranda que sa mère souhaitait construire depuis toujours, mais sans avoir le recul nécessaire par rapport à la parcelle voisine. La véranda est construite, et plus tard la mère apprend la véritable histoire de l'autorisation de construire. Elle n'est ni co-auteur ni complice de la corruption ; mais peut-elle encore tranquillement s'installer dans le véranda, sans « profiter du produit d'un crime » et se rendre coupable de recel ?

Dans certains cas, une aide apportée à la corruption publique peut en réalité recevoir une qualification pénale autonome : celle du trafic d'influence (→ 180). Le Code pénal incrimine ici l'hypothèse où une personne, sans être elle-même l'agent public visé, monnaie son influence réelle ou supposée auprès de celui-ci pour obtenir une décision favorable - l'auteur du trafic d'influence s'adresse non pas directement à l'agent public, mais agit comme un intermédiaire tiers en raison des relations qu'il entretient avec lui. Dans ce cas, l'intermédiaire n'est pas simplement le co-auteur ou le complice de la corruption commise par un tiers : il commet sa propre infraction, autonome, dès lors qu'il sollicite ou accepte un avantage en contrepartie de l'exercice de cette influence.

---

[525] Concept qui en soi n'existe pas, tout comme celui de « co-auteur ».
[526] Même s'il n'est pas lui-même poursuivi ou poursuivable.

La complicité, un phénomène présent dans la majorité des cas de corruption transnationale

Nous attirons l'attention du lecteur sur un rapport de l'OECD[527] concernant les intermédiaires de la corruption. Ainsi, l'analyse de vingt ans de répression de la corruption transnationale montre que, dans la grande majorité des cas, les pots-de-vin sont versés, offerts ou promis par le biais d'un intermédiaire : un intermédiaire était impliqué dans 81 % des affaires étudiées (93 sur 115), et dans la quasi-totalité de ces cas, il effectuait lui-même au moins un paiement direct de la corruption.

Deux catégories de professionnels retiennent particulièrement l'attention : les avocats et les experts-comptables/auditeurs, qualifiés de "*gatekeepers*". Ces acteurs sont censés protéger l'entreprise contre les risques de manquement et garantir sa conformité aux lois applicables ; mais leur position professionnelle les met aussi en mesure de faciliter ou de dissimuler la fraude, soit en manquant à leur devoir professionnel, soit en l'utilisant délibérément pour donner une apparence de légalité aux agissements frauduleux.

Les avocats disposent de compétences juridiques spécialisées qui peuvent être détournées afin de transférer entre parties des avoirs issus d'activités illicites ou d'en masquer la propriété réelle, notamment par le recours à des sociétés-écrans ou à des structures de détention complexes. Les experts-comptables et auditeurs, de leur côté, étaient impliqués dans 35 % des affaires étudiées (40 sur 115), le plus souvent en donnant une apparence de légalité aux comptes de l'entreprise - par exemple en émettant une opinion d'audit sans réserve alors que des paiements occultes existaient.

On ne peut devenir co-auteur ou complice que par un acte volontaire, et non par simple négligence. Ainsi par exemple, le fait de ne pas avoir eu en place un système de lutte anti-corruption et anti-blanchiment efficace ne rend pas complice ou co-auteur de l'infraction de corruption qui aurait pu être évitée. Cela étant, la frontière exacte entre la négligence grave (voire la négligence dite « volontaire », *willfull blindness*) et l'acte réellement volontaire de participation demeure floue en pratique. Pour retenir la participation volontaire, il n'est cependant pas exigé que l'intéressé ait « voulu » ou « recherché » activement la réalisation de l'infraction. La jurisprudence retient qu'il suffit d'un dol éventuel - c'est-à-dire d'avoir envisagé la possibilité qu'on fournisse une aide ou une assistance à une infraction, sans nécessairement en connaître tous les détails. Le complice doit savoir qu'il favorise la réalisation d'un crime ou d'un délit suffisamment déterminé et vouloir y concourir, sans que cela implique une connaissance exhaustive du mécanisme. Une complicité peut notamment

[527] OECD (2020), Foreign Bribery and the Role of Intermediaries, Managers and Gender, OECD, Paris. Voir aussi un rapport antérieur (Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale, Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, 2.12.2014.) concluant que ces versements passent rarement par un paiement direct et visible : des intermédiaires sont intervenus dans trois affaires sur quatre, qu'il s'agisse d'agents commerciaux ou distributeurs locaux (41%) ou de véhicules juridiques tels que filiales, cabinets de conseil ou sociétés implantées dans des centres financiers ou des paradis fiscaux (35%).

se concevoir au niveau de prestataires externes, par exemple un comptable ou conseiller juridique.

Exemples

- Le comptable qui enregistre, sans poser de question, une facture dont le montant, l'objet et le prestataire lui paraissent manifestement incohérents avec la prestation réellement rendue, alors qu'il a des raisons sérieuses de suspecter un paiement occulte, peut être retenu comme complice par dol éventuel, même sans connaître le nom du bénéficiaire final.

- À l'inverse, le comptable qui traite une facture apparemment régulière, conforme aux pratiques habituelles de l'entreprise et ne présentant aucune anomalie décelable dans l'exercice normal de sa fonction, ne commet qu'une négligence non punissable s'il s'avère a posteriori que cette facture masquait un pacte de corruption.

- L'avocat qui rédige, en connaissance des intentions réelles de son client, un contrat de conseil fictif destiné à justifier artificiellement le versement d'une commission occulte à un agent public peut être retenu comme complice, sans qu'il soit besoin qu'il connaisse le montant exact ou l'identité précise du bénéficiaire final.

- En revanche, l'avocat qui rédige un contrat de conseil standard sur la base des informations et instructions fournies de bonne foi par son client, sans le moindre indice objectif de fraude, et qui ignore tout du montage sous-jacent, ne peut se voir reprocher qu'une éventuelle négligence professionnelle, non une complicité pénale.

- Le banquier privé qui accepte d'ouvrir un compte et d'y recevoir des fonds importants sans origine économique apparente, alors que le profil du client et les circonstances auraient dû éveiller ses soupçons, peut éventuellement être retenu comme complice par dol éventuel, même s'il ignore qu'il s'agit précisément du produit d'une corruption plutôt que d'une autre infraction sous-jacente.

- Le collaborateur qui exécute une tâche purement administrative et récurrente (par exemple, classer du courrier ou transmettre un document sur instruction hiérarchique), sans le moindre élément lui permettant de suspecter une infraction et sans avoir connaissance du contexte, agit dans le cadre normal de sa fonction et ne peut être poursuivi, à défaut d'élément intentionnel, même en cas de négligence légère dans l'exécution de cette tâche.

Participation par abstention ou inaction ?

Plus délicate est la question de la participation par abstention. En principe, une inaction ne rend pas auteur ou complice. Certaines décisions ont cependant retenu qu'une inaction peut traduire un soutien moral à l'infraction et suffire pour une condamnation[528]. Mais en principe, une personne qui reste inactive ne devient pas

[528] Voir p.ex. Cour d'appel., crim., 18 novembre 2014, n° 41/14 : « Si la complicité par aide ou assistance ne peut s'induire de la simple inaction ou abstention, il y a toutefois lieu de distinguer entre le spectateur neutre d'une infraction et celui dont l'attitude implique une véritable adhésion morale. La simple présence ne saurait certainement suffire à faire du spectateur un complice dès lors que ce spectateur peut être considéré comme un « spectateur neutre et indifférent du délit d'autrui en se bornant à laisser les événements suivre leur cours sans rien faire pour y mettre obstacle. Il en va toutefois différemment des gens dont la présence implique une adhésion morale à la commission de l'infraction et constitue une aide à l'égard de son auteur puisque l'activité criminelle de celui-ci s'en trouve facilité, en d'autres termes des gens dont on peut estimer que leur présence a joué un rôle causal dans la réalisation de l'infraction. En outre lorsque l'abstention

auteur d'une infraction de résultat. Rappelons que dans certains cas, le fait de ne pas dénoncer une infraction dont on a connaissance peut en soi constituer une infraction autonome (→ 491).

La question se pose en particulier pour les personnes appelées à intervenir activement et à lutter contre la corruption, comme par exemple le supérieur hiérarchique dans une administration, le dirigeant ou, plus concrètement le responsable *risk* ou *compliance officer*.

Leur mission consiste à détecter, prévenir et faire cesser certains comportements illicites. Lorsqu'ils s'abstiennent volontairement d'intervenir pour permettre la réalisation d'une infraction qu'il avait mission de prévenir, leur inaction pourrait, selon les circonstances et sous réserve d'appréciation judiciaire, être analysée comme une forme de participation pénale (« *willfull blindness* »). On songe par exemple à un compliance officer qui décide délibérément de ne pas transmettre une alerte relative à des faits de corruption dont il a connaissance, à celui qui s'abstient volontairement de bloquer une transaction afférentes.

Une comparaison avec le droit autrichien et allemand est instructive[529], sous réserve que les textes applicables sont différents. Dans ces systèmes, la responsabilité pénale par omission est expressément encadrée par la loi et suppose, d'une part, que l'infraction concernée soit un *Erfolgsdelikt* (infraction de résultat) et, d'autre part, que pèse sur l'auteur une *Erfolgsabwendungspflicht*, soit une obligation d'empêcher la survenance du résultat, laquelle ne naît qu'en présence d'une qualité de garant (*Garantenstellung*)[530]. Cette qualité de garant exige une obligation juridique particulière, découlant de la loi, d'un engagement contractuel ou d'un comportement préalable générateur de danger, les simples devoirs moraux étant insuffisants. Une

est l'exécution d'un engagement antérieur à l'infraction de ne rien faire même si elle émane d'un simple particulier, son auteur encourt la répression » ; Cour d'appel, 31 mars 2015, n° 133/15 V : « Il est de doctrine constante qu'en principe seul un acte positif, préalable à l'exécution de l'infraction ou concomitant, peut constituer la participation à un crime ou à un délit. Toutefois l'omission d'agir peut constituer un tel acte positif de participation lorsque, en raison des circonstances qui l'accompagnent, l'inaction consciente et volontaire constitue sans équivoque un encouragement à la perpétration de l'infraction suivant l'un des modes prévus aux articles 66 et 67 du Code pénal ».

529 Une approche comparable se retrouve en droit espagnol. Ainsi, en doctrine et en jurisprudence espagnoles, le compliance officer peut être tenu responsable en qualité d'auteur d'une infraction commise par un tiers qu'il n'a pas empêchée, dès lors qu'il occupe une position de garant Le droit espagnol exige toutefois, pour que cette responsabilité soit engagée, que le compliance officer ait eu à tout le moins un dol éventuel (*dolus eventualis*) quant aux infractions dont il a permis la perpétration par son inaction : il doit avoir envisagé la commission de l'infraction comme une conséquence possible de son abstention et s'y être résigné, sans pour autant la rechercher. Martín, VG. 'The Criminal Liability of the Compliance Officer: An Approach Through Several Hard Cases' (2020) 8(1) Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi-Journal of Penal Law and Criminology, 59.

530 Cette distinction entre infraction de résultat et infraction de mise en danger se trouve au cœur de la théorie allemande du délit d'omission impropre (unechtes Unterlassungsdelikt) : la personne investie d'une obligation de garant (Garantenstellung) - c'est-à-dire juridiquement tenue d'agir pour prévenir la survenance d'un dommage - ne voit sa responsabilité pénale engagée, au titre de l'omission, que si le résultat dommageable qu'elle avait le devoir d'empêcher s'est effectivement réalisé, ce qui rattache structurellement le délit d'omission impropre à la catégorie des infractions de résultat.

Garantenstellung fondée sur la loi ne peut exister (notamment pour un responsable conformité) que là où la loi organise expressément la fonction compliance ; tel est le cas dans le secteur financier, où l'obligation légale se cantonne toutefois au périmètre du texte sectoriel qui l'institue. En dehors de ce périmètre réglementé, la question doit être appréciée au cas par cas, notamment à la lumière du contrat de travail et de la fiche de poste.

Ces principes ont été appliqués au *compliance officer* dans une décision allemande de référence de 2009[531] qui a affirmé, pour la première fois de manière explicite, que le responsable compliance, dont la mission est précisément de prévenir les infractions, notamment pénales, susceptibles d'être commises depuis l'intérieur de l'entreprise, est en principe soumis à une obligation de garant. Cette obligation découle de l'acceptation effective d'un périmètre de responsabilité dédié au contrôle de la légalité, et son étendue se détermine au regard de la mission concrètement confiée au responsable conformité: selon la Cour, elle ne se limite pas à la protection des intérêts de l'entreprise elle-même, mais peut s'étendre à la prévention d'infractions commises par l'entreprise au détriment de tiers. En l'espèce, le responsable de l'audit interne d'un établissement de droit public, informé d'un calcul tarifaire frauduleux ayant conduit à surfacturer des propriétaires fonciers à hauteur de 23 millions d'euros, avait omis d'en référer à sa hiérarchie ; le BGH a confirmé sa condamnation pour complicité par omission (*Beihilfe durch Unterlassen*) de fraude, jugeant qu'il lui aurait suffi d'alerter le président du directoire ou du conseil de surveillance pour faire obstacle à l'infraction. Le cas paraît parfaitement transposable à la corruption.

Dans ces situations se pose aussi la question du degré de connaissance requis. Le concerné doit-il savoir exactement quelle infraction il soutient par son inaction ? À notre sens, il ne devrait pas être nécessaire que le responsable conformité connaisse tous les détails de l'infraction en préparation. Il suffirait, sur le plan du dol général, qu'il ait conscience de la nature illicite des faits auxquels il contribue ; voire, s'agissant du dol éventuel, qu'il ait envisagé cette illicéité comme une conséquence possible/probables de son action ou de son abstention et qu'il s'y soit résigné, sans pour autant la rechercher[532].

Ainsi par exemple, un responsable conformité ou anti-corruption qui, ayant reçu plusieurs alertes successives générées par le système automatisé de surveillance des transactions - signalant des virements récurrents de montants délibérément inférieurs au seuil déclaratif, en provenance d'un même donneur d'ordre établi dans une juridiction à risque élevé, selon un rythme et un fractionnement caractéristiques d'un schéma de structuration - s'abstient de toute diligence : ni investigation complémentaire, ni escalade hiérarchique, ni déclaration de soupçon auprès de la CRF compétente. Il ne rejette pas formellement les alertes ; il ne les traite pas davantage : il les laisse s'accumuler sans suite, tirant ainsi délibérément parti de l'opacité que génère sa propre inertie. Cette abstention prolongée, adoptée en pleine connaissance des

[531] BGH, Urteil vom 17. Juli 2009, n° 5 StR 394/08 (BGHSt 54, 44).

[532] On peut faire le parallèle avec la jurisprudence qui prévaut dans des domaines plus fréquents de criminalité générale, à propos des personnes qui interviennent pour faire le guet ou pour assurer la fuite. Les juges considèrent en général qu'elles sont co-auteurs (ou complices) même si elles ne savaient pas exactement quel était l'objet précis du cambriolage ; par contre, lorsque des violences sont commises au cours de celui-ci, elles ne doivent en répondre que si elles pouvaient ou devaient les prévoir.

signaux d'alerte, pourrait caractériser une cécité volontaire dépassant la simple négligence.

Responsabilité du « salarié coopérateur »[533]

Un arrêt rendu dans un contexte étranger à la corruption - celui de l'exploitation d'un service de prostitution transfrontalier - apporte un éclairage utile sur la question de savoir sous quelles conditions de simples salariés répondent pénalement des activités illicites de leur employeur. Étaient poursuivis, aux côtés du dirigeant de l'entreprise, de « simples » salariés parfaitement déclarés : chauffeurs et personnel de réception chargé de gérer les commandes.

Ces salariés plaidaient n'avoir fait qu'exécuter les tâches ordinaires prévues par leur contrat de travail - secrétariat, comptabilité, accueil, transport - moyennant un salaire fixe, sans prime liée au chiffre d'affaires de l'activité illicite.

La Cour rappelle que le droit pénal, contrairement au droit civil ou au droit du travail, ne connaît pas de statut protecteur particulier du salarié : le fait d'être salarié est en principe sans incidence sur sa qualité d'auteur ou de complice, et le salarié qui suit les instructions de son employeur ne peut invoquer le fait justificatif de l'ordre de l'autorité légitime s'il connaissait ou devait connaître le caractère illicite de ces instructions.

La Cour développe une théorie du « salarié coopérateur » : si les salariés sont en principe exemptés de toute responsabilité lorsque leur travail est objectivement anodin et relève du travail normal d'un simple salarié, leur activité devient punissable dès lors qu'ils adhèrent au projet et contribuent, en connaissance de cause et volontairement, à l'action illégale de leur employeur - l'employeur et le salarié agissant alors « de concert ».

Il n'est pas nécessaire que le salarié connaisse tous les détails de l'organisation ou tous ses collègues : est co-auteur celui dont les actes matériels, quel qu'en soit le titre ou la dénomination interne du poste, apportent une aide effective à l'auteur principal, puisque l'article 66 du Code pénal vise « un acte quelconque » de contribution à l'infraction.

Il n'est pas non plus nécessaire d'avoir agi dans un esprit de lucre ou d'avoir perçu une rétribution particulière au-delà du salaire normal.

La Cour souligne elle-même que cette théorie est transposable à toute activité illicite, y compris financière ; ainsi, un employé de banque chargé de traiter des opérations pourrait être considéré comme complice ou co-auteur s'il a conscience de contribuer à un schéma de blanchiment orchestré par la direction, dès lors qu'il accepte volontairement de traiter des transferts en sachant que les fonds proviennent d'activités illégales - son activité cessant alors d'être anodine, même si elle relève de ses tâches habituelles.

La frontière entre la simple exécution du contrat de travail et la participation punissable à l'infraction réside, en définitive, dans l'adhésion morale du salarié à l'activité illégale.

Le même raisonnement vaut pour un salarié qui, dans le cadre de tâches parfaitement ordinaires - exécuter un virement, établir une facture, livrer un bien, valider un paiement à un intermédiaire ou à un agent public - sait ou a des raisons sérieuses de

[533] Cour d'appel, corr., 26 mars 2024, n° 102/24 V.

penser que cette opération sert à dissimuler ou à faciliter un paiement corruptif. Comptable qui traite une facture qu'il sait fictive, employé logistique qui organise la livraison d'un « cadeau » disproportionné destiné à un agent public, assistant qui prépare un contrat de consultance qu'il sait dépourvu de toute prestation réelle : dans chacun de ces cas, le caractère routinier de la tâche et l'absence de tout profit personnel autre que le salaire ne suffisent pas à exclure la qualification de coauteur ou de complice, dès lors que le salarié a agi en connaissance de cause.

272. Responsabilité pénale des personnes morales[534]. Historiquement conçue pour des personnes physiques, la responsabilité pénale s'est étendue aux personnes morales dans de nombreux pays parce que la criminalité économique, et la corruption en particulier, est le plus souvent commise dans l'intérêt et pour le compte d'une entreprise, ce qui justifie que celle-ci réponde aussi de ses actes et supporte des sanctions dissuasives (amendes substantielles, exclusion des marchés publics) que seule une personne morale peut effectivement subir. Les régimes et approches retenus dans les différentes juridictions restent cependant très variés.

Le Luxembourg a introduit la responsabilité pénale des personnes morales assez tardivement en 2010[535] par inspiration à la fois de la législation française et de la législation belge. Le régime a ensuite connu des adaptations sous l'impulsion du droit européen, notamment en 2020[536].

Ce que dit la loi

Art. 34 du Code pénal.

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

La personne morale peut également être déclarée pénalement responsable et encourir les peines prévues par les articles 35 à 38 lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée à l'alinéa 1 er du présent article a rendu

534 Pour une analyse plus détaillée de l'historique de la responsabilité des personnes morales et la jurisprudence luxembourgeoise afférente, voir : J-L Putz, « La personne responsable », in : Le risque pénal du banquier, Anthemis, 2020 ; *eodem*, La responsabilité pénale des personnes morales, RPL 2020/5, Legitech.

535 Loi du 3 mars 2010 1. introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle 2. modifiant le Code pénal, le Code d'instruction criminelle et certaines autres dispositions législatives.

536 Loi du 12 mars 2020 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

possible la commission d'un crime ou d'un délit, dans l'intérêt de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions.

Les alinéas précédents ne sont pas applicables à l'État et aux communes.

Prévoir une responsabilité pénale, ou un régime répressif équivalent, à l'égard des personnes morales pour les faits de corruption découle d'engagements internationaux [537] et du droit européen, notamment de la directive-corruption[538].

A ce jour, le Luxembourg ne compte pas de nombreuses condamnations de personnes morales. Ce constat ne doit cependant guère surprendre : il n'y a pas non plus eu, à notre connaissance, de condamnation pour corruption privée au Luxembourg, les affaires connues concernant en général la corruption d'agents publics, avec souvent en face des personnes physiques agissant à titre privé plutôt que des entreprises constituées en personnes morales. Même dans les dossiers où des entreprises étaient impliquées[539], notamment les nombreuses affaires liées aux autorisations d'établissement déjà évoquées (→ 152), les faits n'ont été poursuivis que contre les dirigeants[540]. Cela ne diminue toutefois en rien la pertinence du sujet au vu du risque pour une entreprise d'être exposée à des poursuites pénales et à une condamnation à raison des actes, voire des omissions, de ses dirigeants et collaborateurs – et aux revendications civiles qui peuvent aller de pair.

---

[537] Voir notamment l'article 26 de la Convention des Nations Unies contre la corruption : « Chaque État Partie adopte les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales qui participent aux infractions établies conformément à la présente Convention. (…) » ; Art. 18 de la Convention pénale sur la corruption (Conseil de l'Europe) : « Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour
s'assurer que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de corruption active, de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux établies en vertu de la présente Convention, lorsqu'elles sont commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur les bases suivantes: (…) ».

[538] Art. 13 de la directive 2016/1021.

[539] Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, Rapport de phase 4 (2024), § 240 : « Concernant la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales plus généralement, les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'aucune personne morale n'a été poursuivie ou condamnée pour corruption active (articles 247, 249(2) ou 250(2) CP) depuis l'entrée en vigueur du régime de responsabilité en 2010. ». Nous pouvons citer depuis le cas, traité par ailleurs, de la compagnie aérienne condamnée par jugement sur accord pour trafic d'influence. TA Lux., 23e, 1er juillet 2026, n° 2008/2026.

[540] Sur 33 décisions de justice analysées dans le cadre de cette affaire, aucune ne concernait une personne morale. Il faut observer que de nombreuses sociétés étaient en faillite, ce qui ne rend pas les poursuites impossibles, mais inutiles.

Personnes morales concernées

L'article 34 du Code pénal vise les personnes morales de droit privé, qu'elles soient à but lucratif (sociétés civiles, sociétés commerciales) ou à but non lucratif (associations, fondations), ainsi que certaines personnes morales de droit public (notamment les établissements publics ou les ordres professionnels).

L'État et les communes sont en revanche expressément exclus du champ d'application : l'exclusion de l'État a été justifiée par le fait que l'auteur de la poursuite et de la répression ne peut être en même temps l'objet de cette même poursuite, l'État étant seul dépositaire du droit de punir ; celle des communes par leur qualité de dépositaires d'une partie de la puissance publique. Cette exclusion des communes est cependant discutée depuis longtemps et fait actuellement l'objet d'un projet de loi visant à instaurer un régime de responsabilité pénale spécifique pour les communes, les syndicats de communes et les établissements publics placés sous leur surveillance[541].

Les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité pénale d'une personne morale figurent à l'article 34 du Code pénal. La personne morale n'est pas « condamnée » ; elle est « déclarée pénalement responsable » et va « encourir » des peines. Ainsi, la personne morale peut être déclarée pénalement responsable :

(a) lorsqu'un crime ou un délit est commis en son nom et dans son intérêt

- par un de ses organes légaux, par un ou plusieurs de ses dirigeants de droit ou de fait,
- ou par toute personne exerçant un pouvoir de direction en son sein sur la base d'un pouvoir de représentation, d'un pouvoir de décision au nom de la personne morale, ou d'un pouvoir de contrôle en son sein. Cette formulation, issue de la réforme de 2020, a précisément pour objet d'élargir le cercle des personnes physiques dont les agissements sont susceptibles d'engager la personne morale, la version antérieure de l'article 34 limitant ce cercle aux seuls organes légaux et dirigeants de droit ou de fait.

(b) ou encore, en tant que second fondement autonome : lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une de ces mêmes personnes a rendu possible la commission d'un crime ou d'un délit, dans l'intérêt de la personne morale, par une personne soumise à son autorité.

La responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions : les deux responsabilités sont cumulatives, non alternatives. Le parquet est en principe libre dans ses poursuites, tout comme une plainte peut s'adresser contre des personnes physiques et/ou morales. Tel que l'article 34 est formulé, il faut

[541] Projet de loi n° 8052 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2° du Code pénal; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

cependant qu'une personne physique ayant commis l'infraction soit identifiée. Même si elle n'est pas poursuivie ou pas poursuivable (p.ex. décès), il faut cependant à notre avis qu'il soit démontré que cette personne a commis l'infraction. Dans une seconde étape se pose la question de savoir si ces faits sont imputables à la personne morale. Il s'agit donc de passer successivement les vérifications suivantes :

- Est-ce qu'une personne physique a commis le crime ou le délit ?
- Si oui : Est-ce que cette personne est membre d'un organe légal, dirigeante de droit ou de fait, ou encore investie d'un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle ?
- Si oui : Est-ce que l'infraction a été commise au nom et dans l'intérêt de la personne morale ?

Ou alternativement :

- Est-ce qu'une personne physique a commis le crime ou le délit ?
- Si oui : Est-ce que cette personne est sous l'autorité de la personne morale ?
- Si oui : Est-ce que l'infraction a été commise dans l'intérêt de la personne morale (l'exigence 'au nom' ne figure pas ici) ?
- Si oui : est-ce que l'infraction a été rendue possible en raison d'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'un membre d'un organe légal, dirigeante de droit ou de fait, ou encore investie d'un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle ?

Les exigences de la directive-corruption ne changeront rien à ce régime, le texte luxembourgeois étant quasiment identique ; ce qui ne surprend pas, puisqu'il est précisément repris de la formule récurrente utilisée dans les directives européennes visant le droit pénal[542].

Des règles spéciales gouvernent les peines encourues par les personnes morales (→ 296).

Fusions, absorptions, scissions, transformations : continuité ou discontinuité de la responsabilité pénale ?

Une fusion, une absorption ou une scission fait disparaître la personnalité juridique de la société absorbée, dont le patrimoine est transmis universellement à la société bénéficiaire. Se pose alors une question centrale : la responsabilité pénale encourue pour des faits de corruption commis avant l'opération se transmet-elle à la société absorbante, ou s'éteint-elle avec la disparition de la société absorbée ? Se dédouble-t-elle en cas de scission ?

[542] Une différence peut être relevée, mais ne devrait pas porter à conséquence. Selon l'article 34 du Code pénal, l'infraction doit être commise « au nom et dans l'intérêt » de la personne morale, alors que la Directive se contente de « au profit de ».

Est-ce que par ailleurs, ces mécanismes peuvent être utilisés pour échapper à toute sanction pénale par le biais d'une restructuration purement capitalistique ?

Le Luxembourg ne dispose pas de dispositions générales permettant qu'une société succédant à celle qui a commis l'infraction, à la suite d'une fusion ou acquisition, puisse être tenue pénalement responsable. L'OCDE a pointé ce vide comme un risque de détournement : le Groupe de travail recommande au Luxembourg de s'assurer que les personnes morales ne puissent pas se soustraire à leur responsabilité en procédant à une restructuration, une fusion ou une acquisition[543].

Il n'y a pas de jurisprudence luxembourgeoise sur le sujet, mais il est probable que les tribunaux luxembourgeois suivent l'approche française. En effet, après des années d'exclusion de principe, la Cour de cassation française a opéré un revirement majeur : en cas de fusion-absorption, la continuité économique et fonctionnelle de la personne morale justifie désormais que la société absorbante puisse être condamnée pénalement pour des faits commis par la société absorbée avant l'opération, revirement expressément non rétroactif et applicable seulement aux fusions conclues après cette décision[544].

Dans ce contexte incertain, une *due diligence* incluant le risque pénal, et en particulier le risque de corruption, est indispensable dans toute opération de M&A (→ 443)

Le changement de pays de résidence (transfert de siège) appelle une distinction : au sein de l'Union européenne, la liberté d'établissement permet en principe un transfert avec maintien de la personnalité juridique, sans rupture de responsabilité. Hors Union européenne, en l'absence de cadre organisant ce transfert, la jurisprudence française refuse de considérer que la société d'origine disparaît de plein droit du seul fait du déménagement de son siège[545] - ce qui limite là aussi le risque de contournement par simple délocalisation.

---

543 Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, Rapport de phase 4, § 225 : « Le Luxembourg n'a pas de dispositions législatives couvrant de façon exhaustive la responsabilité des sociétés absorbantes. (…) Il n'y a pas au Luxembourg de dispositions établissant, de façon plus générale, la possibilité que, dans des cas de transformation d'une société comme des fusions ou acquisitions, la société succédant à celle qui a commis l'infraction puisse être tenue pénalement responsable ou sanctionnée pour celle-ci. Cela serait particulièrement important, compte tenu du contexte mentionné dans la section précédente car une société ayant commis une infraction de CAPE pourrait procéder à une transformation résultant en la constitution d'une nouvelle entité au Luxembourg. ».

544 Cour de cassation, fr., crim., 25 novembre 2020, n° 18-86.955 : « Il se déduit de ce qui précède qu'en cas de fusion-absorption d'une société par une autre société entrant dans le champ de la directive précitée, la société absorbante peut être condamnée pénalement à une peine d'amende ou de confiscation pour des faits constitutifs d'une infraction commise par la société absorbée avant l'opération. ». Pour les opérations antérieures, un correctif résiduel subsiste : l'existence d'une fraude à la loi permet de sanctionner la société absorbante lorsque la fusion visait précisément à faire échapper la société absorbée à sa responsabilité. Cette jurisprudence était limitée initialement aux sociétés anonymes relevant de la directive européenne sur les fusions. La Cour de cassation l'a progressivement étendue : Cour de cassation, fr. crim., 22 mai 2024, n° 23-83.180 (extension du principe aux sociétés à responsabilité limitée, hors du champ de la directive) ; Cour de cassation, fr. 12 novembre 2025, n° 23-84.389 (extension du principe aux établissements publics).

545 Cour de cassation, fr. com., 5 novembre 2025, n° 24-13.298 : « Il ne résulte pas de l'article 1844-7 du code civil que le transfert du siège social d'une société immatriculée en France dans un

273. Mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales. La notion centrale est celle de l' « intérêt » de la personne morale. Il est vrai qu'au sens strict, il n'est jamais dans l'intérêt véritable d'une personne morale de commettre une infraction et de s'exposer ainsi à des sanctions pénales. Mais ce n'est pas ainsi qu'il convient de raisonner : la question posée par le texte n'est pas celle de la rationalité économique ou juridique de l'acte, mais celle de savoir si la personne morale devait en tirer, à court terme et dans la perspective de ses dirigeants, un quelconque bénéfice. Une distinction utile, bien que pas toujours évidente à opérer[546], consiste à se demander si la personne morale doit être considérée comme responsable de ce chef de la corruption, ou si elle en est au contraire la victime du manque de probité de son dirigeant ou collaborateur - ce qui dépend, pour l'essentiel, de la position que son dirigeant ou collaborateur occupe dans le mécanisme corruptif.

(a) Rôle de corrupteur. Dans cette configuration, l'infraction est en général commise pour permettre à la personne morale de bénéficier d'un avantage indu (obtention d'une autorisation, d'un marché, d'un allègement réglementaire), et sera donc, sauf exception, commise en son nom et dans son intérêt. L'exception se présente lorsqu'un dirigeant ou un collaborateur agit en dehors de son contexte professionnel, poursuivant alors un intérêt exclusivement personnel.

Exemples – dans l'intérêt de la personne morale

- Le directeur commercial d'une entreprise de construction verse une commission à un fonctionnaire communal pour obtenir l'attribution d'un marché de voirie : l'infraction est commise au nom et dans l'intérêt de l'entreprise, qui en tire directement le bénéfice économique de l'obtention du marché.

Etat étranger non membre de l'Union européenne, ne disposant pas d'une législation nationale sur le transfert transfrontalier de siège avec maintien de la personnalité morale des entreprises et avec lequel aucune convention internationale n'a été conclue à cet égard avec l'Etat français, emporte de plein droit la disparition de sa personnalité morale et son remplacement par la société de droit étranger constituée selon les formalités applicables au sein de l'Etat étranger, ni la transmission universelle de son patrimoine vers cette dernière ».

546 Nous relevons une décision qui a considéré que la corruption n'est pas commise par la personne morale. Il s'agissait en l'occurrence d'une procédure d'exequatur d'un arrêt correctionnel parisien condamnant un ancien dirigeant à verser plus d'un million d'euros à une société pétrolière française, dans le cadre de l'affaire dite « Leuna » (acquisition frauduleuse d'une raffinerie impliquant des versements de pots-de-vin) ; Cour d'appel, 11 mars 2010, n° 34099 du rôle. Le condamné tentait de s'opposer à l'exequatur au motif que la société s'était elle-même rendue coupable de corruption et ne pouvait donc prétendre à réparation. La Cour d'appel a écarté l'argument : « Ce n'est pas l'être moral qui a commis les infractions, mais les personnes physiques qui ont agi en son nom et pour son compte en abusant de leurs pouvoirs au détriment de la société B. S'agissant d'une décision pénale, les relations ne sont pas de nature contractuelle, de sorte que tous les développements concernant la cause illicite ou immorale dans les contrats ne peuvent s'appliquer en l'espèce. Il en est de même du délit de corruption, qui n'a pas été commis par la société B mais par ses dirigeants et leurs complices ».

- Le responsable logistique d'une société de transport corrompt un agent des douanes pour accélérer le passage de marchandises de l'entreprise à la frontière : l'avantage (gain de temps, réduction de coûts) profite à la société.

- Le directeur d'un établissement public hospitalier verse un avantage à un agent du ministère de tutelle pour obtenir une autorisation d'exploitation supplémentaire pour l'établissement : l'infraction est commise dans l'intérêt de l'établissement public, qui pourrait à ce titre être poursuivi.

Exemples – intérêt personnel

Un dirigeant verse une somme à un agent public en dehors de toute mission professionnelle, par exemple pour régler un litige de voisinage n'ayant aucun lien avec l'activité de l'entreprise : ici, l'infraction est commise dans l'intérêt exclusivement personnel du dirigeant, en dehors de son contexte professionnel, et ne saurait engager la société.

Par contre, il n'est pas toujours facile de faire la part des choses et de pondérer les intérêts. Le texte ne précise pas si l'infraction doit avoir été commise intégralement dans l'intérêt de la personne morale ou s'il peut y avoir des intérêts partagés. Cette incertitude avait fait l'objet de critiques de la part de l'OCDE qui a recommandé au Luxembourg de prendre les mesures nécessaires « pour s'assurer que le critère de « l'intérêt » de la personne morale n'exclut pas certains cas de CAPE[547] dans lesquels un pot-de-vin est versé sans le but d'obtenir un profit ou avantage pécuniaire, ou seulement dans l'intérêt partiel de l'entreprise ou dans l'intérêt d'une autre personne morale, éventuellement liée à la première »[548].

Exemples – intérêts partagés

- Un salarié au volant d'une camionnette est arrêté par la police et verbalisé en raison de pneumatiques non conformes. Il offre au policer une somme d'argent pour fermer un œil, de ne pas émettre d'avertissement taxé et de le laisser poursuivre son chemin. L'entretien du véhicule relevant typiquement d'une obligation de l'employeur (propriétaire du véhicule, responsable de sa conformité), mais le salarié commet aussi une infraction en utilisant ce véhicule sans vérifier la conformité des pneumatiques. L'infraction de corruption commise par le salarié pour éviter la sanction pourrait raisonnablement être vue comme profitant aussi à l'entreprise (éviter une immobilisation du véhicule, une mise en cause pour défaut d'entretien).

- Un autre salarié au volant d'une camionnette de l'entreprise se fait arrêter en état d'ivresse. Il propose également une somme d'argent aux agents de police pour ne pas dresser procès-verbal. Ici, le risque principal pèse clairement sur le salarié (retrait de permis, retrait de points, amende). Mais l'entreprise peut aussi en tirer un bénéfice (pas de mise en cause pour tolérer la conduite en état d'ivresse), mais il paraît plus résiduel.

[547] CAPE : Corruption d'agent public étranger.

[548] Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, Rapport de phase 4, § 225.

- Un troisième salarié décide de payer une somme d'argent à un fonctionnaire pour prolonger son permis de séjour et de travail, bien que les conditions légales ne soient plus remplies. L'intérêt de l'entreprise, consistant à pouvoir continuer à employeur légalement le salarié, paraît assez éloigné. L'infraction semble commise (presque) exclusivement dans l'intérêt du salarié.

Enfin, l'entreprise peut être confrontée dans une situation dans laquelle ses collaborateurs sont à la fois corrupteurs et corrompus. Nous aurions tendance à dire que l'infraction n'est dans ce cas pas commise dans son intérêt et qu'elle est victime de la situation.

Exemples – double exposition

- Un salarié verse une récompense au responsable RH de son entreprise pour que celui-ci embauche son frère : bien que l'acte s'inscrive dans une procédure interne à l'entreprise, l'avantage recherché est exclusivement personnel et familial au corrupteur, l'entreprise n'en tirant elle-même aucun gain, économie ou avantage - elle est au contraire lésée par un recrutement non fondé sur le mérite.
- Un salarié verse une somme d'argent au responsable des achats de son entreprise pour que celui-ci sélectionne, contre les intérêts objectifs de la société, un fournisseur appartenant à un ami ou un membre de sa famille.

(b) Rôle de corrompu. Lorsque la société se trouve du côté du corrompu, elle doit en règle générale être considérée comme victime du manque de probité de son dirigeant ou de son collaborateur, l'infraction n'étant pas alors commise dans l'intérêt et au nom de la société, mais dans l'intérêt personnel de celui qui en tire un avantage à son détriment.

Exemples

- Le responsable des achats d'une entreprise privée accepte une commission occulte d'un fournisseur en échange de l'attribution d'un marché à des conditions désavantageuses pour son employeur : la société est victime de la déloyauté de son salarié.
- Le directeur financier d'une société sollicite un pot-de-vin d'un prestataire informatique pour faire valider un contrat surfacturé : l'entreprise, qui paie un prix excessif, est la victime de cette corruption privée.
- Le responsable d'une entreprise chargée par délégation d'un contrôle technique obligatoire (contrôle automobile, certification de sécurité) accepte un avantage pour délivrer un certificat de complaisance : l'entreprise est victime de ce cas de corruption publique, sa réputation et son agrément étant mis en péril par cet acte individuel.

Si le salarié accepte d'octroyer un marché à une entreprise en échange d'un « kick-back », mais que celui-ci est à verser directement à l'entreprise, l'entreprise peut être considérée comme victime (décision biaisée du choix du prestataire) mais aussi comme bénéficiaire (obtention d'une somme d'argent). L'analyse est dans ce cas moins évidente.

274. Responsabilité de la personne morale pour défaut de surveillance. Les personnes morales ne sont pas seulement responsables directement du fait de leurs gérants et décideurs, mais aussi pour une simple négligence de ces derniers : le défaut de surveillance.

Cette disposition, à notre connaissance jamais encore appliquée au Luxembourg, peut véhiculer un certain risque pour les entreprises, puisqu'une négligence peut suffire à engager leur responsabilité pénale, et avec celle-ci également leur responsabilité civile[549]. Il ne faut cependant pas non plus surestimer ce risque, car deux facteurs limitatifs subsistent : (a) Tout d'abord, la condition que l'infraction doit être commise « dans l'intérêt » de la personne morale subsiste. Les personnes morales ne sont pas responsables pour éviter toute forme de corruption par leurs agents ; elles doivent veiller à ce que ces infractions ne soient pas commises dans leur intérêt. (b) La personne morale ne répond que des agissements des personnes qui se trouvent « sous son autorité », ce qui vise en principe les travailleurs (salariés, fonctionnaires) et les gérants, et seulement à moindre mesure[550] les tiers.

Le facteur déclencheur, la faute à caractériser est le « défaut de surveillance ». Faute de jurisprudence au Luxembourg, la portée exacte de cette disposition reste floue, mais les juges pourraient se pencher précisément sur l'abstention des dirigeants de mettre en œuvre des programmes ou mesures appropriés en matière de contrôle interne, de déontologie et de conformité.

En effet, le défaut de surveillance est une notion volontairement large et imprécise. Comme nous le verrons, il n'existe actuellement pas, au Luxembourg, de cadre légal imposant la mise en place de procédures et de mécanismes de lutte anti-corruption (→ 452). Ce défaut de cadre légal contraignant ne signifie cependant pas que la mise en place de telles procédures soit sans pertinence : elle peut être considérée comme relevant d'une gestion saine et prudente, telle qu'un juge pourrait légitimement l'attendre d'une entreprise raisonnablement organisée. L'absence de toute

[549] En outre, si une telle infraction est commise, la personne en question a dû offrir ou promettre quelque chose ; elle sera donc en général investie d'un certain pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle, de sorte que le cas du premier alinéa de l'article 34 s'applique de toute manière. Il n'est pas clair quel doit être le degré de formalisation de ce pouvoir. On pourrait aussi viser l'hypothèse d'une personne qui fait des promesses sans avoir le pouvoir de les tenir, ou de cas de corruption qui portent sur des actes matériels ou actes facilités par la fonction (par exemple, un employé qui n'a aucun pouvoir de décision mais un accès à des informations ou à des locaux).
[550] On peut cependant s'interroger sur la portée de cette « autorité ». Les gérants, fonctionnaires, agents publics et salariés sont sous l'autorité de la personne morale. Mais qu'en est-il par exemple de sous-traitants et fournisseurs, notamment dans une chaîne d'approvisionnement ou une chaîne de distribution ? Dans ce cas, la personne morale pourrait-elle être tenue responsable si elle ne surveille pas ses prestataires et qu'une corruption est commise au niveau n+1 ou n-1 de la chaîne de fabrication ou de service ? Pire encore, est-ce que des clauses anti-corruption insérées dans des contrats commerciaux (→ 444) et réservant à l'entreprise une certaine 'autorité' sur ses partenaires, pourraient-elles augmenter le risque pénal au lieu de le réduire ?

procédure et de toute vigilance pourrait donc être retenue comme caractérisant ce défaut de surveillance. C'est ici que se manifeste tout l'intérêt de mettre en place, même en dehors de toute obligation légale formelle, des procédures effectives de prévention et de détection de la corruption : cela permet, le cas échéant, d'échapper à toute responsabilité pénale de la personne morale, ou à tout le moins d'être pris en compte comme circonstance atténuante (→ 300).

275. Criminalité organisée. Lorsque plusieurs personnes commettent ensemble une infraction de corruption, cela est en principe traité, ainsi qu'exposé plus haut, comme une hypothèse classique de co-auteurs. Le simple fait d'être plusieurs à s'être associés ponctuellement pour commettre une ou plusieurs infractions déterminées ne suffit pas, en soi, à faire basculer la qualification vers une infraction distincte.

Des infractions distinctes et autonomes peuvent en revanche s'ajouter à la corruption elle-même lorsque la coopération entre les protagonistes dépasse la simple entente ponctuelle dans un cas déterminé, et revêt un certain degré d'organisation et de permanence. Le Code pénal distingue alors, selon le degré d'organisation, l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle.

(a) L'association de malfaiteurs. L'article 322 du Code pénal incrimine toute association formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés, infraction qui existe par le seul fait de l'organisation de la bande. Trois éléments constitutifs sont exigés par la jurisprudence : Le concours de deux personnes suffit déjà à caractériser l'association, mais elle doit revêtir un minimum de structure : les critères pris en compte par le juge incluent l'existence d'une hiérarchie, la distribution préalable des rôles, la répartition anticipée du butin, l'existence de lieux de rendez-vous ou de cachettes, sans qu'aucun de ces critères ne soit pour autant essentiel à lui seul

Sur le plan intentionnel, la participation à l'association doit être consciente et voulue, la connaissance et la volonté devant porter sur l'association elle-même, son existence et son but général - sans qu'il soit exigé que chaque participant connaisse le détail de l'ensemble de l'activité délictueuse du groupe, ni même l'identité de tous ses membres

L'article 322 ne vise cependant pas toute association formée en vue de commettre des crimes ou délits quelconques : le texte restreint le champ aux atteintes aux personnes ou aux propriétés, notion que la jurisprudence interprète largement pour englober toute atteinte aux biens (au-delà du seul droit réel de propriété au sens civil), mais qui n'en demeure pas moins d'interprétation stricte.

(b) L'organisation criminelle. L'organisation criminelle est une infraction plus exigeante sur le plan de la structure du groupement, mais son champ d'application matériel est en réalité plus large que celui de l'association de

malfaiteurs : contrairement à l'association de malfaiteurs, l'article 324bis ne distingue pas selon le type d'infraction visée, mais uniquement en fonction de la gravité de la peine encourue, ce qui lui permet de couvrir toute une gamme de comportements qui échappent aux articles 322 et suivants du Code pénal

Dans les deux cas, l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle constituent des infractions autonomes, distinctes des infractions que le groupement projette ou commet. Leur existence ne dépend pas de la réalisation effective des crimes ou délits poursuivis par le groupement.

Rappelons que le fait que les infractions de corruption ou autres infractions à la probité sont commises dans le cadre d'une organisation criminelle, constitue une circonstance aggravante pour les peines encourues (→ 299).

Il est en pratique plutôt rare que des associations ou organisations criminelles soient constituées spécifiquement pour commettre des infractions de corruption. Il est en revanche admis et reconnu que la corruption devient, dans ce contexte, l'infraction accessoire ou instrumentale qui permet à l'organisation de commettre ou de faciliter d'autres infractions, plus lucratives ou plus graves, qui constituent son véritable objet.

Exemples

- Au Luxembourg, on peut notamment citer l'affaire relative à la délivrance d'autorisations d'établissement (→ 152).
- Une organisation de traffic de stupéfiants corrompt des agents douaniers pour assurer le passage de conteneurs de marchandises illicites aux frontières, la corruption n'étant ici qu'un moyen au service du trafic.
- Un réseau structuré de vols de véhicules corrompt des policiers pour obtenir à l'avance des informations sur les contrôles routiers ou pour faire disparaître des procès-verbaux, la corruption facilitant ainsi la poursuite de l'activité principale de vol et de recel.
- Un réseau organisé de traite des êtres humains ou de trafic de migrants corrompt les inspecteurs du travail et agents des douanes.

276. Causes de justification et d'excuse[551]. Les causes de justification et d'excuse suivantes méritent d'être mentionnées, même si les cas d'application et exemples proposés restent essentiellement des hypothèses d'école :

(a) La contrainte. « N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister »[552]. La contrainte peut être physique ou morale. La jurisprudence définit la contrainte morale comme résultant de la menace d'un mal grave et imminent pour soi-

[551] Les causes de justification suppriment l'illicéité de l'acte et font disparaître l'infraction elle-même ; les causes de non-imputabilité laissent subsister l'infraction mais excluent la responsabilité pénale du bénéficiaire ; les excuses maintiennent l'infraction et la culpabilité, mais affectent uniquement la peine.

[552] Art. 71-2 du Code pénal.

même ou pour autrui, mettant l'individu dans l'alternative de subir le mal ou d'enfreindre la loi, sans lui laisser aucun choix d'agir ou de s'abstenir.

En matière de corruption, le principe doit rester que toute personne sollicitée est censée résister à la sollicitation et recourir aux voies de droit (porter plainte, saisir sa hiérarchie, etc.), plutôt que de céder. Ainsi, lorsqu'un policier exige, lors d'un contrôle routier, une somme d'argent en liquide pour restituer un permis de conduire retiré, le conducteur sollicité doit résister à la demande et dénoncer les faits. S'il paie, il devient lui-même auteur de la démarche corruptrice et ne saurait utilement soutenir qu'il a agi sous la contrainte du policier qui l'y obligeait. Ce n'est que dans des cas tout à fait exceptionnels que la contrainte pourrait être retenue.

(b) L'état de nécessité. L'état de nécessité, non prévu formellement par un texte légal spécifique, est défini par la jurisprudence comme l'état d'une personne obligée, pour sa sauvegarde ou celle d'autrui, de commettre un fait que punit la loi pénale ; à défaut de texte de loi spécial, la jurisprudence luxembourgeoise l'assimile à la notion de contrainte prémentionnée. L'état de nécessité procède d'une mise en balance de deux intérêts en conflit, l'un devant être sacrifié pour sauvegarder l'autre, supérieur. Or la corruption est une infraction grave, qui porte atteinte à la probité de la fonction publique ou de la mission confiée et, plus largement, à la confiance que la collectivité place dans l'impartialité de ceux qui l'exercent. Le bien à sauvegarder doit donc être d'un rang au moins équivalent, sinon supérieur, et la mise en balance ne saurait tolérer la moindre erreur de droit sur la nécessité réelle du recours à la corruption plutôt qu'à une voie légale alternative.

Prenons l'exemple d'un agent des douanes, à l'aéroport, qui refuse de dédouaner une palette tant qu'il n'a pas reçu son « droit de contrôle » sous forme d'une enveloppe ; la palette contient des vaccins essentiels destinés à endiguer une pandémie émergente. La société destinataire, pour ne pas perdre de temps, décide de payer, et dénonce aussitôt les faits au parquet. Ici, le bien sacrifié (la probité de la fonction douanière) est mis en balance avec un bien supérieur et immédiatement menacé (la santé publique, potentiellement des vies humaines).

(c) L'erreur de droit. L'erreur de droit ne peut être retenue qu'à titre tout à fait exceptionnel. Elle suppose que le prévenu soit tombé dans une erreur invincible portant, selon la distinction classique, soit sur la connaissance de la loi, soit sur sa signification et ses conditions d'application. La simple bonne foi n'est pas suffisante. Le caractère invincible de l'erreur peut, exceptionnellement, être retenu lorsque même les agents chargés de faire respecter la règle se sont eux-mêmes mépris sur sa portée.

En matière de corruption et d'infractions à la probité, cette exigence d'invincibilité est particulièrement difficile à satisfaire, tant l'interdit s'impose avec évidence à tout citoyen. Nul ne saurait sérieusement prétendre avoir

ignoré qu'il est interdit d'acheter la complaisance d'un fonctionnaire ou d'un salarié pour obtenir une faveur : l'interdiction relève du sens commun autant que de la loi. Il en va de même, inversement, pour le fonctionnaire ou la personne chargée d'une mission de service public, qui ne saurait ignorer les défenses que le Code pénal et sa déontologie professionnelle lui imposent.

Un cas dans lequel la question a été débattue, en matière de concussion, concerne un bourgmestre qui a décidé de ne pas facturer une taxe à une entreprise (→ 231). Un autre cas pourrait être celui d'un policier qui arrête un automobiliste et exige, outre l'avertissement taxé, de manière crédible des « frais administratifs » en expliquant que c'est prévu par le Code de la route ; s'il a payé, le conducteur peut tenter de se défendre en disant qu'il ignorait que de tels frais administratifs ne sont prévus par aucun texte.

(d) L'erreur de fait. L'erreur de fait, à la différence de l'erreur de droit, est en principe de nature à écarter toute responsabilité pénale, l'élément moral de l'infraction (conscience de commettre l'acte incriminé) faisant alors défaut. Par exemple, si une personne accepte de remettre, pour le compte d'un tiers, une enveloppe à un fonctionnaire, croyant qu'elle ne contient qu'une simple demande d'autorisation administrative, alors qu'elle renferme en réalité, à son insu, des billets de banque destinés à obtenir la faveur du fonctionnaire, elle n'est pas punissable.

(e) Les droits de la défense. Les droits de la défense sont de plus en plus fréquemment reconnus par la jurisprudence comme un fait justificatif, dans la mesure où l'infraction commise est strictement nécessaire pour permettre à son auteur de faire valoir ses droits, notamment pour se procurer une preuve qui lui est autrement inaccessible. Cette cause de justification trouve à s'appliquer avant tout en matière de soustraction de documents par des salariés où la preuve est autrement hors de portée.

Nous n'envisageons son application en matière de corruption que dans des hypothèses tout à fait exceptionnelles. On pourrait ainsi concevoir le cas d'un salarié licencié pour un vol de matériel qu'il n'a pas commis, mais que son supérieur hiérarchique lui impute afin de protéger le véritable auteur des faits. Sachant qu'une vidéo de surveillance établirait son innocence, il voit néanmoins sa demande judiciaire de communication de cette pièce rejetée. Dans son désarroi, il s'adresse à une connaissance travaillant au sein de la société de gardiennage détentrice des enregistrements et obtient, contre la remise d'une enveloppe d'argent, une copie de la vidéo démontrant qu'il n'est pas l'auteur du vol et qu'il a été licencié à tort. On pourrait concevoir que la justice ferme les yeux sur un tel cas de corruption privée[553].

[553] Une telle excuse ne pourrait à notre sens être invoquée que par le salarié licencié. Le salarié qui a fourni la vidéo a agi dans un but de lucre. La situation serait différente s'il avait donné la vidéo gratuitement : dans ce cas, si on lui reproche d'avoir violé son devoir de confidentialité

(f) Lanceur d'alerte et journaliste responsable. La cause de justification du lanceur d'alerte (→ 521) et celle du journaliste responsable (→ 83) sont des instruments essentiels pour la découverte de faits de corruption. Nous pensons toutefois que ces deux causes de justification ne peuvent, dans la très grande majorité des cas, à leur tour justifier un acte de corruption. Imaginons le cas du journaliste disposé à rémunérer un policier pour obtenir la copie d'un rapport de police faisant état d'un incident de corruption impliquant un ministre, rapport qui a été classé sans suite sans raison objective apparente. Le journaliste peut-il argumenter qu'il n'avait aucun autre moyen pour révéler cette information essentielle ?

(g) Ordre de l'autorité légitime. Une autre excuse est celle de l' « ordre de l'autorité légitime » au sens de l'article 70 du Code pénal[554], rarement admise par les juges. Ici encore, les juges sont peu enclins à admettre l'excuse[555]. Elle ne saurait valoir que si l'ordre n'était pas manifestement illégal. Dès lors si le destinataire de l'ordre ne sait pas qu'il est le fruit d'un acte corruptif, il ne participe de toute manière pas à la corruption. S'il a le moindre doute, il doit s'abstenir.

(h) Autres cas. D'autres moyens peuvent enfin être invoqués par la défense en matière de corruption, tels que la provocation policière ou l'irresponsabilité pénale pour cause de troubles mentaux ayant aboli le discernement de l'auteur au moment des faits. Ces moyens, cependant, ne présentent aucune spécificité propre à la matière de la corruption.

L'obéissance hiérarchique

Est-ce qu'une personne peut argumenter qu'elle n'a fait que réagir à une instruction hiérarchique pour excuser des faits de corruption ou autres atteintes à la probité ? Nous rappelons tout d'abord que si cette personne ignore le contexte corruptif, elle ne peut être considérée comme co-auteur ou complice. Par contre, si elle a une connaissance suffisante, même des actes d'apparence anodine relevant du quotidien d'un salarié ou fonctionnaire, rendent complice (voir encadré ci-dessus). Nous distinguons comme suit.

Fonctionnaires

Pour les fonctionnaires et agents de la force publique, le Code pénal prévoit une exemption de peine lorsque, précisément dans le contexte des infractions à la probité,

professionnel, il pourrait essayer d'argumenter avoir agi dans le but d'aider le salarié à se défendre et d'éviter une erreur judiciaire.

554 Art. 70 (1) du Code pénal : « Il n'y a pas d'infraction, lorsque le fait était ordonné par la loi et commandé par l'autorité légitime ».

555 Voir par exemple Cour d'appel, corr., 19 mars 2002, n° 90/02 V. un ouvrier avait été poursuivi pour avoir stationné son véhicule du côté gauche et en sens contraire de la circulation. Il argumentait que ce serait son supérieur qui lui aurait donné l'injonction de se garer à cet endroit. Mais les juges d'appel soulignent qu'en tant que titulaire du permis, il aurait dû savoir que cet ordre était illégal.

ils ont agi par obéissance hiérarchique[556]. Ce texte, inchangé depuis l'introduction du Code pénal en 1879, et se trouvant de manière similaire dans le Code pénal napoléonien de 1810[557], s'explique avant tout pour des raisons historiques. Après la Révolution française, il s'agissait de mettre en place une administration moderne dans laquelle la hiérarchie et l'obéissance étaient primordiales ; il faut éviter que les subordonnés désobéissent sous prétexte de l'illégalité de l'ordre reçu, et pour éviter qu'on puisse leur faire un reproche, l'impunité est assurée. Mais dans la pratique actuelle, ce texte semble désuet et ne protège le fonctionnaire ni pour avoir pris, consciemment, une part active dans un schéma corruptif, ni pour avoir posé des actes illégaux en exécution de l'accord corruptif (p.ex. émettre un faux certificat). La logique aujourd'hui est inverse : les fonctionnaires sont censés résister aux pressions hiérarchiques de participer à la corruption, refuser les ordres illégaux et les dénoncer. Nous n'avons trouvé aucun cas d'application de cette excuse dans la jurisprudence luxembourgeoise. Nous ignorons pourquoi ce texte n'a jamais été remis en cause. Le régime actuel n'est à notre sens pas différent de celui applicable aux salariés.

Salariés et autres personnes subordonnées

Même si nous n'avons identifié aucun cas lié à la corruption à proprement parler, la jurisprudence se montre toutefois hostile à une défense basée sur la pression hiérarchique qui n'aurait laissé au salarié subordonné aucun autre choix que d'enfreindre la loi. Le pénal doit l'emporter sur le disciplinaire ; entre l'employeur et le juge pénal, c'est ce dernier que le salarié devrait en théorie craindre le plus – même si dans l'immédiat et sur le terrain, tel n'est pas toujours le cas.

Ainsi, l'autorité patronale ne constitue pas une contrainte au sens de l'article 71-2 du Code pénal[558]. Cette solution a par exemple été retenue à propos d'un salarié qui avait garé un camion avec des marchandises dangereuses près de son domicile, en dehors des stationnements spécialement prévus pour ce type de marchandises [559] . Il argumentait que c'est son employeur qui n'aurait pas mis à la disposition de ses chauffeurs des aires de stationnement spécifiques et qui lui aurait ordonné de stationner son véhicule transportant des marchandises dangereuses près de son domicile. Il affirmait de même que c'est sur ordre de son patron qu'il aurait dépassé les temps de conduite et les interruptions de conduite réglementaires. Ce serait encore son employeur qui, averti de sa maladie, lui aurait dit d'immobiliser son véhicule sur le

[556] Art. 260 du Code pénal : « Lorsqu'un fonctionnaire ou officier public, un dépositaire ou agent de la force publique, aura ordonné ou fait quelque acte contraire à une loi ou à un arrêté (royal) grand-ducal, s'il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci et sur lesquels il leur était dû une obéissance hiérarchique, il sera exempt de la peine, qui ne sera, dans ce cas, appliquée qu'aux supérieurs qui auront donné l'ordre ».

[557] Décret du 12 février 1810 portant création du Code Pénal ; Art. 114 : « Lorsqu'un fonctionnaire public, un agent ou un préposé du gouvernement, aura ordonné ou fait quelque acte arbitraire, et attentatoire soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques d'un ou de plusieurs citoyens, soit aux constitutions de l'empire, il sera condamné à la peine de la dégradation civique. Si néanmoins il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs pour des objets du ressort de ceux-ci, et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique, il sera exempt de la peine, laquelle sera, dans ce cas, appliquée seulement aux supérieurs qui auront donné l'ordre. ».

[558] Art. 71-2 du Code pénal : « N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister ».

[559] Cour d'appel, corr., 22 décembre 2008, n° 553/08 VI.

parking de la station. La Cour d'appel ne s'est pas laissé impressionner par cette argumentation[560].

A propos d'un salarié qui argumentait que son employeur l'aurait obligé à commettre un faux, la Cour répond qu'il aurait pu démissionner plutôt que de commettre cette infraction[561].

SECTION 2 - PROCÉDURE PÉNALE

277. Début du dossier – plainte et action publique. Un dossier pénal de corruption peut être porté à la connaissance des autorités par des voies très diverses. Comme nous le verrons ultérieurement, tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis au procureur d'État (→ 492), tandis que les personnes procédant à un signalement peuvent bénéficier de la protection accordée aux lanceurs d'alerte. Plus largement, toute personne peut déposer plainte auprès de la Police ou du Parquet. Les autorités peuvent également découvrir les faits de leur propre initiative, dans le cadre d'enquêtes portant sur d'autres infractions, à la suite d'une déclaration de soupçon effectuée auprès de la Cellule de renseignement financier (CRF ; → 504), ou encore à la faveur d'informations transmises par des autorités étrangères dans le cadre de la coopération internationale (→ 281). Il n'est d'ailleurs pas rare qu'une affaire de corruption ne soit pas identifiée comme telle à l'origine : des investigations ouvertes pour des faits de blanchiment, de fraude, de faux ou d'abus de biens sociaux peuvent conduire à révéler ultérieurement l'existence d'un pacte de corruption. Dans certains cas, les autorités découvrent même les faits à la lecture d'articles de presse ou de révélations médiatiques. Dans toutes ces hypothèses, le ministère public

[560] « La cause de justification tirée d'une prétendue contrainte morale dont le prévenu fait état pour la première fois en instance d'appel appelle le commentaire suivant. Si la contrainte morale, en l'occurrence la menace d'un péril grave et imminent pour soi-même ou autrui, peut exonérer l'auteur d'un crime ou d'un délit de toute responsabilité pénale, cette exception ne saurait toutefois être utilement invoquée que pour autant qu'elle se fonde sur des faits et circonstances parfaitement établis desquels il résulte qu'il était impossible d'échapper au péril grave et imminent né de ces faits et circonstances sans commettre une infraction. En l'espèce, l'existence d'un tel cas de figure laisse d'être établi, les assertions du prévenu qui ne sont étayées par aucun élément du dossier répressif n'ayant pas excédé le stade de la simple allégation ».

[561] Cour d'appel, corr., 17 décembre 2008, n° 534/08 X : « Quant à la contestation de E., présentée, il est vrai, de main molle devant la Cour, suivant laquelle il aurait commis les infractions sous la contrainte de son employeur C., contestation qui s'inscrit, partant, dans l'examen du présent élément constitutif de l'infraction, il suffit de renvoyer à la motivation y afférente des premiers juges. En effet, E. lié à C. par un contrat de travail usuel, n'était pas à tel point « contraint » d'agir qu'il n'aurait pas pu refuser de participer à des agissements illégaux. Il aurait à tout moment pu résilier le contrat de travail, ce qu'il a d'ailleurs fait en fin de compte ».

dispose du principe de l'opportunité des poursuites et demeure libre de décider s'il y a lieu d'ouvrir un dossier, de procéder à des vérifications complémentaires, de classer l'affaire ou d'engager des poursuites. « Même s'il est permis dès lors au parquet de procéder au classement d'une affaire de corruption il est évident que, compte tenu du caractère de gravité intrinsèque de ces faits et de la grande sensibilité médiatique et politique, on peut affirmer que la poursuite demeure la règle en la matière et qu'un classement n'interviendra qu'à titre exceptionnel, en présence de motifs objectifs et transparents »[562].

Lorsque les faits sont qualifiés de corruption publique, ils constituent en principe des crimes, de sorte que le recours au juge d'instruction devient obligatoire si le parquet décide de poursuivre.

Par ailleurs, les victimes ont la possibilité de déclencher l'action publique par deux moyens :

(a) Plainte avec constitution de partie civile. Le juge d'instruction peut également être saisi directement par la voie d'une plainte avec constitution de partie civile. Une telle plainte n'est toutefois recevable que si son auteur justifie avoir subi personnellement et directement un préjudice causé par les faits dénoncés. La question de savoir qui peut se prétendre victime d'un acte de corruption – par exemple l'administration au sein de laquelle exerce le fonctionnaire corrompu, une entreprise concurrente évincée ou une autre personne lésée – sera examinée ultérieurement (→ 273). Si les conditions de recevabilité sont réunies, le juge d'instruction ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation en opportunité : il est tenu d'ouvrir une information judiciaire afin de faire la lumière sur les faits qui lui sont soumis.

(b) Action directe. Enfin, la loi permet également à une victime de mettre elle-même l'action publique en mouvement par la voie de la citation directe. Sans passer ni par le parquet ni par le juge d'instruction, elle peut alors citer directement l'auteur présumé devant le tribunal correctionnel. Cette voie n'est cependant envisageable que pour les infractions correctionnelles et demeure exclue lorsque les faits sont qualifiés de crimes (corruption publique). Elle présente surtout une difficulté majeure : aucune enquête policière ni instruction judiciaire préalable n'aura été menée et il appartient dès lors au citant direct de rapporter lui-même la preuve complète des faits allégués.

278. Privilèges et immunités[563]. Il n'existe pas de régime d'immunité ou de privilège de juridiction spécifiquement conçu pour les infractions de corruption. Nous nous limiterons ci-après à donner un aperçu d'ensemble, étant cependant entendu que les personnes protégées (p.ex. élus, fonctionnaires internationaux) sont particulièrement susceptibles d'être visés

[562] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 65.
[563] Voir aussi l'article 17 de la Directive-corruption.

par des accusations de corruption. Rappelons que le premier cycle d'évaluation du GRECO (→ 58) portait entre autres sur les immunités ; les évaluateurs ont examiné le régime luxembourgeois et – n'ayant pas identifié d'obstacle à la lutte contre la corruption – n'ont pas formulé de recommandations concernant le régime des immunités[564] ; depuis, le régime interne a encore été atténué.

(a) Sur le plan international, il faut tout d'abord mentionner l'immunité diplomatique (Convention de Vienne[565]) à laquelle le Luxembourg est partie[566]. Elle confère à l'agent diplomatique une immunité de juridiction pénale absolue dans l'État accréditaire, ainsi que l'inviolabilité de sa personne, de sa résidence et de ses biens, l'immunité ne pouvant être levée que par l'État accréditant. Quant à l'Union européenne, les privilèges et immunités figurent dans un Protocole[567] annexé aux traités ; il prévoit un régime d'immunités propre aux institutions, fonctionnaires et agents de l'Union, ainsi qu'aux membres du Parlement européen, distinct du régime diplomatique classique. Les fonctionnaires et agents de l'Union sont notamment immunisés de juridiction pour les actes accomplis en leur qualité officielle, cette immunité pouvant être levée par l'institution dont ils relèvent lorsque la levée n'est pas contraire aux intérêts de l'Union. Cette question intéresse particulièrement le Luxembourg, qui accueille de multiples institutions et organes de l'Union (dont la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI), le Secrétariat général du Parlement européen, ou encore certaines directions de la Commission). La question de la levée de cette immunité s'est par exemple concrètement posée dans une investigation du Parquet européen portant sur des soupçons de corruption et d'abus d'influence visant deux anciens agents de la BEI. La BEI a fait droit à la demande de l'EPPO tendant à la levée de l'immunité de ces deux anciens agents ainsi que de l'inviolabilité de ses locaux, bâtiments et archives à Luxembourg, les soupçons portant sur des faits de corruption, d'abus d'influence et de détournement de fonds de l'Union

(b) Sur le plan national.

- *Grand-Duc.* Le Grand-Duc est Chef de l'Etat et « sa personne est inviolable »[568] ; il ne peut faire l'objet de poursuites pénales.

- *Gouvernement.* Pour le gouvernement, la Constitution précise : « Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux

564 GRECO, premier cycle d'évaluation, Greco Eval I Rep (2001) 2F Final, § 46s.
565 Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, faite à Vienne le 18 avril 1961.
566 Loi du 17 juin 1966 portant approbation de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, faits à Vienne, le 18 avril 1961.
567 Protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, annexé au TUE et au TFUE.
568 Art. 44 (1) de la Constitution.

dans l'exercice de leur fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction »[569]. Le régime est concrétisé par une loi de 2023[570] visant les membres du Gouvernement en exercice et anciens membres du Gouvernement, le tout pour des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ce régime, qui a modernisé et clarifié un mécanisme jusque-là resté sans texte d'application malgré le principe constitutionnel de responsabilité pénale des ministres, poursuit deux finalités : garantir que ces poursuites obéissent aux règles ordinaires de la procédure pénale sous réserve de dérogations ciblées, et encadrer l'intervention du pouvoir législatif dans un processus par nature judiciaire, dans le respect de la séparation des pouvoirs et de la présomption d'innocence. Ainsi, seul le procureur d'État peut mettre en mouvement l'action publique contre un membre du Gouvernement (actuel ou ancien), les particuliers et associations habilitées ne pouvant le faire ni par plainte avec constitution de partie civile ni par citation directe ; ils peuvent par contre se constituer partie civile lorsque l'action est entamée. Sauf flagrance, tout mandat d'amener ou d'arrêt visant un membre du Gouvernement (actuel ou ancien) est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés, qui statue en audience non publique.

- *Députés.* Pour les députés, le régime est considérablement moins protecteur depuis 2006. Ainsi, ils peuvent être poursuivis en matière pénale[571] ; seule l'arrestation d'un député est, sauf flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chabre des Députés[572]

- *Elus locaux.* Contrairement aux ministres et aux députés, les élus locaux ne bénéficient d'aucun régime procédural particulier pour leur mise en cause pénale personnelle. Ils relèvent du droit commun de la procédure pénale.

- *Magistrats.* Aucun régime spécifique de protection procédurale ne subsiste aujourd'hui en ce qui concerne la mise en cause pénale des magistrats. Le « privilège de juridiction », qui réservait à la Cour supérieure de justice la compétence pour juger les magistrats et officiers de police judiciaire poursuivis pénalement, a été supprimé, le législateur ayant estimé ce mécanisme incompatible avec le principe d'égalité devant la loi et avec la

[569] Art. 94 (3) de la Constitution.
[570] Loi du 9 juin 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en œuvre de l'article 94 de la Constitution. La loi vise aussi les membres de la Commission européennes pour certaines infractions, dont notamment les infractions de corruption et assimilées.
[571] A l'exception de l'article 84 de la Constitution : « Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». A notre avis, cet article ne vise cependant que les infractions directement liées à cette prise de parole ou au vote (p.ex. injure, diffamation, incitation à la haine), mais non le cas par exemple d'une opinion exprimée ou d'un vote qui a été acheté par voie de corruption.
[572] Art. 85 de la Constitution.

ConvEDH. Ils sont cependant assimilés aux fonctionnaires et bénéficient ainsi d'une protection contre une action directe.

- *Fonctionnaires* Pour les fonctionnaires (y compris les magistrats[573]), il n'y a pas d'immunité à proprement parler mais un « filtre procédural » qui les protège. En effet, selon leur statut, « L'action civile en réparation de prétendus dommages causés par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ne peut être portée devant un tribunal de répression que dans le cas où il est déjà saisi de l'action publique. »[574]. Ainsi, ni pour les victimes directes, ni pour des associations de lutte anti-corruption (→ 80), il n'est possible de procéder par voie de plainte avec constitution de partie civile ou de citation directe[575] contre un fonctionnaire.

La mise en cause pénale d'un fonctionnaire doit donc nécessairement passer par le filtre du ministère public[576]. Cette règle vise à protéger les fonctionnaires contre des poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires. Elle les met ainsi à l'abri de pressions exercées par des plaintes ou citations les mettant en cause personnellement, dans un objectif de protection de leur indépendance décisionnelle - logique que l'on peut rapprocher, toutes choses égales par ailleurs, de la protection des journalistes contre les procédures-bâillon (→ 86). Cette règle a été remise en cause à de multiples reprises par les avocats, mais a connu l'aval des juridictions, et notamment de la Cour de cassation. Il convient de partir de l'hypothèse que le ministère public - Procureur d'État comme Procureur général d'État en cas de recours hiérarchique - ne s'opposera pas à l'ouverture d'une enquête ou d'une instruction dès lors que le contenu de la plainte paraît tant soit peu fondé.

Cette protection est rattachée à la qualité de fonctionnaire, étendue en principe aux employés de l'Etat[577] et employés communaux[578] ; elle ne bénéficie pas aux nombreuses personnes sous statut de droit privé qui peuvent être investies

---

573 Cour de cassation, 8 janvier 2026, n° 9/2026, n° CAS-2025-00113 du registre : « L'article 35, paragraphe 1, de la modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État n'opère pas de distinction et ne prévoit pas d'exception en fonction de la nature ou de la gravité des faits en cause. En retenant que la plainte avec constitution de partie civile était irrecevable concernant les faits reprochés à des magistrats ayant agi dans l'exercice de leurs fonctions, les juges d'appel ont fait l'exacte application de la disposition visée au moyen. ».

574 Art. 35 (1) de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; Art. 40 (1) de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

575 Ces actions sont de toute manière exclues en matière de corruption publique, puisqu'il s'agit d'un crime.

576 La victime conserve le droit de saisir le procureur d'État d'une plainte simple, puis, en cas de classement sans suites, de former un recours hiérarchique devant le procureur général d'État, qui peut enjoindre au procureur d'État d'engager des poursuites.

577 Art. 1er de la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

578 Art. 1 (4) de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

de missions de service public et donc s'exposer au reproche de corruption publique.

279. Compétence territoriale. Le droit pénal est d'application territoriale : il gouverne en principe les faits commis sur le territoire national et est appliqué par les juges nationaux. Le principe de base est ainsi que le droit pénal luxembourgeois s'applique, que les autorités luxembourgeoises (police, parquet, juge d'instruction) sont compétentes pour enquêter et que les magistrats luxembourgeois sont compétents pour juger et condamner des personnes sur la base de faits qui se sont déroulés au Luxembourg.

Malgré la gravité de l'infraction, la corruption n'est pas visée par un des cas de compétence (quasiment) universelle que s'attribuent les autorités luxembourgeoises pour certains infractions (notamment la traite des êtres humains ou les infractions sexuelles sur mineurs), quel que soit le lieu de leur commission.

Le principe exige ainsi un rattachement territorial avec le Grand-Duché. Une première question est donc de savoir dans quels cas une infraction de corruption est commise au Luxembourg - problématique qui se pose peu dans les dossiers purement nationaux, mais qui peut se révéler plus complexe dans les dossiers transnationaux. Pour cette raison, de nombreuses conventions internationales, ainsi que la directive-corruption (voir encadré), posent des exigences propres en matière de compétence territoriale.

La jurisprudence a admis de longue date que les tribunaux luxembourgeois sont compétents, dès lors qu'un seul des éléments constitutifs du délit s'est produit au Grand-Duché[579]. En 1993[580], le législateur a cependant jugé « plus prudent »[581] de le mentionner explicitement. Ainsi, selon l'article 7-2 du Code de procédure pénale répute commise sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg « toute infraction dont un acte caractérisant un de ses éléments constitutifs a été accompli au Grand-Duché de Luxembourg »[582]. Il suffit ainsi

---

[579] Cour d'appel, 8 mai 1926, Pas. XI, 270. : « Attendu que le délit d'escroquerie est une infraction complexe qui se compose de plusieurs faits essentiels, et qu'il suffit pour faire naître la compétence e nos tribunaux, que l'un ou l'autre de ces éléments constitutifs du délit se soit produit dans notre pays~ et qu'il est inopérant que les actes composant ces éléments constitutifs ont été perpétrés tous par un seul et même agent ou par plusieurs; qu'il suit des considérants qui précèdent que F. a commis dans le pays les manœuvres frauduleuses qui constituent un élément essentiel de toute escroquerie et, ainsi, ne peuvent être considérées comme des actes préparatoires ».

[580] Loi du 15 juillet 1993 tendant à renforcer la lutte contre la criminalité économique et la fraude informatique.

[581] Projet de loi n° 3493, Rapport de la Commission juridique, 19 mai 1993, p. 7 : « afin d'éviter à l'avenir toute discussion inutile à propos d'infractions complexes qui revêtent facilement un caractère transfrontière ». L'amendement a été fait sur proposition du Conseil d'Etat.

[582] TA Lux., crim., 3 mars 2016, n° 5/2016. : « Aux termes de l'article 7-2 (L. 15 juillet 1993) du Code d'instruction criminelle « est réputée commise sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg toute infraction dont un acte caractérisant un de ses éléments constitutifs a été

qu'un des actes caractérisant un élément de l'infraction ait été accompli sur le territoire nationale pour rendre les juridictions luxembourgeoises territorialement compétentes[583].

Il faut, pour apprécier ce rattachement, considérer les éléments matériels de l'infraction en tant que tels. En vertu de la théorie de l'ubiquité, l'infraction est commise dans chacun de ces endroits ; elle peut notamment être localisée indifféremment au lieu de réalisation de l'acte ou en celui de la production du résultat.

Cet exercice n'est pas toujours évident, et un même acte peut se situer sur plusieurs territoires à la fois. On pourrait ainsi imaginer le cas d'une offre corruptive envoyée par courrier électronique depuis la France vers un récipiendaire luxembourgeois, ou encore celui d'un « avantage » corruptif versé depuis un compte luxembourgeois vers un compte allemand.

La nationalité de l'agent public est à cet égard indifférente : les infractions pénales luxembourgeoises visent tant les fonctionnaires et agents publics nationaux que les fonctionnaires, élus, agents publics étrangers, européens et internationaux (→ 118).

Outre le lieu de commission de l'infraction, il existe cependant d'autres critères de rattachement :

(a) La personnalité active : ce critère permet de fonder la compétence des juridictions luxembourgeoises sur la seule nationalité (ou, selon les cas, la résidence) de l'auteur de l'infraction, indépendamment du lieu de sa commission. Ainsi, un auteur luxembourgeois ou résidant au Luxembourg peut être poursuivi et jugé au Grand-Duché pour des faits commis en dehors du territoire national pour des faits qualifiés crime et, sous certaines conditions, pour des faits qualifiés de délit. Ce critère revêt une importance particulière en matière de corruption publique, qui reste, pour l'essentiel de

accompli au Grand-Duché de Luxembourg ». Cette disposition a été introduite sur avis du Conseil d'Etat au sujet de la loi 15 juillet 1993 au motif que « l'infraction peut être commise pour partie dans un pays et pour partie dans un autre, voire en partie dans un troisième alors que l'initiateur peut pratiquement se trouver n'importe où dans le monde (…) ». Ainsi le Conseil d'Etat a retenu que « S'il est exact qu'il est un principe bien établi par les juridictions du Grand-Duché qu'il suffit, pour rendre compétents les tribunaux répressifs luxembourgeois, qu'un seul des éléments constitutifs du délit se soit produit au Grand-Duché (voir Cour Supérieure de Justice 8.5 1926, Pas. XI, 270, Merle et Vitu, Droit pénal No 251), il n'en reste pas moins qu'il est plus prudent d'inscrire ce principe au code d'instruction criminelle à l'instar de l'article 693 du code de procédure pénale français, ceci afin d'éviter à l'avenir toute discussion inutile à propos d'infractions complexes qui revêtent facilement un caractère transfrontière ». Le Conseil d'Etat a dès lors proposé d'introduire dans le Code d'instruction criminelle la disposition prémentionnée, reprise quasi textuellement de la législation française (article 693 du code de procédure pénale français, puis article 113-2 du Code pénal français) ».

583 Cour d'appel, Ch.d.C., 28 janvier 2020.

ses formes, qualifiée de crime en droit luxembourgeois, ce qui accroît l'intérêt d'assurer une répression effective indépendamment du lieu de commission.

(b) La personnalité passive : ce critère permet de fonder la compétence sur la nationalité (ou la résidence habituelle) de la victime de l'infraction, plutôt que sur celle de son auteur. Si la victime est de nationalité luxembourgeoise ou a sa résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg (au moment de l'infraction), l'auteur peut être poursuivi et jugé au Luxembourg : pour tout fait qualifié crime puni par la loi luxembourgeoise pour tout fait qualifié délit (donc notamment pour le blanchiment) par la loi luxembourgeoise, mais à condition que le fait soit puni par la législation où il a été commis. La poursuite ne peut être intentée qu'à la requête du ministère public et doit être précédée d'une plainte ou d'une dénonciation par l'autorité du pays ou le délit a été commis.

Cela pose la question épineuse de la victime exacte d'une infraction de corruption. En matière de corruption publique, la « victime » directe est généralement l'État ou l'organisation internationale dont l'agent corrompu relève, ce qui limite la portée pratique de ce critère par rapport à d'autres infractions, mais celui-ci retrouve un intérêt certain en matière de corruption privée, où une société ou un particulier peut subir un préjudice patrimonial direct.

La compétence du juge luxembourgeois ne doit pas nécessairement résulter d'une disposition explicite du Code de procédure pénale. Parmi les causes de prorogation de compétence développées par la jurisprudence, on peut mentionner la connexité et l'indivisibilité[584].

(c) La connexité : des infractions sont connexes « soit lorsqu'elles ont été commises en même temps par plusieurs personnes réunies, soit lorsqu'elles ont été commises par différentes personnes, même en différents temps et en divers lieux, mais par suite d'un concert formé à l'avance entre elles, soit lorsque les coupables ont commis les unes pour se procurer les moyens de commettre les autres, pour en faciliter, pour en consommer l'exécution, ou pour en assurer l'impunité, soit lorsque des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit ont été, en tout ou en partie, recelées »[585]. La jurisprudence considère cependant que cette définition n'est pas limitative.

---

[584] Cour d'appel corr., 5 décembre 2012, n° 559/12 X ; Cour d'appel corr., 10 novembre 2015, n° 490/15 V ; Cour d'appel corr., 30 novembre 2016, n° 587/16 X ; Voir p.ex. Cour de cassation., 23 juillet 2020, n° CAS-2019-00100 : « les règles de compétence internationale des juridictions luxembourgeoises connaissent, à côté des exceptions prévues par le Code de procédure pénale, l'exception des cas de prorogation de l'indivisibilité et de la connexité, la compétence internationale des juridictions nationales pouvant notamment être étendue par le jeu des règles de connexité édictées par l'article 26-1 du Code de procédure pénale »[584].

[585] Art. 26-1 du Code de procédure pénale.

(c) 2026 - J-L Putz

On songera par exemple à un faux commis à l'étranger pour dissimuler un acte de corruption perpétré au Luxembourg, ou inversement. Un cas spécifique est celui du blanchiment (voir encadré).

(d) L'indivisibilité. Une jurisprudence constante admet que l'indivisibilité permet d'étendre la compétence territoriale. La jurisprudence la définit notamment comme la situation dans laquelle il y a lieu de considérer un crime ou un délit comme rattachés l'un à l'autre par des liens d'indivisibilité, à savoir lorsqu'ils ont été commis dans le même trait de temps, dans le même lieu, qu'ils ont été déterminés par le même mobile, qu'ils procèdent de la même cause et qu'en outre l'indivisibilité de l'accusation comme de la défense sur l'ensemble des faits commande de les soumettre simultanément à l'appréciation des mêmes juges.

Ces règles multiples ont pour conséquence que plusieurs États peuvent être compétents simultanément à l'égard des mêmes faits de corruption. Ces compétences sont en principe cumulatives et non exclusives.

Cette approche a plusieurs conséquences. Elle évite d'abord des « trous dans la raquette » : sans ce cumul, certains faits pourraient n'être punissables nulle part, ou échapper de fait à toute poursuite parce que seulement poursuivables dans des pays laxistes ou peu efficaces en matière de lutte contre la corruption.

Si l'action est intentée par une victime, par exemple par voie de plainte, celle-ci peut choisir entre plusieurs juridictions compétentes. Ce « *forum shopping* » lui permet de sélectionner la juridiction qu'elle estime la plus propice à ses intérêts, par exemple le pays où les autorités sont perçues comme les plus réactives, où les infractions sont définies de la manière la plus large, où les peines sont les plus sévères, ou où les dommages-intérêts sont les plus généreux. Ce cumul de compétences comporte aussi le risque qu'une personne soit confrontée à des poursuites multiples, ou que les autorités de deux États enquêtent en parallèle sur les mêmes faits, ce qui constitue un double effort inutile. Des mécanismes spécifiques de concertation permettent aux autorités concernées de se coordonner, de répartir ou d'attribuer le traitement du dossier, voire de constituer des équipes d'enquête communes selon les cas. Mais encore faut-il que le recoupement soit effectivement opéré, et que les autorités saisies aient connaissance des dossiers parallèles ouverts ailleurs. La directive-corruption prévoit que, lorsqu'une infraction relève de la compétence de plusieurs États membres, ceux-ci doivent coopérer pour déterminer lequel d'entre eux mènera la procédure, le cas échéant par la saisine d'Eurojust.

Encadré : le blanchiment comme rattachement territorial ? [586]

L'infraction de blanchiment, inhérente à de nombreuses infractions de corruption ou assimilée (→ 498), peut constituer un critère de rattachement à l'international, par exemple lorsque l'argent perçu est versé sur un compte étranger ou sert à l'achat de valeurs étrangères. Sans entrer dans le détail, la jurisprudence tend à adopter la solution suivante : (a) si l'infraction primaire est commise au Luxembourg, les juridictions luxembourgeoises sont également compétentes, par connexité, pour le blanchiment commis à l'étranger ; (b) en revanche, le fait que le blanchiment soit commis au Luxembourg ne suffit pas à étendre la compétence luxembourgeoise à l'infraction primaire qui y est liée, lorsque celle-ci a été intégralement commise à l'étranger.

Cette conclusion, outre qu'elle semble juridiquement justifiée, procède aussi du pragmatisme : à défaut, le Luxembourg serait compétent pour connaître de crimes et délits commis partout dans le monde du seul fait que les fonds afférents ont, directement ou indirectement, transité par le Luxembourg. La place financière risquerait ainsi d'attirer un grand nombre d'affaires sans véritable lien avec le pays. On peut imaginer, par exemple, des sommes investies dans un fonds alternatif luxembourgeois formant le produit indirect d'une corruption commise en Argentine ou d'un trafic d'influence commis en Corée.

Précisions de la directive-corruption[587]

Chaque État membre doit établir sa compétence lorsque l'infraction a été commise, en tout ou en partie, sur son territoire, ou lorsque l'auteur est l'un de ses ressortissants. Il peut en outre, à titre facultatif, étendre sa compétence aux cas où l'auteur réside habituellement sur son territoire, où l'infraction est commise contre l'un de ses ressortissants ou résidents habituels, ou au profit d'une personne morale établie sur son territoire ou y exerçant une activité.

Lorsque plusieurs États membres sont compétents pour une même infraction, ils doivent coopérer pour déterminer lequel mènera la procédure, Eurojust pouvant être saisi à cette fin. Enfin, lorsque la compétence est fondée sur la nationalité de l'auteur, elle ne peut être subordonnée à une dénonciation de l'État où l'infraction a été commise ni à une plainte déposée dans cet État.

280. Moyens d'investigation. Certaines conventions internationales précisent le cadre des moyens d'investigation qui doivent être mis à la disposition des autorités chargées de la lutte contre la corruption. Pour le surplus, les faits de corruption ne bénéficient pas, en droit luxembourgeois, de moyens d'enquête différents de ceux applicables aux autres infractions pénales. Comme dans les autres matières, le ministère public dispose de pouvoirs d'investigation relativement limités et doit, pour les mesures coercitives les plus intrusives, recourir à l'intervention d'un juge d'instruction. Il peut toutefois le faire sans se dessaisir entièrement du dossier grâce au

[586] Voir en détail à ce propos : J-L Putz, La compétence territoriale, in : Le droit criminel à l'épreuve de l'infraction de blanchiment, Regards croisés luxembourgeois, français et belge, Larcier-Intersentia, 2023.
[587] Art. 18 de la Directive-corruption.

mécanisme de la « mini-instruction », qui lui permet de solliciter ponctuellement l'accomplissement de certains actes d'instruction déterminés. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte, le juge d'instruction dispose de l'ensemble des mesures d'investigation prévues par le Code de procédure pénale. Certaines d'entre elles sont réservées aux infractions les plus graves ou soumises à des conditions particulières, mais les moyens d'enquête classiques sont pleinement disponibles en matière de corruption.

La corruption : un moyen de preuve et d'investigation illégitime

Quelle que soit l'infraction envisagée, la preuve doit être rapportée de manière légale et loyale. La procédure pénale ne permet pas l'obtention de preuves par un moyen illégal ou déloyal, c'est-à-dire passant par l'utilisation d'artifices et de stratagèmes, sous réserve des méthodes d'investigation spécifiques que la loi peut elle-même prévoir. C'est presque trop évident pour l'écrire : la corruption ne saurait ainsi être un moyen légitime pour investiguer et pour construire un dossier pénal. De même que la police ne peut recourir à la contrainte ou à des violences, elle ne peut « acheter » des informations si cela était constitutif d'une corruption[588]. Elle ne pourrait, par exemple, payer un salarié pour obtenir des informations ou documents d'une entreprise ; il faut alors emprunter les voies légales telles que la perquisition.

Une potentielle exception peut cependant être citée : celui de l'agent infiltré[589]. Cette technique reste strictement exceptionnelle, le tant en droit qu'en pratique ; l'infiltration ne peut être ordonnée qu'à titre exceptionnel, pour des faits d'une gravité suffisante, sous le contrôle du procureur d'État ou du juge d'instruction, et pour une durée strictement encadrée. Dans ce cadre, l'agent infiltré bénéficie d'exemptions de responsabilité pénale limitativement énumérées, qui l'autorisent notamment « à mettre à disposition du réseau des moyens juridiques, financiers, de transport ou d'hébergement ». On pourrait ainsi imaginer, à la marge de ce texte, un paiement destiné à permettre à l'agent d'accéder à l'emploi nécessaire pour infiltrer un réseau de corruption, ou l'achat d'informations auprès de ce réseau ; mais la formulation de reste restrictive et n'a pas été pensée pour de tels cas de figure ; elle ne saurait en toute hypothèse couvrir un acte qui constituerait une incitation à commettre l'infraction. Les pouvoir des agents du Service de renseignement vont un peu plus loin à cet égard.

Il se peut également que le dossier pénal contienne des preuves qui sont elles-mêmes le fruit d'une corruption commise non par l'enquêteur, mais par un tiers au litige. Ainsi, un lanceur d'alerte peut transmettre un document obtenu d'une entreprise tout en admettant l'avoir payé pour l'obtenir ; ou un plaignant peut produire un document dont il s'avère qu'il l'a obtenu d'un fonctionnaire en échange de quelques faveurs. La preuve ainsi obtenue serait, dans son mode d'obtention, illégale. Cela n'entraîne cependant pas son exclusion automatique par le juge pénal : selon la jurisprudence, le juge du fond ne peut écarter une preuve obtenue illicitement que si le respect de certaines conditions de forme est prescrit à peine de nullité, si l'irrégularité commise a entaché la crédibilité de la preuve, ou si l'usage de la preuve est contraire au droit à un

[588] En admettant que la fourniture d'informations professionnelles par un salarié en échange d'avantages constitue un acte de corruption privée, ce qui se discute.
[589] Art. 48-17 et suivants du Code de procédure pénale, introduits par la loi du 3 décembre 2009 portant réglementation de quelques méthodes particulières de recherche.

procès équitable, ce dernier n'étant garanti que sous la condition fondamentale du respect de la légalité dans l'administration de la preuve. Il appartient alors au juge d'apprécier au cas par cas l'admissibilité de la preuve en tenant compte de l'ensemble des éléments de la cause, y compris le mode d'obtention de la preuve et les circonstances de l'illicéité commise.

La mesure la plus fréquente demeure sans doute la perquisition. Sur la base d'une ordonnance de perquisition et de saisie, les enquêteurs peuvent accéder aux domiciles privés, aux locaux professionnels ou aux sièges d'entreprises afin d'y rechercher tout élément de preuve utile, y compris sous forme numérique, et procéder à la saisie de documents, supports de données ou avoirs présentant un intérêt pour l'enquête. Les investigations financières occupent également une place centrale. Les autorités disposent de diverses possibilités pour obtenir des renseignements auprès des établissements bancaires, retracer des mouvements de fonds, identifier les titulaires réels des comptes et reconstituer les circuits financiers susceptibles de révéler l'existence d'avantages indus. Les auditions et interrogatoires des personnes concernées constituent également un outil essentiel, tout comme les expertises comptables, financières ou informatiques dans les dossiers les plus complexes. D'autres techniques d'enquête existent encore, telles que la mise sous observation, les interceptions de télécommunications ou d'autres modes de captation de données, mais leur mise en œuvre est généralement plus lourde et plus encadrée, de sorte qu'elles sont moins fréquemment utilisées. Il convient enfin de rappeler que les autorités luxembourgeoises ne peuvent, en principe, accomplir ces actes d'enquête que sur le territoire national. Même dans des dossiers paraissant à première vue purement luxembourgeois, des informations pertinentes peuvent devoir être recherchées à l'étranger. Cette réalité explique l'importance fondamentale de la coopération pénale internationale, qui fera l'objet de développements spécifiques par la suite (→ 281).

Les règles sur les données personnelles : un obstacle à une répression efficace ?

« *Datenschutz ist Täterschutz* » : la protection des données, c'est la protection des délinquants - proverbe cher aux opposant à un excès de confidentialité et de protection des données personnelles. La formule est polémique, mais elle pointe une vraie tension. Il suffit de regarder au-delà des frontières, surtout européennes, pour voir à quel point l'interconnexion des données peut démultiplier la lutte contre la criminalité, des possibilités encore décuplées par l'IA : vidéosurveillance couplée à la reconnaissance faciale, profiling comportemental, *scoring* social, traçage des transactions à mesure que l'argent liquide recule, géolocalisation en temps réel, croisement automatisé de bases fiscales, bancaires et douanières, etc. Tout semble possible.

Mais - et c'est la position que nous retenons ici, sans fermer le débat - il s'agit aussi d'une question de libertés individuelles et de limitation du pouvoir de l'État. La lutte contre la criminalité ne justifie pas tous les moyens.

Il est difficile de trouver un juste équilibre entre la protection des libertés et – souvent sous la pression du public – une demande de répression efficace et un besoin de

sécurité. Une affaire récente de corruption documente la polémique. Dans l'instruction ouverte depuis 2023 sur un système de fraude à l'immigration (corruption, trafic d'influence, blanchiment ; → 151), le Parquet de Luxembourg a lui-même indiqué, dans un communiqué, qu'« en raison des règles applicables en matière de protection des données, le Parquet n'est pas en mesure d'informer les administrations communales et étatiques et les organismes de sécurité sociale concernés de l'existence de ces fraudes et de l'identité des fraudeurs », regrettant « vivement le défaut d'une base légale » lui permettant cet échange[590]. En somme, le Parquet sait qu'il y a des fraudes, mais ne peut pas le dire aux administrations qui continuent de verser des prestations indues.

Le besoin d'une base légale explicite a conduit à un empilement de règles sectorielles d'une densité rare, que ce soit au niveau national (entre autorités, entre la justice et les autorités), sur le plan européen ou international. Il devient difficile de savoir avec certitude qui peut échanger quoi, avec qui. Cette complexité véhicule son propre risque d'annulation de procédures pour vices de procédures ou de forme – plus de textes pourraient ainsi en réalité entraver la répression de la criminalité économique.

281. **Coopération internationale.** La coopération internationale en matière pénale constitue une branche entière et particulièrement technique de la procédure pénale. Elle revêt une importance toute particulière en matière de corruption, infraction qui comporte souvent un volet international ou transnational, notamment en raison des flux financiers auxquels elle donne lieu. Bien que peu de cas de corruption transnationale aient à ce jour donné lieu à des poursuites pénales abouties au Luxembourg, le pays reste directement exposé à ce phénomène du fait de sa place financière internationale ; rappelons, sous l'angle de la lutte antiblanchiment, que l'évaluation nationale des risques de blanchiment retient une exposition à la corruption transnationale jugée « très élevée », la menace externe étant pondérée à 75 % et la menace domestique à 25 % (→ 496).

Les autorités nationales (police, parquets, juges d'instruction, juridictions) ne sont, par principe, compétentes que sur le territoire de leur État. Il n'existe ni police européenne unifiée ni juridiction pénale européenne de droit commun pour juger les infractions de corruption commises dans les États membres. Il faut mentionner le Parquet européen (EPPO) (→ 55), opérationnel depuis 2021, mais dont la compétence en matière de corruption est limitée aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il a son siège au Luxembourg, mais prend appui sur un réseau de procureurs européens délégués menant les actes d'investigation selon leur droit national. Dans le même contexte, nous avons déjà évoqué aussi Eurojust, le Réseau judiciaire européen et Europol, qui soutiennent dans l'Union européenne la coopération entre autorités judiciaires et policières.

[590] Communiqué de presse du Parquet de Luxembourg relatif à une instruction judiciaire en matière d'immigration frauduleuse, 7 juillet 2026.

Enfin, il convient de mentionner Interpol, organisation intergouvernementale ayant pour mission de faciliter la coopération policière internationale. Parmi ses instruments figurent les notices rouges, par lesquelles Interpol demande aux services répressifs du monde entier de localiser et, le cas échéant, d'arrêter provisoirement une personne recherchée dans l'attente de son extradition, de sa remise ou d'une mesure analogue. Une notice rouge ne constitue toutefois pas un mandat d'arrêt international, la décision d'y donner suite relevant du droit de chaque État. La lutte contre la criminalité financière et la corruption constitue un des domaines d'action prioritaires d'Interpol. En termes de « notices rouges », la corruption ne semble cependant pas être la principale infraction recherchée[591]. Dans un registre plus spécialisé, il convient également de mentionner l'International Anti-Corruption Coordination Centre (IACCC), hébergé au sein de la National Crime Agency britannique et créé à la suite du Anti-Corruption Summit de 2016. Il réunit des enquêteurs et analystes de plusieurs services répressifs nationaux pour soutenir les enquêtes de corruption de grande ampleur.

Sur le plan procédural, la coopération judiciaire pénale s'est construite progressivement au fil de plusieurs strates de conventions internationales et de textes européens se complétant et se superposant. Pour une analyse approfondie, nous renvoyons le lecteur à l'étude remarquable et détaillée de John Petry[592].

Il faut relever que le Luxembourg est destinataire de nombreuses demandes de coopération internationales et européennes. Il adopte une politique de coopération active et une partie non négligeable de l'activité des autorités pénales est consacrée à cette coopération ; selon le Parquet, « les demandes d'entraides ne sont que très rarement refusées et (…) une demande d'entraide pour des faits de corruption n'a jamais été refusée. Ces demandes concernent, pour la plupart, la saisie de la documentation relative à des comptes bancaires et opérations bancaires, ainsi que la saisie de fonds en compte »[593].

Les chiffres parlent pour eux : tandis que le Luxembourg traite chaque année des dizaines de demandes d'entraides entrantes en matière de corruption, il ne formule (quasiment) aucune demande sortante à l'attention d'autorités d'autres pays[594].

---

[591] Une dizaine de notices répondant aux mots clefs « corruption » et « bribery » sur un total de plus de 6.400 notices (recherche de septembre 2026). Cette donnée doit toutefois être interprétée avec prudence : la majorité des notices rouges ne sont pas rendues publique.

[592] John Petry, Entraide judiciaire en matière pénale et pouvoirs des autorités étrangères, : in Le risque pénal du banquier, Anthemis, 2020, p. 619 et s

[593] Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, Rapport de phase 4, 2024, § 169.

[594] Chiffres cumulés de CRI et DEE entrantes, : 38 (2018), 34 (2019), 27 (2020), 20 (2021), 20 (2020) ; sortantes : 0 sur l'ensemble de ces années ; Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, Rapport de phase 4, § 167, p. 70.

La matière s'intègre dans un tissu de conventions internationales et de textes européens qui souvent sont généraux et ne ciblent pas spécifiquement la corruption. Néanmoins, les instruments internationaux visant la corruption font également la part belle à la coopération[595]. La directive-corruption comporte également des dispositions relatives à la coopération, mais qui se limitent à des énoncés de principe[596] ; l'essentiel des règles de la coopération européenne se trouve dans d'autres textes.

En droit luxembourgeois, le texte central est une loi de 2000[597], qui définit la procédure applicable aux demandes d'entraide à caractère coercitif (saisies, communications d'informations, perquisition, etc.). Cette loi s'applique indépendamment de l'existence d'un accord bilatéral, qui restent peu nombreux pour le Luxembourg, sous réserve de compatibilité avec un tel accord lorsqu'il existe.

La demande doit émaner d'une autorité judiciaire compétente, comporter certaines mentions obligatoires, et être rédigée en français ou en allemand (sauf exceptions autorisant l'anglais) ; elle est soumise à l'appréciation discrétionnaire du procureur général d'État et subordonnée au principe de double incrimination avec un seuil d'un an d'emprisonnement.

Entre pays européens, c'est avant tout la décision d'enquête européenne (DEE) qui a pris la relève[598]. Ce mécanisme, basé sur une directive[599] transposée dans une loi nationale de 2018[600] oblige l'État d'exécution à reconnaître et exécuter la décision d'un autre État membre dans des délais rapprochés, sous réserve de motifs de refus limités. La corruption figure parmi les 32 catégories d'infractions pour lesquelles la double incrimination ne peut être invoquée comme motif de refus, dès lors que les faits sont punis d'au moins trois ans dans l'État d'émission[601].

Enfin, un mécanisme spécifique de la coopération est celui de l'extradition, donc la procédure par laquelle un État remet à un autre État une personne recherchée ou condamnée pour une infraction, afin qu'elle y soit poursuivie ou y exécute sa peine. Dans les rapports entre États membres de l'UE,

---

595 Voir p.ex. Art. 43 et suivants de la Convention de Mérida ; Art. 25 et suivants de la Convention pénale sur la corruption (Conseil de l'Europe).
596 Art. 32 de la directive 2026/1021.
597 Loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.
598 Sauf pour l'Irlande et le Danemark.
599 Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.
600 Loi du 1er août 2018 portant 1° transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale ; 2° modification du Code de procédure pénale ; 3° modification de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.
601 Art. 16 de la loi du 1er août 2018.

l'extradition classique est remplacée par le mandat d'arrêt européen[602] ; ici aussi, la corruption figure parmi les infractions pour lesquelles le contrôle de la double incrimination ne joue pas.

Il faut encore mentionner la coopération administrative. Aucune autorité administrative n'est directement compétente en matière de corruption au Luxembourg, cette matière relevant exclusivement du droit pénal. Des coopérations administratives connexes existent néanmoins, notamment en matière fiscale (schémas de dissimulation fiscale). Il faut enfin rappeler le rôle que la CRF joue (→ 53) en matière d'échange d'informations financières, déclarations de soupçons et analyses, avec des mécanismes qui sont en partie automatisés et qui peuvent être extrêmement rapides lorsqu'il s'agit notamment de tracer ou de bloquer des fonds.

Entraide internationale – Exemple de recours

Rare exemple de recours en nullité dirigé contre une demande d'entraide judiciaire internationale, nous pouvons citer une affaire de 2009[603] qui illustre la contestation, par les personnes visées, de perquisitions et saisies menées simultanément dans plusieurs banques luxembourgeoises sur commission rogatoire d'une juridiction taïwanaise. En effet, dans le cadre d'un programme d'acquisition de frégates de la classe La Fayette, les responsables de la société taïwanaise co-contractante auraient corrompu des officiers de l'armée taïwanaise afin qu'ils révèlent des informations confidentielles et manipulent certains éléments du dossier, dans le but d'amener les autorités à conclure le marché à des conditions défavorables pour Taiwan ; des fonds destinés à corrompre ces agents publics leur ont été versés en sus de leur rémunération ordinaire. Pour les besoins du contrôle de la double incrimination et de la prescription, la chambre a qualifié les faits en droit luxembourgeois de corruption active et passive d'agents publics, de trafic d'influence passif commis par des particuliers et de blanchiment du produit d'infractions de corruption. Traitant l'ensemble des actes comme un délit collectif relevant d'un projet criminel unique, la chambre a jugé que la prescription ne courait qu'à compter du dernier fait, de sorte qu'aucune infraction n'était prescrite. La chambre du conseil a rejeté l'ensemble des moyens soulevés et autorisé la transmission des documents saisis aux autorités requérantes.

282. Blocage, saisies et confiscations. Un développement exhaustif des différentes procédures par lesquelles les autorités judiciaires peuvent mettre sous main de justice des sommes d'argent ou d'autres avoirs dépasse le cadre du présent ouvrage. Le cadre normatif évolue dans le sens d'un élargissement des avoirs susceptibles d'être saisis et confisqués, dans un but de lutte efficace contre la criminalité, essentiellement financière. Le but recherché est simple : le crime ne doit pas payer. Cette politique criminelle est portée notamment par le droit européen[604]. La corruption est précisément une des infractions

[602] Loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne.
[603] TA Lux., ch. cons., 13 mai 2009, n° 1038/09.
[604] Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs.

pour lesquelles ces mécanismes revêtent une importance particulière. Par définition, la corruption est une infraction destinée à se procurer des avantages, le plus souvent économiques. Qu'il s'agisse du fonctionnaire qui reçoit une somme d'argent pour orienter une décision, ou de l'élu qui se fait offrir une voiture, la logique est celle de l'enrichissement illicite. Pour cette raison, plusieurs des textes internationaux et européens de lutte contre la corruption consacrent des dispositions spécifiques à la confiscation et au recouvrement des avoirs. : la Convention de Mérida lui consacre tout son chapitre V - intitulé « Recouvrement d'avoirs » - et ses articles 51 à 59 en font un objectif fondamental de la coopération internationale ; la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (→ 23) impose aux États parties de prévoir la saisie et la confiscation des produits de la corruption ; la directive-corruption mentionne explicitement la corruption parmi les infractions justifiant son application, et rappelle que tout bien pouvant être qualifié de produit de la corruption peut être confisqué sur cette base.

Dans les affaires luxembourgeoises présentées à titre d'illustration dans le présent ouvrage, les juridictions ont, dans plusieurs cas, procédé à des saisies et des confiscations, par exemple de sommes d'argent ou de biens immobiliers.

Plusieurs étapes sont à distinguer dans le processus de mise sous main de justice d'avoirs.

(a) Le blocage CRF. La mesure la plus rapide, et souvent la première dans le temps, est le blocage opéré par la CRF. La CRF peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une déclaration de soupçon formulée par un professionnel, donner instruction de ne pas exécuter des opérations suspectes[605]. Rappelons que le professionnel n'est pas en droit d'informer le concerné de ce blocage (*no tipping of*). La loi ne prévoit pas de limites de durée pour les blocages ordonnés par la CRF. Un recours est ouvert devant la chambre du conseil, et la durée du blocage peut être un motif pour le lever[606].

---

[605] Art. 5 (3) de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme : « La Cellule de renseignement financier peut donner l'instruction de ne pas exécuter les opérations en rapport avec la transaction ou avec le client. Lorsqu'il n'est pas possible de s'abstenir d'exécuter une transaction visée à l'alinéa 1er ou lorsque cela est susceptible d'entraver les efforts déployés pour poursuivre les bénéficiaires d'une opération suspecte, les professionnels concernés en informent ensuite sans délai la Cellule de renseignement financier. En cas d'instruction verbale, cette communication doit être suivie dans les trois jours ouvrables d'une confirmation écrite. A défaut de confirmation écrite, les effets de l'instruction cessent le troisième jour ouvrable à minuit. Le professionnel n'est pas autorisé à faire état de cette instruction à l'égard du client sans le consentement exprès préalable de la Cellule de renseignement financier. ».

[606] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 187, citant TA Lux., ch. cons., 24 juillet 2020, n° 1238/20 suivant lequel, en l'absence d'éléments plus concrets, le blocage n'est plus justifié à après un délai de neuf mois.

(b) La saisie pénale. La saisie est la mise sous main de justice formelle d'un bien, ordonnée dans le cadre de la procédure pénale (en général sur décision du juge d'instruction) afin de préserver les avoirs le temps de mener l'enquête et, le cas échéant, de conduire le procès. Contrairement au blocage CRF qui est une mesure préventive, la saisie est une mesure judiciaire qui peut porter sur tout type de bien. Les fonds peuvent ainsi rester bloqués pendant une durée potentiellement longue, souvent plusieurs années dans les affaires financières complexes. Si une restitution peut en principe être sollicitée en cours de procédure, elle est en pratique rarement accordée.

(c) La confiscation. La confiscation intervient quant à elle normalement à l'issue du procès pénal, à la suite d'une condamnation. Elle constitue une peine accessoire et transfère à l'État la propriété des biens concernés. Toutefois, les cas de confiscation sans condamnation préalable tendent à se multiplier. Notamment infractions de blanchiment permet la confiscation même en cas d'acquittement, d'exemption de peine, ou d'extinction de l'action publique par prescription[607]. Or, puisque l'infraction de blanchiment est souvent donnée en présence d'une corruption (→ 498), la confiscation sera quasiment toujours possible.

La saisie n'est jamais obligatoire, mais une simple faculté pour les autorités. Pour la confiscation, elle est en principe facultative pour les délits et obligatoire pour les crimes[608], étant rappelé que la corruption d'agents publics constitue un crime, ainsi qu'en matière de blanchiment. Ce caractère 'obligatoire' soulève de nombreuses interrogations et n'est pas systématiquement appliqué en pratique.

L'article 31 du Code pénal définit les catégories de biens susceptibles de confiscation spéciale, et traduit l'élargissement progressif du lien qui doit exister entre le bien et l'infraction.

(a) Objet et produit de l'infraction. La confiscation s'applique en premier lieu aux biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens. Par exemple, en matière de corruption, l'argent reçu par un agent public en échange d'une décision favorable est typiquement le produit de l'infraction.

(b) Biens substitués. Elle s'applique également aux biens substitués à ceux visés au premier point, y compris les revenus des biens substitués. Ainsi, si le produit d'une corruption a été transformé ou réinvesti (par exemple si une

---

[607] Art. 31 (3) du Code pénal.

[608] Une question spécifique est de savoir si la confiscation, obligatoire pour crime, reste applicable en cas de correctionnalisation des infractions, problématique qui reste ouverte. Voir J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 179s. L'auteur rappelle que l'OECD a recommandé de clarifier que la confiscation devrait également être obligatoire en cas de correctionnalisation.

somme reçue illicitement a été utilisée pour acquérir des actions ou un bien immobilier) ces actifs substituants peuvent eux-mêmes être confisqués.

(c) Confiscation par équivalent. Plus récemment a été introduite la confiscation par équivalent : si les biens visés ne peuvent être retrouvés aux fins de confiscation (ou de saisie), il est possible de confisquer (ou saisir) d'autres biens appartenant au condamné dont la valeur monétaire correspond à celle des biens introuvables. Ainsi par exemple, si un fonctionnaire a dépensé ou dissipé les sommes reçues (en voyages, restaurants, cadeaux, …), le tribunal peut confisquer un équivalent en valeur dans son patrimoine. Ainsi par exemple, pour un fonctionnaire corrompu qui a profité de nombreux avantages qu'il a dissipés, les autorités peuvent confisquer sa voiture, sa maison ou son assurance-vie.

(d) Confiscation en valeur. La confiscation en valeur peut être ordonnée lorsqu'aucun bien susceptible de confiscation n'a été identifié ou lorsque les biens identifiés sont insuffisants pour couvrir l'intégralité du produit de l'infraction - y compris après condamnation, si des biens cachés apparaissent ou si le condamné revient à meilleure fortune.

(e) Origine non justifiée. Le dernier cas est le plus extensif : la confiscation peut porter sur tous actifs appartenant au condamné ou dont il a la libre disposition, lorsque ni lui ni le propriétaire n'ont pu en justifier l'origine, dès lors qu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins quatre ans d'emprisonnement ayant procuré un profit direct ou indirect. À ce stade, tout lien direct entre le bien spécifique et l'infraction est rompu : il suffit que le bien appartienne au condamné (ou qu'il en ait le contrôle économique) et que son origine légitime ne puisse être justifiée.

Quant à la gestion des avoirs saisis, celle-ci a été institutionnalisée et professionnalisée en 2022[609] avec la création du Bureau de gestion des avoirs (BGA), chargé de la conservation, de la gestion et, le cas échéant, de la valorisation des biens saisis ou confisqués afin d'en préserver la valeur économique dans l'attente d'une décision définitive. Un projet de loi prévoit sa transformation en Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs (BGRA), avec des compétences élargies en matière de recouvrement des condamnations pécuniaires.

En amont, les enquêtes de police ne se focalisent plus uniquement sur la reconstitution des faits, mais peuvent intégrer une enquête patrimoniale visant à identifier et localiser les avoirs susceptibles de confiscation ; celle-ci deviendra obligatoire à l'avenir. De nombreux outils sont à la disposition des autorités à cet effet : accès au registre central des comptes bancaires, aux données de l'enregistrement et des domaines, aux fichiers fiscaux, aux registres

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

des bénéficiaires effectifs. Le tout s'accompagne d'un volet de coopération internationale développé, qu'il s'agisse pour les autorités luxembourgeoises de récupérer des avoirs que le condamné aurait dissimulés à l'étranger, ou, inversement, pour des autorités étrangères d'obtenir l'assistance du Luxembourg sur des biens situés sur son territoire, fait qui demeure fréquent au vu du rôle de la place financière.

Dans le cadre de la corruption et des infractions assimilées, deux catégories de biens sont essentiellement susceptibles d'être saisis et confisqués.

(a) L'avantage reçu par la personne corrompue. Le cas le plus classique est celui d'une somme d'argent remise à un agent public. Ces sommes constituent le produit direct de la corruption passive et seront confisquées à titre d'avantage patrimonial tiré de l'infraction.

Parfois, l'avantage n'est pas monétaire ; s'il s'agit de procéder à une confiscation par équivalent, le juge doit en évaluer la valeur. C'est le cas par exemple lorsqu'un fonctionnaire a reçu en contrepartie de sa bienveillance administrative la rénovation gratuite de sa résidence: la valeur des travaux sera estimée et une somme équivalente confisquée sur son patrimoine. Pour des voyages de luxe offerts à un élu, dont la valeur marchande doit être reconstituée. Pour l'accès à un emploi, il pourrait s'agir de l'ensemble de la rémunération afférente, mais sur quelle durée ? Plus délicate encore est la situation où l'avantage accordé ne peut être monétisé avec certitude ; par exemple, des relations sexuelles proposées à un agent en échange d'une faveur administrative ne sont probablement pas susceptibles d'être évaluées et confisquées par équivalent dans le patrimoine du bénéficiaire confiscation.

(b) Ce que l'autre partie a obtenu grâce à la corruption. La confiscation n'est pas limitée à ce qu'a reçu le corrompu : elle s'étend également au bénéfice retiré par celui qui a corrompu. Ainsi, un subside étatique obtenu grâce à des rétributions versées à un fonctionnaire compétent, ou l'équivalent d'une réduction de prix accordée en échange d'une promesse, peuvent être confisqués dans le chef de leur bénéficiaire comme produit de la corruption active.

Certaines contreparties ne sont pas confiscables en raison de leur nature, par exemple l'autorisation administrative obtenue, ou un contrat qui a été signé ; ici il faut raisonner plutôt en termes d'annulation administrative ou civile, décisions qui échappent à la compétence des autorités pénales.

Cette logique peut conduire à des conséquences considérables. En cas d'obtention frauduleuse d'un marché public par la corruption, l'ensemble des avantages tirés de ce marché est susceptible d'être qualifié de produit de l'infraction - y compris la totalité du bénéfice réalisé sur ce marché, voire, dans une approche extensive, l'intégralité du chiffre d'affaires généré avec ce marché. Pensons encore à l'exemple d'une autorisation de construire obtenue

par corruption : dans ce cas, l'immeuble construit grâce à cette autorisation illicite pourrait, dans son entièreté, être considéré comme confiscable, dès lors qu'il constitue le produit (du moins indirect) de l'infraction.

Les règles sont ainsi suffisamment larges pour que les conséquences soient potentiellement excessives. La loi ne pose quasiment plus aucune limite ; seule une approche raisonnée des autorités judiciaires permet d'assurer que la mesure de saisie ou de confiscation reste proportionnée à la gravité des faits.

Exemple de confiscation

Une compagnie aérienne a proposé à un prestataire local, sans droit, le paiement d'un montant total de 1.031.717,44 euros pour que celui-ci abuse de son influence, réelle ou supposée, auprès des autorités d'un pays africain afin de faciliter ses opérations à l'aéroport concerné (voir → 188)

Le tribunal a fait application de l'article 31 du Code pénal dans sa version applicable au moment des faits, la somme litigieuse constituant l'objet même de l'infraction de trafic d'influence. Faisant usage de la confiscation par équivalent - qui ne suppose pas de saisie préalable de la chose - le tribunal a ordonné la confiscation de la somme de 1.031.717,44 euros, prélevée sur un compte bancaire de la société condamnée.

Les frégates de Taïwan – et la confiscation sans condamnation[610]

Les autorités judiciaires taïwanaises sollicitent l'exequatur, de deux décisions de confiscation de la Cour suprême de Taïwan portant sur des sommes de l'ordre de 312 et 174 millions de dollars américains. Ces fonds avaient été saisis auprès de plusieurs banques luxembourgeoises dans le cadre de l'affaire dite des « frégates de Taïwan » (commissions versées pour l'obtention d'un marché public naval). Les cités sont la veuve, les enfants et plusieurs sociétés offshore de l'intermédiaire décédé, en leur qualité d'ayants droit économiques des comptes saisis.

Différents moyens sont examinés[611]. La défense invoque notamment la double incrimination en soutenant qu'elle doit s'apprécier au moment des faits (1991-1996), antérieurs à l'incrimination luxembourgeoise de la corruption d'agents étrangers. Le tribunal confirme, dans la ligne de la jurisprudence de la Cour d'appel, que la condition s'apprécie au jour du jugement : les faits sont qualifiables en droit luxembourgeois de corruption active et de trafic d'influence passif, condition remplie. En quatrième lieu, la défense invoque la non-rétroactivité de la peine, les décisions taïwanaises ayant appliqué une loi de 2016 à des faits antérieurs. Le tribunal juge que la confiscation in rem (dirigée contre le bien lui-même et non contre une personne) ne constitue pas une peine au sens de la Convention européenne des

[610] TA Lux., 9e, 13 février 2025, n° 517/2025.

[611] En premier lieu, la défense conteste la qualité d'« État requérant » de Taïwan, le Grand-Duché ne le reconnaissant pas officiellement. Le tribunal écarte l'argument : la reconnaissance diplomatique a un effet purement déclaratif selon les conceptions dominantes du droit international public ; l'absence de reconnaissance officielle par le pouvoir exécutif luxembourgeois ne fait pas obstacle à la coopération judiciaire et n'équivaut pas à une reconnaissance implicite. En deuxième lieu, le défaut initial de traduction des décisions taïwanaises est jugé régularisé par le versement de traductions avant le prononcé du jugement, sans qu'aucun grief n'ait été causé aux cités.

droits de l'homme et échappe donc au principe de non-rétroactivité. C'est cependant sur le terrain de l'article 664 du Code de procédure pénale que la demande échoue. Cette disposition exige que les biens aient été confisqués « dans des conditions et limites correspondant à celles de la loi luxembourgeoise ». Or, en droit luxembourgeois, la confiscation in rem sans condamnation pénale est réservée à un numerus clausus d'infractions : blanchiment, terrorisme et attentats contre des personnes jouissant d'une protection internationale. La corruption et le trafic d'influence n'y figurent pas. Les cités n'ayant pas été poursuivis du chef de blanchiment à Taïwan, une confiscation sans condamnation pénale n'aurait pas été possible dans des circonstances analogues en droit luxembourgeois. L'exequatur est en conséquence déclaré non fondé et la mainlevée des saisies ordonnée.

Sur appel du ministère public, la Cour réforme et accorde l'exequatur[612]. Alors que le tribunal de première instance s'était borné à retenir, à la suite des décisions taïwanaises, les infractions de corruption active et de trafic d'influence passif - insuffisantes pour fonder une confiscation in rem en droit luxembourgeois - la Cour d'appel rappelle qu'elle est saisie des faits et n'est liée ni par la qualification de l'État requérant ni par celle du ministère public. Elle relève que les décisions taïwanaises décrivent l'épouse et les enfants de l'intermédiaire décédé comme ayant sciemment reçu et détenu le produit des commissions illicites versées par la société française dans le cadre du marché des frégates, ce qui constitue en droit luxembourgeois l'infraction de blanchiment - la corruption en étant l'infraction primaire. La Cour note au surplus que cette qualification avait déjà figuré dans les rapports de police judiciaire dès 2008 et dans les décisions successives du procureur général d'État. La disqualification opérée par le tribunal taïwanais - retenant les membres de la famille comme simples « tierces parties ayant gracieusement perçu » les fonds plutôt que comme auteurs - équivaut à un acquittement au sens de l'article 31 du Code pénal luxembourgeois, lequel admet précisément la confiscation in rem du chef de blanchiment « même en cas d'acquittement ». La condition de double incrimination est ainsi établie pour le blanchiment, et non plus seulement pour la corruption et le trafic d'influence.

Les fonds saisis étaient donc bien susceptibles de faire l'objet d'une telle confiscation dans des circonstances analogues. La demande de restitution formée par la famille est rejetée, les intéressés étant titulaires des comptes saisis mais n'établissant pas l'origine légitime des avoirs. Les saisies sont maintenues pour le surplus, dans l'attente d'une nouvelle demande d'exequatur.

283. **Prescription.** Il n'existe pas de régime spécifique à la corruption en matière de prescription : le droit commun de la prescription pénale s'applique intégralement, et nous nous limiterons ici à en rappeler les principes généraux. Il convient de distinguer deux notions : la prescription de l'action publique (qui éteint le droit de poursuivre) et la prescription des peines (qui éteint le droit d'exécuter une condamnation devenue définitive). Ces deux prescriptions obéissent à des règles, des délais et des points de départ distincts. Les délais peuvent être résumés comme suit :

[612] Cour d'appel, 25 novembre 2025, n° 496/25 V ; cassation rejetée par Cour de cassation, 11 juin 2026, n° 121/2026, n° CAS-2025-00190 du registre.

	Délit	Crime
Action publique (poursuites)	5 ans	10 ans
Exécution de la peine	5 ans	20 ans

La corruption publique constitue, comme on l'a vu, un crime. Elle est cependant, en pratique, très généralement poursuivie et jugée comme un délit correctionnalisé, par l'admission de circonstances atténuantes (→ 300). Cette correctionnalisation, purement procédurale, ne modifie pas le régime de la prescription applicable (voir encadré).

Décriminalisation – pas d'impact sur la prescription

Une Réforme de 2001 a fait en sorte que la prescription des crimes reste de 10 ans même si en cours de procédure, le crime est « correctionnalisé ». Les auteurs du changement de loi constatent en effet que les infractions de corruption n'ont pas de victime directe dénonçant les faits et que toutes les parties au pacte ont intérêt à garder le silence[613]. « Il s'ensuit, et l'expérience des autorités judiciaires étrangères confrontées au phénomène l'atteste, que l'existence même de ces infractions risque de ne se révéler au gré du hasard qu'après plusieurs années. Ce n'est donc souvent que plusieurs années après la commission de l'infraction que les premiers actes de poursuite peuvent être posés ». Or, la jurisprudence admettait qu'en cas de décriminalisation, le fait est considéré ab initio comme délit et la prescription triennale est applicable. « Pour les raisons préexposées, tenant à la spécificité des infractions de corruption, cette situation risque de se présenter souvent en cette matière, sans qu'elle soit toutefois limitée à cette dernière ». Il s'agissait donc de prévoit que le délai de prescription applicable à un crime n'est pas modifié par l'effet d'une décriminalisation[614].

[613] Voir aussi la motivation très détaillée dans le commentaire des articles, Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 29. On y lit notamment que par l'effet d'une prescription changeant rétroactivement, des actes d'instruction et de poursuites peuvent être rétroactivement être dépourvus de toute efficacité. Au moment ou l'action publique est engagée, il est difficile de savoir si une décriminalisation aura lieu en chambre du conseil, de sorte que les autorités risquent de poser des actes inutiles. Il est fait référence au droit français dans lesquels les infractions sont souvent prescrites, de sorte qu'il faut sanctionner les faits par d'autres infractions comme l'abus de biens sociaux ou le recel d'abus de biens sociaux. « Une décriminalisation consécutive, qu'il peut être difficile de prévoit au moment où il s'agit d'engager l'action publique, empêchera donc toute sanction ». En outre, les auteurs ont estimé que la solution antérieure risquait de défavoriser le prévenu. La chambre du conseil pourrait hésiter à reconnaître des circonstances atténuantes justifiant la décriminalisation si la conséquence en serait la prescription des faits. « Le texte proposé évite ce dilemme absurde en permettant à la fois de sanctionner pénalement un fait qui trouble sérieusement l'ordre public et de laisser néanmoins aux juridictions toute latitude pour permettre une personnalisation de la peine ». Les auteurs constatent encore que ce problème peut se rencontrer aussi pour d'autres infractions, de sorte que la modification aux règles de prescription a été généralisée. Nous observons par ailleurs que tout ce raisonnement part du postulat que l'infraction de corruption n'est pas clandestine, puisque sinon une poursuite en temps non prescrits serait possible,

[614] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 16 et 17.

(a) Le point de départ : jour de l'infraction. Le point de départ du délai de prescription est, par principe, le jour où l'infraction a été commise, c'est-à-dire réalisée dans tous ses éléments constitutifs.

Prescription[615] - une infraction instantanée, mais difficile à cristalliser dans le temps

La corruption constitue en principe une infraction instantanée : elle est consommée dès la sollicitation, l'offre, la promesse ou l'acceptation punie par le texte, sans qu'il soit nécessaire que l'avantage soit effectivement remis ou que l'acte attendu soit finalement accompli. Cette qualification ne signifie cependant pas que le processus corruptif soit nécessairement achevé à cet instant. Lorsque l'offre ou l'accord initial est suivi d'autres actes accomplis en son exécution - remise ou perception de l'avantage, versements successifs ou, le cas échéant, accomplissement de l'acte convenu - se pose la question de savoir si chacun de ces actes ne renouvelle pas l'infraction et ne reporte dès lors le point de départ de la prescription au dernier acte d'exécution. La jurisprudence française retient de manière constante cette solution : bien qu'instantanée, la corruption se renouvelle à chaque acte d'exécution du pacte corruptif, qu'il s'agisse notamment de versements successifs ou de l'accomplissement par le corrompu de l'acte convenu.

En matière de corruption postérieure, l'acte de la fonction est, par définition, déjà accompli lorsque naît la corruption : il constitue la raison de l'avantage ultérieurement sollicité, proposé ou accordé, mais non le point de départ de la prescription de l'infraction. Celle-ci n'est constituée qu'à partir de la première sollicitation, offre, promesse, acceptation ou remise effectuée en raison de l'acte antérieurement accompli. Si cette première manifestation est ensuite suivie de plusieurs actes d'exécution (par exemple une promesse acceptée puis plusieurs versements), la même question du renouvellement de l'infraction jusqu'au dernier acte d'exécution se pose.

(b) Les dérogations. Le principe prémentionné connaît de nombreux aménagements d'origine essentiellement jurisprudentielle, dont deux sont particulièrement pertinents pour une infraction qui, par nature, se commet dans l'ombre et se prête mal à une détection immédiate :

- *L'infraction clandestine.* Le concept présuppose que l'auteur des faits ait dissimulé ou du moins tenté de dissimuler ses actes, rendant difficile la découverte des faits - question factuelle à apprécier au cas par cas. Dans cette hypothèse, la jurisprudence retient majoritairement, comme point de départ, la date à laquelle les personnes habilitées à mettre l'action publique en mouvement - essentiellement les magistrats du ministère public- ont été en mesure d'agir, et non la date de commission des faits eux-mêmes.

[615] Sur la problématique de la prescription, voir aussi J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 550s.

(c) 2026 - J-L Putz

Pour la prise illégale d'intérêts, il a été décidé qu'il ne s'agit pas d'une infraction clandestine par nature ; la prescription peut être retardée s'il y a des actes de dissimulation[616]. Il n'y a notamment pas de clandestinité lorsque l'infraction n'a pas été détectée parce que des mécanismes de contrôle faisaient défaut ou

[616] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020 : « La clandestinité n'étant pas un des éléments constitutifs de l'infraction de prise illégale d'intérêts alors que l'ingérence peut également se concevoir lorsque le titulaire d'une fonction publique agit personnellement, au grand jour, sans artifice ou simulation (F. Kuty, Principes généraux du droit pénal belge, p. 348), elle ne saurait être considérée comme infraction clandestine par nature. Il est néanmoins admis que l'infraction de prise illégale d'intérêts peut être une infraction clandestine par dissimulation. ». TA Lux., 18e, 5 décembre 2019, n° 3003/19 (en appel, l'action publique a été déclarée prescrite, Cour d'appel, 21 juillet 2020, n° 267/20V) : « En principe, le délit de prise illégale d'intérêts se prescrit à compter du dernier acte administratif accompli par l'agent public par lequel il prend ou reçoit directement ou indirectement un intérêt dans une opération dont il a l'administration ou la surveillance, respectivement au cas où l'opération est fractionnée, notamment en cas de paiements successifs, à partir du dernier versement (Cass crim. 29 juin 2005, n°04-87294), voir même au jour où la conservation d'un intérêt pris illégalement a pris fin (Cassation criminelle française, 29 avril 2014, n°14-80060), c'est-à-dire en l'espèce, soit le 1er avril 2008, soit le 17 juin 2008. (…) La clandestinité n'étant pas un des éléments constitutifs de l'infraction de prise illégale d'intérêts alors que l'ingérence peut également se concevoir lorsque le titulaire d'une fonction publique agit personnellement, au grand jour, sans artifice ou simulation (F. Kuty, Principes généraux du droit pénal belge, p. 348), elle ne saurait être considérée comme infraction clandestine par nature. Il est néanmoins admis que l'infraction de prise illégale d'intérêts peut être une infraction clandestine par dissimulation. Ainsi, en cas de dissimulation destinée à empêcher la connaissance de l'infraction, le délai de prescription de l'action publique commence seulement à courir à partir du jour où celle-ci est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites (Cassation Criminelle française, 16 déc. 2014, n°14-82.939, Bull.crim. no 272). (…) Comme les éléments du dossier ne permettent donc pas de retenir que le curateur ait en l'espèce pris une initiative quelconque pour garder la domiciliation des sociétés en faillite auprès de la X. secrète, le délai de prescription a commencé à courir au plus tard à partir de la cession de la société X. à un tiers, de sorte que l'action publique engagée à l'encontre de P du chef de l'infraction de prise illégale d'intérêts a été prescrite dès le 18 juin 2011. ». Les juges ont notamment constaté que l'absence de réponse aux courriers du juge commissaire ne suffit pas pour qu'il y ait clandestinité. Sur le plan procédural, l'appréciation était complexe : le Parquet n'avait initialement visé que la malversation de fonds par un curateur. Les premiers juges ont estimé, que - étant saisis in rem - les faits pouvaient et devaient aussi recevoir la qualification de prise illégale d'intérêts. En appel, la question de la prescription a été soulevée. Bien que la prescription doive être vérifiée d'office, le volet de la prescription de la malversation avait été tranchée par un jugement interlocutoire qui n'avait pas fait l'objet d'un appel, de sorte que la Cour d'appel ne pouvait plus statuer sur la question. La prescription ne s'apprécie cependant pas par rapport aux faits (in rem), mais par rapport à la qualification pénale (infraction), ils pouvaient et devaient encore statuer sur la prescription de l'infraction de prise illégale d'intérêts.

étaient défaillants[617]. Un fait de corruption peut cependant être clandestin s'il est activement caché, notamment par la confection de faux documents[618].

- *L'infraction continue ou continuée*. Lorsque les faits reprochés se traduisent par une répétition d'actes procédant d'une même intention délictueuse (versements échelonnés, avantages successifs), la question se pose de savoir s'il convient de les traiter comme une seule infraction pour les besoins de la prescription, auquel cas le délai ne commencerait à courir qu'à la cessation de l'ensemble des agissements.

Ainsi, une succession de faits de corruption créent un délit continu, un « état de corruption » en raison de l'unicité de but ou d'intention[619]. En matière de

[617] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020, à propos de la vente de voitures par un agent du service secret : « En l'occurrence, le tribunal correctionnel est d'avis qu'il n'y a pas eu de manœuvres dilatoires, les subterfuges mis en place par le prévenu ayant essentiellement eu pour raison de justifier l'application de prix réduits par la société S. Group et non pas pour camoufler ou dissimuler une opération illicite. Contrairement à l'avis du représentant du Ministère public, le tribunal n'estime pas non plus que le fait de ne pas dénoncer sa façon de procéder au Ministère d'Etat/SRE constitue une dissimulation alors que cela reviendrait à apparenter l'acte de dissimulation à un des éléments respectivement une circonstance de la commission de l'infraction. Le modus operandi mis en place par le prévenu lui a permis de profiter des prix réduits en dupant son partenaire contractuel et ne saurait se confondre avec un acte destiné à camoufler ses agissements. Par ailleurs, il est permis d'opiner que la mise en place de mécanismes de contrôle adaptés aurait pu faire découvrir plus tôt cette fraude, de sorte qu'il ne saurait être affirmé que la prévention de la prise illégale d'intérêts a nécessairement été non détectable par un tiers. En effet, il peut être retenu que, si ces opérations n'ont pas été détectées, ceci est dû essentiellement à l'absence de contrôle, tant interne qu'externe, ce qui n'est pas le fait du prévenu. Dans les conditions données, il n'y a pas lieu de raisonner, pour ce qui est du point de départ de la prescription de l'action publique, sur base de la théorie de l'infraction clandestine par dissimulation. ».

[618] TA Lux., 16 mars 2023, 16e, n° 780/2023 (confirmé en appel après désistement par Cour d'appel, 13 mars 2024, n° 88/24 X) : « Il est cependant généralement admis que les infractions de faux, d'usage de faux, d'escroqueries et de corruption réalisées ensemble et par maquillage de la réalité sont compatibles avec la qualification d'infractions clandestines. (…) En conséquence, les infractions de faux et d'usage de faux commises pour dissimuler des détournements et empêchant leur découverte sont donc à considérer comme des infractions clandestines. Il s'ensuit que les infractions de faux, d'usage de faux, de corruption et d'escroqueries, reprochées à A. et B. par le ministère public dans le cadre du troisième groupe d'infractions, constituent des infractions dites clandestines ».

[619] TA Lux., 7e, 10 mars 2003, n° 588/2003 : « Plusieurs faits de corruption qui, pris isolément, sont chacun punissables, peuvent constituer une infraction unique, en raison de l'unité de but ou d'intention de leur auteur. Cette volonté est unique et permanente, de sorte que la prescription ne commence à courir à l'égard de l'ensemble des faits qu'à partir du dernier d'entre eux. Il n'est point contradictoire de reconnaître le caractère instantané du délit de corruption et de décider que divers faits de corruption ne forment que l'exécution continue et successive d'une même résolution et constituent partant une infraction unique, un délit continu, un 'état de corruption' (Cass. belge 14.12.1960, Pas. 1961, I, 412). Ainsi, il a été décidé que si les actes du prévenu sont intervenus pour maintenir et consolider l'état de corruption de telle manière qu'il existait entre le fonctionnaire et l'auteur une suite d'incidents particuliers, chacun délictueux en soi, et qui, dans leur ensemble, ne formaient qu'un seul état de corruption et ne constituaient ainsi, en raison de l'unité de but ou d'intention de l'auteur, qu'une infraction, il résulte que pour l'ensemble des faits

prise illégal d'intérêts, il a cependant été décidé qu'il n'y a pas d'infraction continue ni des infractions continuée ou collectives en présence de quatre actes isolés, certes de même nature, mais étalés dans le temps, indépendants l'une de l'autre et ayant nécessité chacun une nouvelle intention dolosive[620].

(c) L'interruption. Chaque acte de poursuite ou d'instruction interrompt la prescription et fait repartir l'intégralité du délai à zéro. Constitue un acte interruptif tout acte émanant d'une autorité qualifiée par la loi - magistrat instructeur, ministère public, ou police judiciaire agissant sur instruction - ayant pour objet de recueillir des preuves, de mettre l'affaire en état d'être jugée (acte d'instruction), ou de traduire le prévenu en jugement (acte de poursuite). La jurisprudence a, sur ce terrain, une approche large. Sont interruptifs : un courrier par lequel le juge d'instruction transmet des instructions ou des pièces à la police judiciaire pour alimenter l'enquête, de même qu'un échange de correspondance entre le juge d'instruction et le ministère public sur la suite à réserver au dossier - ces actes dénotant l'intention des autorités de poursuivre les investigations. Même les lettres de rappel adressées par le juge d'instruction à la police judiciaire sont en général considérées comme actes interruptifs dès lors que l'ordre réitéré marque la volonté de mener à bien l'action pénale.

L'effet interruptif s'étend, par ailleurs, à l'ensemble infractionnel : il porte sur l'infraction elle-même et bénéficie à l'accusation contre tous les coauteurs et complices, même si l'acte concerné n'a formellement visé que l'un ou quelques-uns d'entre eux Ainsi, dans un dossier de corruption impliquant un corrupteur et un corrompu, un acte d'instruction dirigé contre l'un des deux protagonistes suffit à interrompre la prescription à l'égard de l'autre.

Il résulte de ce mécanisme que, tant que les autorités n'observent pas d'inactivité pendant 5 ans (délit) ou 10 ans (crime), une infraction de corruption peut, en théorie, ne jamais se prescrire. La procédure pénale luxembourgeoise ne prévoit, en effet, aucun délai plafond au-delà duquel

---

la prescription n'a commencé à courir qu'à partir du dernier de ces incidents (Cass. crim. 14.07.1988, Pas. 27, p. 287) ».

[620] TA Diekirch, 26 novembre 2020, n° 430/2020, à propos de l'achat de quatre voitures en nom personnel en bénéficiant des remises pour acheteurs publics, les faits étant étalés sur deux ans ; « Concernant les infractions libellées sub 2.2. à 2.4., commis entre le 18 juillet 2008 et le 2 octobre 2008, respectivement en février 2008, respectivement encore en février 2007, le représentant du Ministère public fait valoir à titre principal qu'il s'agit d'infractions clandestines, au motif que P.1.) les aurait activement dissimulés en indiquant au S. Group que les voitures étaient immatriculées au nom de particuliers pour des raisons de discrétion et en ne signalant pas au Ministère d'Etat/SRE (Service de Renseignement de l'Etat) cet état de fait. (…) Le tribunal estime qu'on se trouve en l'occurrence en présence de quatre faits commis de façon isolée ayant pu être commis certes avec un mobile identique - à savoir celui de se procurer des avantages pécuniers substantiels respectivement d'en procurer à des proches - mais ayant été commis néanmoins indépendamment l'un de l'autre. ».

l'action publique deviendrait nécessairement irrecevable - à la différence d'autres législations qui connaissent un délai de prescription absolu.

La problématique des procédures s'étirant dans la durée n'est appréhendée au Luxembourg que par le mécanisme correcteur du « dépassement du délai raisonnable » (article 6 ConvEDH). En pratique, la sanction la plus fréquente reste la réduction de peine : lorsque l'ancienneté des faits n'a pas eu d'influence sur l'administration de la preuve, il convient d'alléger la peine à prononcer, le prévenu ayant dû accepter l'incertitude quant au sort de l'action publique pendant une longue période. L'irrecevabilité de l'action publique, en revanche, demeure exceptionnelle : elle suppose que l'exercice de l'action publique devant les juridictions de jugement s'avère totalement inconciliable avec un exercice valable des droits de la défense - un seuil élevé, rarement atteint dans la pratique judiciaire consultée.

L'apport de la directive-corruption en matière de prescription[621]

Pour les infractions les plus significatives (corruption publique, corruption privée, détournement, trafic d'influence, entrave à la justice, enrichissement et dissimulation), la Directive impose deux planchers, calculés selon la peine maximale encourue.

- Prescription de l'action publique : au moins 8 ans pour les infractions punies d'un maximum d'au moins 4 ans ; au moins 5 ans pour celles punies d'un maximum d'au moins 3 ans.

- Prescription de la peine (après condamnation définitive) : au moins 10 ans en cas de peine prononcée supérieure à un an, ou pour une infraction à 4 ans de maximum ; au moins 5 ans dans les autres cas.

Ces planchers peuvent être réduits jusqu'à 3 ou 5 ans selon les cas, à condition que le délai puisse être interrompu ou suspendu, ce qui laisse aux États membres une marge d'adaptation à leur régime national de prescription.

284 à 289. Réservés.

SECTION 3 - PEINES PRINCIPALES ET ACCESSOIRES

290. Introduction. La notion de peine pénale se distingue des autres formes de sanctions par sa finalité: elle exprime la réprobation de la société à l'égard d'un comportement jugé suffisamment grave pour justifier l'intervention de l'État, et poursuit des fonctions à la fois rétributives, dissuasives et de protection de l'ordre public, distinctes de la simple réparation d'un préjudice (responsabilité civile) (→ 720) ou de la correction d'un manquement professionnel ou déontologique (fonction proche, mais généralement considérée comme distincte) (→ 104). Une même situation de fait peut ainsi donner lieu, cumulativement et sans que l'une n'exclue l'autre, à une sanction

[621] Art. 19 de la Directive-corruption.

pénale, une sanction disciplinaire et une réparation civile, chacune obéissant à sa logique et à son régime propres.

En matière de peines pénales, la peine doit être prévisible et le juge doit être encadré dans son office. Le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer la portée de leurs actes. Ce principe implique notamment que la sanction soit déterminée de façon à permettre à l'intéressé de prédire, avec un degré suffisant de certitude, la nature et le degré de la sanction susceptible d'être infligée, même si une certaine marge d'appréciation reste tolérée dans l'établissement des peines à encourir.

Autant pour les principes. En réalité, la marge de manœuvre laissée au juge pour moduler la peine est considérable. Elle traduit en réalité l'impossibilité de prévoir dans des textes abstraits la gravité réelle des manquements. Il s'agit de « personnaliser la peine », c'est-à-dire l'adapter à la gravité de l'infraction et à la personnalité de l'accusé. Tout d'abord, la loi fixe une fourchette au sein de laquelle le juge peut fixer la peine. De nombreux mécanismes légaux viennent ensuite moduler ce choix vers le haut ou vers le bas, ces mécanismes étant nombreux et leur interaction pas toujours évidente. Nous consacrerons des développements spécifiques aux circonstances aggravantes et atténuantes (→ 298). Pour le surplus, nous nous limiterons ici à mentionner les modulations suivantes :

(a) Les peines alternatives et de substitution ont progressivement étendues dans une optique d'évitement de l'emprisonnement. Il y a notamment les travaux d'intérêt général. Même si plus fréquents en matière de criminalité générale, on les trouve aussi en matière de corruption. Une demande fréquemment sollicitée, mais rarement accordée, est la suspension du prononcé : elle permet au juge, tout en déclarant la culpabilité établie, de différer le prononcé de la peine elle-même, sous certaines conditions et pour une durée déterminée, sans que cette suspension équivaille à un acquittement.

Ainsi par exemple, des travaux d'intérêt général ont été prononcés à l'encontre d'un préposé du bureau d'imposition qui avait une activité parallèle d'expert-comptable (prise illégale d'intérêts) (→ 209) ou à l'encontre d'un gardien de prison ayant accepté d'être rémunéré pour apporter des téléphones portables (→ 158) ; une suspension du prononcé a été accordée à un curateur qui avait domicilié la société dont il était en charge auprès de son entreprise (→ 212).

La confiscation et d'autres mesures peuvent aussi venir remplacer la peine principale (Art. 19, 21 du Code pénal). Ainsi, une personne condamnée pour corruption pourrait être condamnée à une interdiction d'exercer la chasse pendant trois ans – ce serait surprenant, mais légal.

(b) Le sursis, simple ou probatoire, permet aussi de surseoir à l'exécution d'une peine, généralement la peine d'emprisonnement, mais également envisageable, pour le sursis simple, pour l'amende, suivant des conditions définies par la loi. Il peut notamment être exclu en fonction des antécédents judiciaires du prévenu. Ainsi par exemple, une amende de 500 euros avec sursis a été prononcée dans une affaire de prise illégale d'intérêts a été prononcée contre le directeur de l'Administration des Eaux et Forêts dans un dossier lié à des travaux forestiers (→ 214).

(c) Le cumul d'infractions[622], c'est-à-dire l'hypothèse où de multiples infractions sont commises par la même personne. Il n'y a pas de cumul mathématique de l'ensemble des peines encourues, mais tout au plus un dédoublement du maximum encouru, selon une distinction technique entre le concours idéal, où les mêmes faits revêtent plusieurs qualifications pénales et ne donnent lieu qu'à une seule peine (celle de l'infraction la plus sévèrement punie), et le concours réel, où une succession de faits distincts justifie ce dédoublement du maximum.

(c) Le dépassement du délai raisonnable. L'article 6 (1) ConvEDH garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, ce droit s'appliquant tant aux contestations sur des droits et obligations de caractère civil qu'au bien-fondé de toute accusation en matière pénale. Depuis juillet 2023, l'article 110 de notre Constitution garantit également le « délai raisonnable des procédures », mais cette disposition est rarement mobilisée par les plaideurs. Ce principe, est souvent mis à l'épreuve par la réalité judiciaire, et notamment par les lenteurs des procédures pénales, tout particulièrement dans les dossiers économiques et financiers complexes.

Une violation de l'article 6 ConvEDH est ainsi souvent invoquée par la défense. Les juges sont ainsi amenées à se pencher sur la durée de la procédure et à apprécier leur caractère adéquat, notamment au vu de la complexité du dossier, mais aussi de l'attitude de l'accusé s'il a contribué indûment à retarder la justice. Pour les magistrats, cela revient en quelque sorte à juger leurs pairs. Mais il n'est pas rare que les juges du fond concluent à une violation du délai raisonnable.

Au niveau des conséquences d'un dépassement du délai raisonnable, deux sanctions sont possibles, à savoir soit l'irrecevabilité des poursuites, soit une prise en considération au niveau de la peine. La première solution est très rarement retenue en pratique. Il faut vraiment que l'écoulement du temps rende la défense impossible et que la défense ait toujours, en temps utile durant la procédure, formulé les demandes (saisie de données, audition de témoins) en temps utile.

---

[622] Art. 58 et suivants du Code pénal.

La plupart des décisions retiennent que le dépassement du délai raisonnable doit simplement être pris en considération au niveau de la peine. Au grand regret de certains avocats, il a été décidé que le juge ne doit pas expliquer cette atténuation de la peine en détail, par exemple en expliquant quelle aurait été la peine normalement prononcée, si la procédure avait été plus rapide. De même, il est admis qu'il n'existe pas de seuil légal et qu'il est simplement interdit dans ce cas au juge de prononcer la peine maximale.

Après s'y être dans un premier temps refusé[623], la Cour d'appel a accepté de suivre la jurisprudence belge retenant qu'en cas de dépassement du délai raisonnable, il est possible de ne pas prononcer de peine, mais de se limiter à une simple déclaration de culpabilité – et ce dans une affaire de détournement de biens publics[624].

Exécution des peines

Un autre vaste sujet, ici non détaillé, est l'exécution des peines. Au-delà des questions d'exécution pratique (localiser la personne à mettre en détention, recouvrer l'amende), il existe des modalités spécifiques : le recouvrement des amendes relève, pour ses aspects techniques, de l'Administration de l'enregistrement (AED), mais les modalités d'exécution des peines privatives de liberté relèvent des mains du délégué du Procureur général d'État. Il a une large marge d'appréciation sur les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement (exécution fractionnée, semi-liberté, libération anticipée, surveillance électronique, etc.). Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Chambre de l'application des peines. En dernier recours subsiste encore le droit de grâce du Grand-Duc, appartenant formellement à notre souverain, mais légalement encadré, notamment par l'intervention d'une commission consultative.

[623] Cour d'appel, corr., 10 juillet 2018, n° 288/18 V : « En l'occurrence, la sanction d'un dépassement du délai raisonnable se traduit soit par l'irrecevabilité des poursuites lorsque l'exercice de l'action publique devant les juridictions de jugement s'avère totalement inconciliable avec un exercice valable des droits de la défense, soit au niveau de la fixation de la peine. Une déclaration de culpabilité, non suivie d'une suspension du prononcé de la condamnation ou du prononcé d'une des sanctions prévues par le Code pénal luxembourgeois, n'est dès lors pas régulière. ».

[624] Cour d'appel, corr., 18 mars 2026, n° 160/26 X : « Il y a lieu, à cet égard, de rappeler la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique, selon laquelle « lorsque le juge du fond constate régulièrement que le délai raisonnable a été dépassé, il ne peut déclarer l'action publique irrecevable ou éteinte par ce motif ; le cas échéant il peut réduire la peine au minimum légal, voire se borner à déclarer le prévenu coupable » (arrêt du 9 décembre 1997, J.T. 1998, page 792). (…) La Cour retient que le dépassement du délai raisonnable, tel que constaté en l'espèce, tout en prenant en compte la durée de la procédure, qui a débutée fin 2012, ainsi que les circonstances particulières de l'espèce, est à sanctionner par une simple déclaration de culpabilité, toute autre peine étant inappropriée. (…) déclare A. et B. convaincus de l'infraction à l'article 240 du Code pénal ; dit qu'en raison du dépassement du délai raisonnable, il y a lieu de faire abstraction d'une peine et de se limiter à une déclaration de culpabilité ; confirme le jugement entrepris pour le surplus ». Cette affaire, à propos d'un CD censé contenir un enregistrement compromettant d'un entretien avec le Premier ministre, détenu par un ancien agent secret du SRE, avait mis 5 ans avant d'apparaître en appel après être passée en première instance.

291. Sanctions pénales effectivement prononcées. Les sanctions en matière de corruption doivent « avoir un effet dissuasif sur les contrevenants potentiels et refléter le caractère nuisible de la corruption »[625]. Mais est-ce toujours le cas ?

Du moins sur le papier, les infractions de corruption font l'objet de sanctions sévères, selon une gradation toutefois très nette. Dans le secteur public, la corruption active comme la corruption passive sont qualifiées de crimes, avec une aggravation des peines lorsque les faits concernent un magistrat. Le trafic d'influence et la corruption privée constituent, quant à eux, des délits. En pratique, cette sévérité doit néanmoins être relativisée. Les crimes sont fréquemment renvoyés devant une chambre correctionnelle par le mécanisme dit de la « décriminalisation », tandis que les juridictions disposent d'une très large marge d'appréciation dans la détermination et la modulation de la peine. Les décisions citées dans le présent ouvrage conduisent ainsi à constater que les peines effectivement prononcées sont souvent étonnamment clémentes et, par conséquent, peu dissuasives. Cette relative indulgence peut notamment s'expliquer par la longueur des enquêtes et des procédures précédant le jugement (dépassement du délai raisonnable).

Cette apparente clémence a fait l'objet de critiques, notamment de la part de l'OCDE en 2024, comme la rappelle Jean Bour ; il est reproché au Luxembourg « les effets d'une admission de circonstances atténuantes presque automatique : si le crime peut être correctionnalisé, il peut aboutir, en matière de criminalité financière, y compris de corruption, ensemble avec l'octroi presque systématique du sursis pour les primo-délinquante à une peine 'problématique', contraire à la Convention pour ne pas avoir d'effet dissuasif »[626].

292. Peines principales, accessoires et conséquences indirectes. Il y a classiquement une distinction entre les peines principales (l'emprisonnement et l'amende pour les personnes physiques, l'amende pour les personnes morales) et les peines accessoires, qui viennent s'y ajouter. Dans le domaine qui nous intéresse, on trouve notamment l'exclusion des marchés publics, l'inéligibilité ou la perte d'un emploi public.

Rappelons qu'il existe aussi des conséquences indirectes pouvant être attachées à la sanction pénale. Nous avons déjà évoqué le risque civil, réputationnel, réglementaire, ainsi que commercial (clauses de défaut et d'exclusion). Nous y ajoutons notamment le risque de perdre ou de ne plus

---

[625] 23e Considérant de la directive 2026/1021 ; voir aussi Art. 19 de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe : « chaque Partie prévoit, à l'égard des infractions établies conformément aux articles 2 à 14, des sanctions et des mesures effectives, proportionnées et dissuasives incluant, lorsqu'elles sont commises par des personnes physiques, des sanctions privatives de liberté pouvant donner lieu à l'extradition ».

[626] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 566.

obtenir d'autorisation d'établissement (→ 105), faute d'honorabilité professionnelle.

Une conséquence particulièrement sévère est prévue par le statut de la fonction publique. Le fonctionnaire de l'État condamné, pour un acte commis intentionnellement, à une peine privative de liberté d'au moins un an sans sursis, ou à l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 11 du Code pénal, perd de plein droit son emploi, son titre et son droit à la pension[627]. Une disposition correspondante existe pour les fonctionnaires communaux[628]. Cette sévérité pourrait cependant aussi avoir un effet paradoxal, à savoir amener les tribunaux à éviter des peines qui feraient perdre l'emploi.

293. Les conséquences indirectes d'une condamnation. Les peines pénales encourues ne sont pas négligeables. Mais ce sont souvent les conséquences indirectes de la condamnation pénale qui font trembler les entreprises – tout particulièrement dans le secteur régulé ou les entreprises internationales. Ces entreprises sont liées par de nombreuses clauses les obligeant à en informer leurs contreparties et partenaires contractuels ; la condamnation peut à son tour déclencher des clauses de défaut permettant notamment de mettre fin aux relations contractuelles. De même, la condamnation figurera au casier, sera connue et publique, relayée probablement par la presse et inscrite dans les bases de données de *compliance*, ce qui fera en sorte que l'entreprise sera, au mieux, classé à un niveau de risque plus élevé et devra se justifier, voire au pire, perdra des contrats et marchés, peinera à trouver de nouveaux contrats et peut être exclue des marchés publics (→ 703), voire de l'accès bancaire. Le « *fit and proper* » est compromis. De nombreux formulaires ou démarches obligeant à révéler l'existence de la condamnation ; l'entreprise ne peut plus signer de confirmations suivant lesquelles il n'y a pas eu de condamnation ; elle devra sur des formulaires qui lui sont imposés, révéler la condamnation, voire souvent même l'existence de poursuites. La présomption d'innocence lie les autorités pénales … elle intéresse moins les autorités administratives et encore moins le monde économique et les relations d'affaires. A cela s'ajoute qu'il n'est pas question d'une condamnation pour un manque d'autorisation ou un accident de travail, mais bien pour corruption – infraction qui, ensemble avec le blanchiment et l'escroquerie – figure parmi les plus infâmantes dans les relations commerciales.

---

[627] Art. 49 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. La déchéance du droit à pension est toutefois aujourd'hui limitée aux fonctionnaires relevant du régime de pension spécial transitoire, c'est-à-dire, en principe, à ceux pouvant se prévaloir de services publics prestés avant le 1er janvier 1999 ; elle ne porte par ailleurs pas atteinte aux droits découlant de l'assurance rétroactive.

[628] Art. 60 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Ce sont précisément les mécanismes que nous préconisons de mettre en place pour protéger l'entreprise contre la corruption – tels le *screening* (→ 442) ou les clauses anti-corruption (→ 444) – qui vont heurter de plein fouet l'entreprise fautive.

294. Peines principales, personnes physiques. Les peines principales encourues par les personnes physiques peuvent se résumer comme suit :

Article	Infraction	Peine privative	Amende
246	Corruption passive d'agent public (+ trafic d'influence passif par agent public)	Réclusion 5–10 ans	500 € – 187.500 €
247	Corruption active d'agent public (+ trafic d'influence actif vers agent public)	Réclusion 5–10 ans	500 € – 187.500 €
248	Trafic d'influence (passif et actif) - personne privée / sans qualité d'agent public	Emprisonnement 6 mois–5 ans[629]	500 € – 125.000 €
249	Corruption passive et active a posteriori (corruption subséquente)	Réclusion 5–10 ans	500 € – 187.500 €
250	Corruption de magistrats	Réclusion 10-15 ans	2.500 € – 250.000 €
310, 310-1	Corruption privée	Emprisonnement 1 mois à 5 ans	251 € – 30.000 €

Nous constatons qu'il s'agit d'une gradation de peines en fonction de la gravité, allant de la réclusion criminelle de 15 ans à l'emprisonnent délictuel de 5 ans. La directive-corruption prescrit des peines minimales[630] ; le droit

[629] Projet de loi n° 4400, Commentaire des articles, p. 22 : « Les peines prévues pour cette infraction sont moins sévères que celles sanctionnant le trafic d'influence commis par une personne publique. Pour choquant que paraisse le fait pour un particulier d'abuser de son influence (réelle ou supposée) auprès des autorités publiques, il est encore plus choquant si cet abus est commis par une personne qui elle-même exerce une fonction publique. ».

[630] L'article 12 de la Directive-corruption impose aux États membres de prévoir des peines d'emprisonnement maximales d'au moins cinq ans pour certaines formes graves de corruption dans le secteur public lorsqu'elles impliquent une violation des obligations de l'agent public, d'au

luxembourgeois est déjà aligné et souvent plus sévère que le minimum européen. Les peines principales correctionnelles comportent également des amendes ; la directive ne prescrit aucun seuil minimal ou maximal pour les personnes physiques.

295. Peines accessoires, personnes physiques. Au-delà des peines d'emprisonnement, la directive-corruption prévoit que les personnes physiques condamnées pour les infractions de corruption puissent être soumises à des sanctions ou mesures complémentaires, pénales ou non pénales, proportionnées à la gravité du comportement. Il s'agit d'une liste non limitative (« peuvent comprendre ») ; on y trouve l'amende (considérée comme peine principale en droit national), la révocation ou l'interdiction d'exercer une charge ou une fonction publique, et l'exclusion de l'accès aux financements et marchés publics[631].

Au Luxembourg, certaines peines d'interdiction accessoires sont prévues.

En cas de condamnation à la réclusion, il faut prononcer obligatoirement la destitution des titres, grades, fonctions, emplois et offices publics [632]. Rappelons que la corruption publique est un crime de sorte qu'elle est assortie d'une peine de réclusion. Mais dans la plupart des cas, elle est décriminalisée (→ 300) et même devant la chambre criminelle, des circonstances atténuantes peuvent conduire les juges à ne pas prononcer de réclusion. Cette peine sera donc en réalité rarement réellement obligatoire en matière de corruption ou autres infractions à la probité.

En outre, l'article 11 du Code pénal prévoit l'interdiction de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, de vote, d'élection, d'éligibilité, de porter aucune décoration, etc.[633]. Cette peine s'applique comme suit :

---

moins quatre ans pour le détournement, l'enrichissement lié à la corruption et la dissimulation d'avoirs issus de telles infractions, et d'au moins trois ans pour les autres formes de corruption publique, la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence. Elle permet aux États membres d'exclure du champ pénal certains cas de détournement portant sur moins de 10 000 euros, sous réserve de garanties contre le fractionnement artificiel des faits.

631 L'article 12 (4) de la directive-corruption prévoit, à titre non limitatif, les sanctions ou mesures complémentaires suivantes : amendes ; révocation, suspension ou réaffectation d'une charge publique ; déchéance du droit d'exercer une charge publique, une fonction de service public, une fonction au sein d'une personne morale détenue en tout ou partie par l'État, ou d'exercer les activités commerciales ayant entraîné ou permis l'infraction ; interdiction temporaire de se porter candidat à une charge publique ; retrait des permis et autorisations d'exercer les activités ayant entraîné ou permis l'infraction ; exclusion de l'accès aux financements publics, y compris aux procédures d'appel d'offres, subventions, concessions et licences ; et, lorsque cela présente un intérêt public, publication de tout ou partie de la décision judiciaire relative à l'infraction et aux sanctions imposées, sans préjudice des règles relatives à la vie privée et à la protection des données.

632 Art. 10 du Code pénal.

633 L'énumération continue comme suit, sans pertinence particulière en matière de corruption : d'être expert, témoin instrumentaire ou certificateur dans les actes ; de déposer en justice autrement que pour y donner de simples renseignements ; de faire partie d'aucun conseil de

- *Interdiction obligatoire à vie***.** Est obligatoire en cas de condamnation à la réclusion de plus de dix ans prononcée. Ce seuil est théoriquement atteignable notamment en cas de corruption de magistrat ou de multiplicité de faits (concours réel) de corruption publique. Il ne l'est pas en pratique.
- *Interdiction facultative***.** La condamnation peut facultativement intervenir
  - En cas de condamnation à une réclusion de 5 à 10 ans : pour tous ou certains de ces droits, pour une durée à vie ou pour 10 à 20 ans.
  - En cas de condamnation à une peine correctionnelle : pour tous ou certains de ces droits, pour une durée de 5 à 10 ans[634]. Par l'admission de circonstances atténuantes (→ 300), ils peuvent en outre (même si la peine était exceptionnellement obligatoire), la remettre entièrement ou se limiter à un terme de 1 à 5 ans[635].

Les juges sont tenus de respecter ce cadre. Il y a une peine illégale conduisant à une annulation si une interdiction obligatoire n'est pas prononcée, mais aussi si la durée dépasse, vers le haut ou vers le bas, la fourchette légale. Si la suspension du prononcée est accordée (voir ci-dessus), il n'est pas possible de prononcer en outre des interdictions[636]. Lorsque les juges décident de ne pas prononcer une interdiction facultative, ils n'ont pas l'obligation de le motiver spécifiquement, même si le Parquet a explicitement requis cette peine[637]. Ces peines d'interdiction ne peuvent pas être assorties d'un sursis simple ou probatoire.

296. **Peines principales, personnes morales.** Pour les personnes morales, que l'on ne saurait mettre en prison en les privant d'une liberté qu'elles n'ont pas, la sanction principale et naturelle est l'amende.

Amende encourue par les personnes morales – régime actuel

Les règles actuelles quant aux peines encourues par les personnes morales figurent aux articles 35 et suivants du Code pénal. L'amende minimale applicable aux personnes morales, en matière criminelle comme correctionnelle, est de 500 euros. En matière criminelle (où, pour les infractions examinées ici, seule une peine de réclusion est en principe prévue à l'égard des personnes physiques) l'amende maximale applicable aux personnes morales est fixée à un plafond unique de 750 000 euros, indépendant du quantum de la peine encourue par la personne physique. En matière correctionnelle, en revanche, le principe est que l'amende maximale applicable à la personne morale

famille, de remplir aucune fonction dans un régime de protection des incapables mineurs ou majeurs, si ce n'est à l'égard de leurs enfants et sur avis conforme du juge aux affaires familiales, s'il en existe ; de port ou de détention d'armes ; de tenir école ou d'enseigner ou d'être employé dans un établissement d'enseignement.

634 Art. 24 et 253 du Code pénal.

635 Art. 78 al 2 du Code pénal.

636 Cour d'appel, corr., 5 juillet 2011, n° 359/11 V.

637 Cour d'appel, corr., 15 juillet 2014, n° 346/14 V.

correspond au double de l'amende maximale prévue par le texte réprimant l'infraction à l'égard des personnes physiques[638].

Une aggravation de ce régime est prévue sous la forme d'un quintuplement du taux maximum de l'amende lorsque la responsabilité pénale de la personne morale est engagée pour certaines infractions énumérées limitativement, parmi lesquelles la concussion, la prise illégale d'intérêts, la corruption active et passive, et la corruption privée, de même que le blanchiment et le recel[639].

Pour les amendes correctionnelles, il n'est à notre sens pas tout à fait clair si les articles 36 et 37 sont cumulatifs ou non : l'amende est-elle doublée puis quintuplée (x10) ou simplement quintuplée (x5) ? Nous n'avons pas de jurisprudence claire qui le confirme[640], et les travaux parlementaires ne nous ont pas éclairé. Une lecture très textuelle fait conclure à un cumul – règle que nous appliquerons dans les tableaux qui suivent.

Les peines maximales encourues sont actuellement les suivantes :

Article	Infraction	Nature	Amende personnes physiques		Amende personnes morales
246	Corruption passive d'agent public	Crime	500 €	–	3.750.000 €
			187.500 €		
247	Corruption active d'agent public	Crime	500 €	–	3.750.000 €
			187.500 €		

[638] Lorsqu'aucune amende n'est prévue à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction, le taux maximum de l'amende applicable à la personne morale ne peut excéder le double de la somme obtenue par multiplication du maximum de la peine d'emprisonnement prévue, exprimée en jours, par le montant pris en considération en matière de contrainte par corps.

[639] Art. 37 du Code pénal. Avec une certaine incertitude si c'est d'abord doublé et ensuite quintuplé ; pour la peine criminelle de 750.000 euros, le montant maximal de l'amende serait dès lors de 3.750.000 euros.

[640] Nous avons trouvé les solutions suivantes : (a) Simple quintuplement, TA Lux., 9e, 7 décembre 2023, n° 2476/2023 : « Conformément à l'article 36 du Code pénal, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au double de celui prévu à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. En vertu de l'article 37 du Code pénal, le taux maximum de l'amende encourue selon les dispositions de l'article 36 est quintuplé lorsque la responsabilité pénale de la personne morale est engagée pour une l'infraction de blanchiment. L'amende maximale est dès lors de 6.250.000 euros. » ; (b) Dédoublement et quintuplement, TA Diekirch, 18 décembre 2025, n° 586/2025 : « En vertu de l'article 506-1 du Code pénal, la peine encourue du chef de blanchiment est de d'un à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 1.250.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement. En application des articles 36 et 37 du Code pénal, la peine est de 12.500.000 EU » ; (c) Simple dédoublement, bien qu'il s'agisse d'une infraction visée par l'article 37 (blanchiment) ; TA Diekirch, 5 octobre 2023, n° 416/2023.

248	Trafic d'influence	Délit	500 € 125.000 €	–	250.000 €[641]
249	Corruption subséquente	Crime	500 € 187.500 €	–	3.750.000 €
250	Corruption de magistrats	Crime	2.500 € 250.000 €	–	3.750.000 €
310 / 310-1	Corruption privée	Délit	251 € 30.000 €	–	300.000 €

Impact de la directive-corruption

La directive-corruption a des exigences spécifiques en ce qui concerne les amendes applicables aux personnes morales :

Pour la corruption dans le secteur public, la corruption dans le secteur privé et le détournement, le montant maximal de l'amende encourue par la personne morale ne peut être inférieur soit à 5 % du chiffre d'affaires mondial annuel[642], soit à un montant forfaitaire de 40 000 000 EUR

pour le trafic d'influence, l'exercice illégal de fonctions publiques et l'enrichissement lié à la corruption, le plancher est soit 3 % du chiffre d'affaires mondial annuel, soit un montant forfaitaire de 24 000 000 EUR

Contrairement à de nombreux systèmes de répression administrative, où le pourcentage du chiffre d'affaires et le montant forfaitaire sont souvent prévus comme deux plafonds alternatifs dont le régulateur retient le plus élevé (droit bancaire, droit de la concurrences, données personnelles), la Directive ne les articule pas de cette manière. Elle se borne à fixer un plancher minimal que l'amende maximale prévue en droit national ne doit pas être inférieure à l'un ou l'autre de ces deux montants - c'est aux États membres de choisir entre le critère du pourcentage du chiffre d'affaires et le critère du montant forfaitaire (ou de retenir les deux, l'un servant de plancher alternatif à l'autre selon la configuration retenue).

En droit luxembourgeois, les amendes ont un maximum fixe, non dépendant du chiffre d'affaires. Le Luxembourg pourrait rester fidèle à sa tradition et se contenter d'augmenter le montant de l'amende encourue en relevant simplement les seuils fixes actuels. La question se poserait cependant, par souci de cohérence, de savoir s'il faut limiter cette intervention aux seules infractions de corruption couvertes par la directive, ou s'il faudrait, de manière plus générale, réviser l'approche répressive contre les

[641] Le trafic d'influence n'est pas visé par la règle de quintuplement ; TA Lux., 23e, 1er juillet 2026, n° 2008/2026 (jugement sur accord) : « Aux termes de l'article 248 du Code pénal, l'infraction de trafic d'influence est sanctionnée d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros. Conformément à l'article 36 du Code pénal, l'amende en matière correctionnelle applicable aux personnes morales est de 500 euros au moins et le taux maximum est égal au double de celui prévu à l'égard des personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. ».

[642] Il s'agit du chiffre d'affaires mondial total réalisé par la personne morale, au cours de l'exercice financier précédant l'infraction ou celui précédant la décision d'imposer l'amende.

personnes morales, en particulier en matière économique, pour donner une cohérence d'ensemble à un système qui accumulerait sinon des dérogations sectorielles disparates.

Cette réflexion risque de faire conclure qu'à terme, il faudrait peut-être passer à un régime généralisé basé sur le chiffre d'affaires. Cela augmenterait le caractère dissuasif du droit pénal économique (qui risque de devenir moins dissuasif que le droit administratif) et serait mieux aligné sur les textes européens.

Si le Luxembourg devait opter pour la référence au chiffre d'affaires, ce serait, comme indiqué, un changement de paradigme - non seulement un relèvement quantitatif, mais l'introduction, en droit pénal, d'une technique de calcul jusqu'ici réservée à la sanction administrative.

297. **Peines accessoires, personnes morales.** La directive-corruption prévoit que les sanctions ou mesures applicables aux personnes morales puissent comprendre d'autres sanctions ou mesures, pénales ou non pénales, proportionnées à la gravité du comportement. Il s'agit là aussi d'une liste facultative et non limitative (« puissent comprendre »), laissant aux États membres le choix des mesures à retenir parmi celles énumérées. Parmi les exemples cités figurent notamment l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer des activités commerciales, une mesure judiciaire de dissolution, et la publication de la décision judiciaire lorsque l'intérêt public le justifie[643].

Pour l'instant, en droit luxembourgeois, l'article 35 prévoit que les peines criminelles ou correctionnelles encourues par les personnes morales sont l'amende, la confiscation, la dissolution et « l'exclusion de la participation à des procédures d'attribution de marchés publics » ainsi que – depuis 2018[644] - l'exclusion « de contrats de concession ». La question des marchés publics est centrale et essentielle en matière de corruption (→ 700). Une condamnation pénale peut, sous l'angle administratif, écarter l'entreprise des marchés publics (→ 703). Mais la question ici est celle de la sanction pénale. Il n'est pas clair si l'article 35 est une simple liste exemplative et générale[645] et qu'il faut une mention expresse pour chaque infraction ou s'il permet d'office de condamner toute personne morale à une exclusion des marchés publics. Nous sommes

[643] L'article 14 (2) de la directive-corruption énumère : a) l'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publics ; b) l'exclusion de l'accès aux financements publics, y compris aux procédures d'appel d'offres, aux subventions, aux concessions et aux licences ; c) l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer des activités commerciales ; d) le retrait des permis et autorisations d'exercer les activités qui ont entraîné ou permis l'infraction concernée ; e) la possibilité pour les autorités publiques d'annuler ou de résilier un contrat dans le cadre duquel l'infraction a été commise ; f) le placement sous surveillance judiciaire ; g) une mesure judiciaire de dissolution ; h) la fermeture des établissements ayant servi à commettre l'infraction ; et i) lorsque cela présente un intérêt public, la publication de l'intégralité ou d'une partie de la décision judiciaire relative à l'infraction pénale commise et aux sanctions ou aux mesures imposées, sans préjudice des règles relatives au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

[644] Loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession.

[645] A l'instar de ce qui est admis, nous semble-t-il, de la liste de l'article 14 du Code pénal pour les personnes physiques.

très hésitants sur la question – surtout parce que le texte ne fixe aucune fourchette pour la durée de cette exclusion[646]. Au final est-il possible de prononcer une exclusion des marchés publics comme peine pénale accessoire en cas de condamnation d'une personne morale pour corruption ou autre infraction à la probité ou non ? Nous ne le savons pas.

Relevons encore, pour être complet, un souci d'égalité de traitement : cette peine n'existe pas pour les personnes physiques ; mais un entrepreneur individuel peut tout autant prétendre participer aux marchés publics.

Notons encore que l'article 38 du Code pénal prévoit que la dissolution de la personne morale peut être prononcée « lorsque, intentionnellement, la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine privative de liberté supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ». Cet article devrait rester d'application exceptionnelle. On peut imaginer le cas de structures et véhicules qui servent uniquement à organiser le versement de pots-de-vin ou de les blanchir.

Un cas d'exclusion des marchés publics un peu surprenant : la non-déclaration des postes vacants à l'ADEM

Peu de textes pénaux prévoient explicitement l'exclusion des marchés publics. Cette peine figure pourtant à l'article L. 623-3 du Code du travail, comme peine accessoire facultative venant s'ajouter à l'amende. Le cas visé est celui de l'employeur qui, en récidive, omet de déclarer les postes vacants à l'ADEM.

Cela peut surprendre : il s'agit d'une obligation certes importante, mais d'une gravité limitée par rapport à d'autres manquements à la probité - une infraction de nature plutôt formelle et administrative. En outre, la pratique montre que ces infractions sont

[646] Nous résumons nos considérations comme suit : (a) en faisant le parallèle avec l'article 14 du code pénal pour les personnes physiques, il faudrait conclure que c'est exemplatif, et que le texte de l'incrimination doit spécifiquement le prévoir. (b) d'un autre côté (contrairement à la technique légistique plus que centenaire de l'article 14), il n'y a nul besoin d'une liste exemplative, chaque infraction spécifique peut prévoir des peines spécifiques et originales. (c) mais d'un autre côté, le projet initial prévoyait une durée (à titre définitif ou 5 ans au plus), et - notamment suite à l'avis du Conseil d'Etat - toute référence à une durée a été supprimée. (d) On peut en déduire que le juge est entièrement libre de fixer une durée éternelle (il n'y a pas de « à vie » pour les personnes morales) ou une quelconque autre durée. Cela contreviendrait au principe de légalité des peines, tant sous l'aspect de la prévisibilité des sanctions que sous celle de l'encadrement légal du pouvoir du juge. (e) Mais d'un autre côté, nous n'avons connaissance d'aucune infraction qui mentionnerait explicitement la peine accessoire d'exclusion des marchés publics et concessions et fixerait une fourchette de durée (sauf en matière de sécurité sociale, mais disposition antérieure à 2010 - date d'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales, art. 449 du Code de le Sécurité sociale ;nous relevons encore le cas un peu surprenant de l'infraction consistant à omettre la déclaration de postes vacants auprès de l'ADEM, la récidive pouvant être sanctionnée d'une exclusion des marchés publics (→ 297)). En particulier, les infractions de corruption et assimilées ne prévoient pas cette possibilité, alors qu'il s'agit des infractions par excellence qui devraient emporter une telle sanction. Conclusion ? Notre *best guess :* la question n'a pas été analysée en détail, puisque de toute manière, l'exclusion administrative des marchés publics prend la relève de la sanction pénale.

très fréquentes, le taux de déclaration des postes vacants étant limité. Selon le bilan 2024 de l'ADEM, sur 142.040 recrutements intervenus dans l'année, seuls environ 25% ont été réellement notifiés à l'agence, un taux stable depuis plusieurs années[647]. L'ADEM indique elle-même qu'il n'existe aucun contrôle systématique de la non-déclaration. Enfin, nous n'avons connaissance d'aucun cas de condamnation en ce sens.

298. **Les circonstances aggravantes et atténuantes.** Il faut distinguer ici deux concepts fondamentaux : (a) au sens légal et formel, des circonstances aggravantes ou atténuantes prévues par la loi peuvent permettre au juge de dépasser, vers le haut ou le bas, la fourchette des peines prévues en principe – c'est la fourchette légale qui change; (b) endéans la fourchette dans laquelle le juge doit statuer, des considérations aggravantes ou atténuantes font glisser le curseur dans un sens ou l'autre – c'est le pouvoir d'appréciation du juge pour personnaliser la peine au cas par cas.

Les circonstances aggravantes ou atténuantes sont généralement assez sommairement motivées dans les décisions de justice ; quelques phrases au plus en général. On observe un contraste avec les sanctions administratives où souvent la loi prévoit des critères à prendre en considération pour apprécier la sanction et les administrations motivent en détail leur décision. On retrouve ici une confiance ancestrale dans le juge pénal qui détermine la peine « juste » - certes endéans un cadre légal mais qui est très souple.

299. **Circonstances aggravantes.** En termes de circonstances aggravantes, il n'existe qu'un seul cas « transversal » applicable à toutes les infractions, à savoir l'intention discriminatoire, qui permet de doubler les peines d'emprisonnement et d'amende maximales encourues[648]. De nombreuses infractions de corruption ou infractions voisines sont commises en vue d'être favorisé par rapport à d'autres : remporter le marché, obtenir l'emploi. Mais il est plus rare que ce soit fait avec une intention discriminatoire liée à un des motifs énumérés dans la loi (origine, sexe, orientation sexuelle, situation de famille, âge, opinions, etc.). On pourrait imaginer le cas d'une entreprise qui, en échange d'un avantage, demande au bourgmestre de ne pas autoriser une manifestation pro-diversité à proximité de ses locaux, ou d'une personne qui, moyennant dons, cherche à convaincre un député ou fonctionnaire de ne pas déposer un texte de loi facilitant l'accueil de réfugiés.

Pour le surplus, certaines infractions prévoient des circonstances aggravantes spécifiques qui permettent d'aller au-delà des maxima de peine ordinaires. Le fait que l'agent public soit un magistrat augmente la peine encourue, mais le

[647] Rapport annuel de l'ADEM, 2024, p. 16, ajoutant : « Ce taux doit toutefois être interprété avec prudence. En effet, certains recrutements ne sont pas précédés d'une déclaration de poste vacant - c'est le cas, par exemple, lors d'un changement de forme juridique de l'employeur, où les contrats sont renouvelés sans qu'il y ait de réelle vacance de poste. Par ailleurs, certains employeurs déclarent un nombre inférieur de postes vacants par rapport au volume réel de recrutements ».
[648] Art. 80 du Code pénal.

Code pénal en fait une infraction autonome, et non une simple circonstance aggravante.

Une autre « circonstance aggravante » en matière de corruption et d'infractions à la probité (mais non pour la corruption privée) s'applique lorsque l'infraction est commise dans le cadre d'une organisation criminelle (→ 275). Dans ce cas, il est prévu que « le minimum de la peine sera doublé, s'il s'agit de l'emprisonnement, et élevé de deux ans, s'il s'agit de la réclusion à temps »[649]. Cette augmentation n'a pas d'impact sur les peines d'amende encourues par les personnes morales.

Pour le surplus, les « circonstances aggravantes » en matière de corruption seront non-légales : il s'agit des facteurs dont le juge tient compte pour justifier une peine dans le panier haut de la fourchette qui lui est imposée – mais non au-delà.

300. **Circonstances atténuantes et décriminalisation.** Pour cerner le mécanisme des circonstances atténuantes, il faut rappeler que le juge n'est pas seulement lié vers le haut, mais aussi vers le bas par les peines prévues dans les textes. Sa marge de manœuvre est large beaucoup de textes lui permettent de moduler la peine ou d'envisager des peines encourues. Mais il reste tenu par la légalité ; le principe d'une décision « plus favorable à l'accusé » ne joue pas ici. Une peine qui serait trop clémente par rapport à ce que la loi permet est une peine illégale ; le juge doit s'abstenir de la prononcer, et s'il la prononce malgré tout – généralement par erreur – il encourt annulation en appel ou cassation devant la Cour de cassation.

Le fait de retenir explicitement les circonstances atténuantes permet d'activer les dispositions des articles 73 et suivants du Code pénal, qui réduisent les peines légalement encourues ; les peines criminelles peuvent être réduites suivant un tableau prédéfini et en matière délictuelle il peut être fait abstraction de toute peine privative de liberté. Nous n'entrerons pas dans toutes les finesses de ce régime, et nous limitons à sa conséquence pratique la plus importante : celle de la « décriminalisation » (ou « correctionnalisation »). Par l'admission de circonstances atténuantes, un crime peut muer en délit. Ces circonstances atténuantes peuvent être retenues à deux niveaux (mais une seule fois, pas de double circonstance atténuante[650]) :

---

[649] Art. 251-1 du Code pénal. L'article avait été introduit par une loi du 12 mars 2020 en transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

[650] Cour d'appel, corr., 21 décembre 2016, n° 627/16 X : « En l'occurrence, la peine d'emprisonnement minimale de 3 années reste obligatoire, les dispositions de l'article 78 alinéa 1er du Code pénal, applicables aux seuls délits d'origine ne pouvant être cumulées avec les dispositions de l'article 74 du même code ».

- avant le procès au fond, par la chambre du conseil (saisie à la suite d'une instruction judiciaire ou directement par le Parquet avec une demande explicite de décriminalisation). Elle admet les circonstances atténuantes et renvoie ainsi un dossier « décriminalisé » devant le juge du fond. Ce dernier est lié par cette appréciation. Cette manière de procéder est presque systématique en matière de criminalité économique. Les quelques infractions économiques qui sont des crimes (faux, corruption publique, anciennement banqueroute frauduleuse) sont presque systématiquement renvoyées devant des chambres correctionnelles et non devant des chambres criminelles. Outre les conséquences procédurales que nous ne détaillerons pas ici, il en découle que ce sont en général des peines correctionnelles qui sont prononcées, malgré l'intention du législateur d'y voir des crimes.
- par le juge du fond, si exceptionnellement, la chambre criminelle devait être saisie de faits de corruption, elle peut elle-même constater les circonstances atténuantes. Elle restera compétente pour statuer sur le dossier, mais cela lui permet de prononcer des peines plus clémentes.

Toute l'interaction entre différentes dispositions légales n'est pas parfaitement clarifiée par la jurisprudence, et nous présentons ici notre analyse de l'impact des circonstances atténuantes :

(a) Pour les personnes physiques

Article	**Infraction**	**Peine ordinaire**	**Peine avec circonstances atténuantes**
246, 247, 249	Corruption publique (active, passive, postérieure)	Réclusion 5-10 ans *et* amende 500 € - 187.500 €	Emprisonnement de 3 mois à 5 ans *et*[651] amende de 25 € - 187.500 €
248	Trafic d'influence	Emprisonnement 6 mois à 5 ans *et* amende 500 € - 125.000 €	Emprisonnement de 8 jour à 5 ans *ou* amende de 25 € - 30.000 €

[651] Cour d'appel, corr., 12 février 2019, n° 61/19 V : « Cependant, c'est à tort que les juges de première instance ont dit qu'en vertu de l'article 77 du Code pénal l'amende à prononcer n'est que facultative. En effet, tel n'est pas le sens de l'article 77 du Code pénal. L'article 74 du Code pénal dispose que s'il existe des circonstances atténuantes, les peines de réclusion criminelle sont remplacées par des peines moins sévères. L'article 77 du Code pénal ne remplace cependant pas les amendes prévues en matière criminelle, mais permet seulement en cas de commutation d'une peine criminelle en un emprisonnement, par admission de circonstances atténuantes, de renforcer l'emprisonnement par une amende de 251 à 10.000 euros et l'amende obligatoire de l'article 214 du Code pénal reste applicable aux faits décriminalisés. ».

250	Corruption de magistrat	Réclusion 10-15 ans *et* amende 2.500 € - 250.000 €	Emprisonnement de 3 mois à 5 ans *et* amende de 251 (25 ?) - 250.000 €
310, 310-1	Corruption privée	Emprisonnement de 1 mois à 5 ans *et* amende 251 € - 30.000 €	Emprisonnement de 8 jour[652] à 5 ans *ou* amende de 25 € - 30.000 €

(b) Pour les personnes morales :

- l'amende minimale encourue pourrait pour certaines infractions être inférieure à 500 euros, mais nous n'avons pas de jurisprudence qui le confirme – l'impact serait à ce stade de toute manière négligeable.
- L'amende maximale encourue pour les crimes de corruption (ordinairement 3.750.000 euros), serait réduit comme suit (avec cependant l'hésitation si l'amende est seulement quintuplée, et non doublée, puis quintuplée).

Article	**Infraction**	**Amende maximale correctionnalisée**	
		Personnes physiques	Personnes morales
246, 247, 249	Corruption publique (active, passive, postérieure)	187.500 €	1.875.000 €
248	Trafic d'influence	125.000 €	250.000 €
250	Corruption de magistrat	250.000 €	2.500.000 €
310, 310-1	Corruption privée	30.000 €	300.000 €

L'apport de la directive-corruption[653]

La directive-corruption ne rend obligatoire qu'une seule circonstance aggravante : la commission de l'infraction dans le cadre d'une organisation criminelle. Celle-ci est déjà prévue au Luxembourg à l'article 251-1 du Code pénal.

[652] Art. 15 du Code pénal ; Cour d'appel, corr., 13 juillet 2016, n° 434/16 : « Il est de jurisprudence constante qu'il est permis aux juridictions du fond, s'il existe des circonstances atténuantes, non seulement de faire abstraction de prononcer une peine d'emprisonnement, mais également de prononcer une peine d'emprisonnement en dessous du minimum légal. » ; voir en sens contraire : Cour d'appel, corr. 9 novembre 2004, n° 362/04 V.

[653] Art. 15 et 16 de la Directive-corruption.

Au-delà, les États membres peuvent seulement prévoir qu'une ou plusieurs circonstances supplémentaires soient retenues comme aggravantes, parmi lesquelles le fait que l'auteur soit un agent de haut niveau, une condamnation antérieure définitive pour une infraction de même nature, l'obtention d'un avantage important ou la survenance d'un préjudice important, l'exercice par l'auteur de fonctions d'enquête, de poursuites ou de jugement, le fait d'avoir profité de la vulnérabilité d'une personne impliquée, ou encore le fait que l'auteur relève d'une entité assujettie à la réglementation antiblanchiment, y travaille, ou y exerce un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle.

Symétriquement, en matière d'atténuantes, les États membres doivent seulement permettre qu'une ou plusieurs circonstances puissent être considérées comme telles : la fourniture d'informations que les autorités n'auraient pas pu obtenir autrement et qui aident à identifier ou traduire en justice d'autres auteurs, la fourniture d'informations aidant à trouver des éléments de preuve, la mise en œuvre de programmes efficaces de contrôle interne (→ 300), de sensibilisation à l'éthique et de conformité, et la révélation rapide et volontaire de l'infraction découverte, assortie de mesures correctives.

Ce dispositif est relativement peu engageant pour les États membres. D'une part, l'essentiel de ces circonstances est formulé au conditionnel : elles doivent simplement « pouvoir » être retenues par le juge selon le droit national, ce qui n'impose ni majoration ni réduction automatique de la peine. D'autre part, le texte parle d'« une ou plusieurs » de ces circonstances, tant pour les aggravantes facultatives que pour les atténuantes, de sorte que les États membres ne sont nullement tenus de reprendre l'intégralité de la liste - seule l'organisation criminelle constitue une aggravante véritablement obligatoire.

On observera surtout que les circonstances atténuantes visent avant tout à favoriser l'auto-dénonciation et la coopération avec les autorités (→ 511).

Une spécificité mérite d'être signalée, car elle est jusqu'ici inconnue du droit luxembourgeois : les deux dernières circonstances atténuantes, la mise en œuvre de programmes de conformité et la révélation volontaire assortie de mesures correctives, sont expressément réservées aux seules personnes morales

Au-delà du mécanisme légal des circonstances atténuantes, le juge peut personnaliser la peine endéans la fourchette légale en tenant compte de facteurs atténuants. A titre d'exemple nous pouvons citer l'unique affaire de condamnation d'une personne morale pour trafic d'influence ; on a retenu ici « comme le montre le dossier d'instruction, X. a mis en place un programme interne de conformité (compliance) strict et rigoureux qui, jusqu'à l'heure actuelle, est constamment perfectionné et mis à jour pour éviter dans son chef des agissements et faits de ce genre »[654].

301. La transaction pénale (jugement sur accord). Le jugement sur accord a été introduit en 2015[655] notamment dans un but de désengorgement des

[654] TA Lux., 23e, 1er juillet 2026, n° 2008/2026 (texte extrait de l'accord validé).
[655] Loi du 24 février 2015 modifiant le Code d'instruction criminelle afin d'y introduire le jugement sur accord, Art. 563s. du Code de procédure pénale.

juridictions et de compléter les procédures alternatives aux poursuite classiques, ainsi que de déloquer des dossiers complexes. La démarche consiste en une négociation entre le parquet et une ou plusieurs parties poursuivies afin de trouver une position commune quant aux infractions reconnues et à la peine à appliquer ; si elle aboutit, cette négociation est consignée dans un accord écrit soumis à une juridiction de fond, qui statue de façon contradictoire par jugement. L'audience sera publique, l'accord y sera lu en tout ou en partie, mais il n'y a pas de longue affaire exposée en détail avec audition des enquêteurs, témoins et prévenus. L'atteinte à la réputation est donc plus limitée. La justice y voit la promesse non seulement de la « fin de l'incertitude » mais aussi d'une « exposition moindre » : « Les audiences se limitant dans le temps, les prévenus peuvent espérer une moins longue exposition au public. Toutes les décisions seront néanmoins accessibles au public, de façon anonymisée »[656].

La procédure est initiée soit par le procureur d'État, soit par la personne poursuivie elle-même, et l'acte d'accord énonce les faits reconnus ainsi que la peine proposée. La chambre correctionnelle saisie de l'accord ne peut, en principe, que l'homologuer ou le rejeter en bloc : si elle considère la culpabilité établie et les peines proposées légales et adéquates, elle condamne la personne poursuivie aux peines proposées sans pouvoir s'en écarter. Le jugement sur accord met fin à l'action publique à l'égard de la personne poursuivie pour les faits visés. En pratique, il est rarissime que les juges n'homologuent pas l'accord négocié avec le Parquet.

Le jugement sur accord selon le Code de procédure pénale

Le jugement sur accord permet de régler par un accord négocié les poursuites pour des délits, ou pour des crimes bénéficiant de circonstances atténuantes justifiant au maximum cinq ans d'emprisonnement ou une amende correctionnelle. Il peut être conclu à tout moment tant que le tribunal correctionnel n'a pas encore statué sur le fond, entre le procureur d'État et la personne poursuivie (Art. 563 du Code de procédure pénale).

La proposition, émanant du procureur ou de la personne poursuivie, précise les faits et la peine envisagée et est notifiée par lettre recommandée ; l'assistance d'un avocat est obligatoire. Chaque partie peut refuser sans motiver. Un refus complet ou l'absence de réponse sous un mois rend la proposition caduque ; à défaut de conclusion sous quatre mois (prorogeable une fois), tous les actes deviennent caducs et les pièces sont détruites (Art. 564).

L'accord conclu prend la forme d'un acte écrit énumérant les faits, ceux reconnus, leur qualification, les circonstances atténuantes, les peines proposées (nature correctionnelle, maximum cinq ans), ainsi que les décisions sur restitutions, frais et demandes indemnitaires. Il est signé par le procureur, la personne poursuivie et son

[656] Site Internet de la Justice, « jugement sur accord », consulté le 28.8.2026.

avocat (Art. 565). Il ne produit effet qu'à l'égard du signataire, sans affecter les actions dirigées contre des tiers (Art. 566).

Si une instruction est en cours, le juge d'instruction est informé et rend un avis (Art. 567). En cas d'accord, le procureur demande la clôture de l'instruction pour les faits visés ; le juge statue sous trois jours (Art. 568). En cas de refus de clôturer, un appel est possible ; le rejet définitif rend l'accord caduc (Art. 569).

La personne poursuivie et les parties intéressées aux demandes indemnitaires sont citées sous huit jours devant le tribunal correctionnel, et les victimes potentielles sont informées de l'audience (Art. 570). Le tribunal est saisi par l'acte d'accord (Art. 571), la comparution suit les règles habituelles (Art. 572), et le président interroge la personne poursuivie sur les faits reconnus avant d'entendre les parties (Art. 573).

Les personnes ayant un intérêt indemnitaire (victimes/parties civiles) ne peuvent s'opposer au jugement sur accord, mais peuvent refuser le règlement proposé et obtenir le renvoi de leur demande devant le tribunal civil (Art. 574).

Le tribunal contrôle la culpabilité, la légalité des peines et l'accord sur les aspects civils. S'il valide l'accord, il condamne aux peines convenues sans pouvoir s'en écarter. S'il rejette l'accord, celui-ci devient caduc et les parties reviennent à la situation procédurale antérieure, avec destruction des pièces (Art. 575). Les voies de recours ordinaires s'appliquent, l'affaire étant traitée en urgence (Art. 576). En cas de caducité, aucune pièce liée à l'accord ne peut servir de preuve (Art. 577).

Le jugement sur accord définitif met fin aux poursuites pour tous les faits visés à l'égard de la personne concernée, sans préjudice de l'action civile d'une personne lésée dont les prétentions n'auraient pas été réglées (Art. 578).

Le mécanisme suppose nécessairement la reconnaissance, par la personne poursuivie, de sa culpabilité et de la matérialité des faits qui lui sont reprochés (ou au moins d'une partie de ces faits, à négocier avec le Parquet). Le jugement sur accord équivaut à une véritable condamnation pénale, inscrite au casier. Sur ce point, le mécanisme le distingue fondamentalement d'un règlement transactionnel non pénal tel qu'on peut le trouver dans le monde anglo-saxon (*deferred prosecution agreement*, DPA) ou en France (convention judiciaire d'intérêt public, CJIP). Dans ces mécanismes, la question de la culpabilité reste ouverte.

C'est précisément sur ce point que de nombreuses entreprises hésitent à opter pour cet instrument s'il subsiste une perspective réaliste d'acquittement ou de contestation des faits (ou une volonté et un intérêt de retarder l'inévitable). La peine d'amende et les éventuelles confiscations pèseront lourd. Mais ce sont souvent les conséquences indirectes évoquées ci-avant – casier, réputation, exclusions contractuelles, sanctions prudentielles – qui font le plus hésiter les décideurs. La justice souligne les aspects positifs : « Le prévenu peut intégrer à l'accord des éléments importants – par exemple, pour une personne soumise à des autorités de surveillance, les démarches entreprises en matière de conformité, d'éthique ou de due diligence. C'est l'occasion de montrer que l'organisation a évolué, appris et corrigé ses déficits »[657]. Mais il faut le cas

[657] Site Internet de la Justice, « jugement sur accord », consulté le 28.8.2026.

échéant sonder avant avec le régulateur ou l'ordre pour s'assurer s'il le voit du même œil.

A cela s'ajoute le risque civil. Le jugement sur accord n'inclut pas l'indemnisation des victimes ou parties civiles, qui pourront poursuivre leur demande en justice selon des modalités procédurales spécifiques. Mais la reconnaissance de la faute pénale offre aux potentielles victimes des faits de corruption ou infractions voisines la même voie de facilité qu'une condamnation pénale classique. Ils peuvent s'y greffer et faire valoir leur dommage. La faute est établie, puisque la décision pénale s'impose au juge civil ; il ne leur reste plus qu'à démontrer le préjudice et le lien causal. Certes, comme nous le détaillons dans la partie relative au risque civil, il reste des arguments de défense à faire valoir, mais une première étape est franchie.

Une autre différence fondamentale consiste dans le fait que les mécanismes étrangers (DPA, CJIP) mettent davantage l'action sur la remédiation. Certes, des efforts pour investiguer en interne et mettre en place des mesures correctives sont, comme nous venons de le voir, des circonstances atténuantes, et peuvent aussi être prises en considération par le Parquet lors de la négociation d'un accord. Mais il n'y a pas d'engagement aussi formel que dans les mécanismes étrangers. En particulier, contrairement au sursis ordinaire, le sursis probatoire[658] ne peut être appliqué qu'à l'emprisonnement et non à l'amende. Il ne serait donc pas possible de soumettre l'entreprise, en tout ou en partie, à des conditions de probation liées à la remédiation[659].

Exemples de jugements sur accord

Les cas de jugement sur accord en matière de corruption ne sont pas nombreux.

- Nous relevons le cas du fonctionnaire communal condamné par jugement sur accord à 18 mois d'emprisonnement avec sursis intégral et à une amende pour avoir développé pendant de nombreuses années une activité de consultance occulte au profit de nombreuses communes, manipulé son pointage, perçu des rémunérations indues et exercé un trafic d'influence dans l'attribution de marchés publics (voir plus en détail → 185).

- On peut encore mentionner l'affaire d'une compagnie aérienne, mais en matière de trafic d'influence (→ 188).

- Également en matière de prise illégale d'intérêts, un accord a été conclu avec un policier qui aidait sa compagne à stationner gratuitement (→ 210)

302 à 319. Réservés.

[658] Art. 629 du Code de procédure pénale.

[659] La probation est davantage utilisée dans la criminalité générale et suivie par les agents du SCAS, non spécialisés en matière financière, par exemple au moyen de peines d'emprisonnement suspendues avec la condition de suivre des thérapies de désintoxication ou des formations contre la violence et l'agressivité. L'indemnisation de la victime est aussi une condition de sursis fréquente, mais visant généralement des montants limités.

Titre 4 - Prévention dans le secteur public

320. Plan. Le secteur public est le berceau historique de la lutte contre la corruption, précisément en raison des pouvoirs dérogatoires (prérogatives de puissance publique) dont disposent ses agents. La corruption privée, comme nous l'avons vu, n'a été considérée que bien plus tard, et très tardivement au Luxembourg (→ 240). Les textes internationaux et européens mettent l'accent sur la prévention dans le secteur public.

La prévention de la corruption dans le secteur public s'articule autour de quelques piliers : la formation des agents à repérer les risques, la sensibilisation aux enjeux d'intégrité, et la mise en place et le suivi de règles de déontologie. Ce sont ces principes que l'on retrouve, sous des formes ajustées à chaque fonction, dans les chapitres consacrés aux députés, aux membres du Gouvernement et aux magistrats. D'autres aspects peuvent être importants comme par exemple une rémunération adéquate des agents publics. La Convention de Mérida invite chaque État partie à adopter des systèmes de recrutement, de rémunération et de promotion des agents publics fondés sur le mérite, l'équité et la transparence[660], l'idée sous-jacente étant qu'un agent correctement rémunéré est moins vulnérable aux sollicitations extérieures et n'a pas à chercher, dans la corruption, un complément de revenu. Au Luxembourg, la rémunération des agents de l'État est élevée, que ce soit dans la comparaison avec les pays voisins ou avec le secteur privé. Il faut aussi développer une culture du service public : la fonction publique est au service de l'administré et non un pouvoir que l'on peut monnayer.

Hélas, le Luxembourg a rarement pris l'initiative de réformes spontanées dans ces domaines. Ce sont, de manière récurrente, les pressions et recommandations du GRECO (→ 58) qui ont précédé et souvent directement provoqué les avancées les plus significatives. Ce constat illustre l'utilité de ce mécanisme de suivi international : sans lui, plusieurs des dispositifs présentés dans cet ouvrage n'existeraient probablement pas.

Exigences de la directive-corruption

La directive impose aux États membres tout un dispositif préventif dont les agents publics constituent un axe central. L'article 20 (2) exige que les États membres prennent des mesures pour assurer un niveau élevé d'intégrité, de transparence et d'obligation de rendre compte dans l'administration publique, en veillant à ce que les agents nationaux renforcent leur capacité à défendre des normes professionnelles adéquates ainsi que leur prise de conscience des situations de conflit d'intérêts et des risques de corruption

[660] Art. 7 (1) de la Convention de Mérida : « Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires et, s'il y a lieu, des autres agents publics non élus, qui: a) Reposent sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs tels que le mérite, l'équité et l'aptitude; (…) c) Favorisent une rémunération adéquate et des barèmes de traitement équitables, compte tenu du niveau de développement économique de l'État Partie; (…) ».

L'article 20 (4) précise que des mesures de prévention ciblées doivent être prévues au moins pour les agents de haut niveau et pour les membres des services répressifs et des autorités judiciaires, y compris s'agissant de leur nomination et de leur conduite

L'article 24 ajoute que chaque État membre doit dispenser des formations actualisées à l'ensemble de ses agents nationaux, afin qu'ils soient en mesure de repérer les différentes formes de corruption et de risques de corruption pouvant survenir dans l'exercice de leurs fonctions, et de réagir en temps utile et de manière appropriée à toute activité suspecte. D'autre part, et sans préjudice de l'indépendance de la justice, des formations spécialisées et actualisées doivent être dispensées aux membres des services répressifs et aux autorités judiciaires chargés des enquêtes et procédures pénales relatives aux infractions en question.

Ces principes doivent être déclinés pour chacun des trois pouvoirs de l'État - les députés (chapitre 1er), les membres du Gouvernement (chapitre 2) et du Conseil d'Etat (chapitre 4) et les magistrats (chapitre 3) - puis, sur le plan local, à l'égard des élus communaux (chapitre 5), avant de s'étendre plus largement à l'ensemble des fonctionnaires de l'État et des communes (chapitre 6), avec des spécificités propres à la Police grand-ducale. Enfin, nous aborderons encore le financement des partis politiques (chapitre 7).

321. Une frontière privé-public moins claire qu'il n'y paraît. Notre ouvrage contient un titre entier dédié à la prévention et à la lutte contre la corruption dans le secteur privé (→ 400). Nombreux des principes y détaillés peuvent aussi présenter un intérêt pour le secteur public, ce d'autant plus que les frontières entre les deux 'secteurs' ne sont pas étanches. Ainsi par exemple, les établissements publics peuvent également y trouver des sources inspirantes. Il reste cependant qu'il faut adapter les règles en fonction de chaque statut spécifique. En effet, tout est fonction de plusieurs critères, de sorte qu'une approche individualisée, entité par entité, s'impose : (a) un premier critère peut être la forme juridique (administration, établissement public, *joint venture*), faisant en sorte que certaines règles du secteur public sont applicables ou non ; (b) un second critère est celui de l'activité : une entité privée peut être investie d'une mission de service public et avoir des obligations et contraintes spécifiques ; (c) un troisième critère est celui du statut du personnel, selon qu'ils sont fonctionnaires (ou assimilés) ou soumis au code du travail, ce qui change substantiellement la marge de manœuvre de l'employeur (chef d'administration), par exemple sur les possibilités d'imposer un règlement intérieur ou d'engager des actions disciplinaires. En réalité, notre subdivision de chapitre entre « public » et « privé » peut paraître artificielle. Ainsi, dans ce titre, nous abordons le régime spécifique dédié au « noyau dur » du secteur public, mais bon nombre d'entités publiques pourront aussi mettre en application les démarches conseillées dans le titre subséquent – pour faire plus que le strict nécessaire.

Il est vrai que la prévention de la corruption dans le secteur public s'articule traditionnellement autour de règles légales, réglementaires et déontologiques

imposées aux administrations et organismes publics. Rien n'interdit toutefois aux acteurs publics d'aller au-delà de ce socle en mettant en œuvre des mesures spécifiques de prévention et de promotion de l'intégrité. Ainsi, un établissement public peut adopter une charte de probité ou un code de conduite ; une commune peut instaurer une cartographie des risques ou des mécanismes de contrôle renforcés. Sous réserve des spécificités du droit public, les bonnes pratiques que nous développerons à propos du secteur privé (→ 410) peuvent utilement servir de source d'inspiration. À cet égard, l'expérience française est éclairante : les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA) comportent un volet spécifiquement destiné aux acteurs publics et reposent, dans leurs grandes lignes, sur des principes largement comparables à ceux applicables aux entreprises privées.

Nos recherches n'ont cependant pas relevé de nombreux cas d'application. On peut citer la charte adoptée par la police grand-ducale (→ 385) ou encore le « *Code of Conduct* » de l'Université du Luxembourg (voir encadré). La ville de Dudelange est en train de préparer un règlement interne[661]. On peut encore mentionner l'existence d'une fine base légale obligeant les autorités publiques à prendre des mesures préventives contre la corruption en matière d'attribution de concessions (→ 704).

« *Code of Conduct* » de l'Université du Luxembourg[662]

En 2020, l'Université du Luxembourg a adopté un "*Code of Conduct*" approuvé par son Conseil de gouvernance (*Board of Governors*). Il fixe des principes et normes de comportement applicables à l'ensemble de la "communauté universitaire" : organes et comités, personnel académique, administratif et technique, doctorants, professeurs associés ou invités, consultants et bénévoles. Il couvre l'environnement de travail et les principes généraux d'intégrité, les conflits d'intérêts (y compris en recherche), les cadeaux, ainsi que l'usage des ressources de l'Université.

Concernant les aspects pouvant intéresser la lutte anti-corruption en particulier, le texte contient une interdiction d'accepter des faveurs, prêts, services ou opportunités professionnelles susceptibles d'être perçus comme une tentative d'influencer l'exercice des fonctions, et interdiction de principe des cadeaux liés à l'emploi, sous réserve d'exceptions de valeur symbolique. Le texte rappelle que l'université est une organisation publique largement financée par l'État, dont les ressources doivent être réservées à des fins officielles.

[661] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 39 : « Les informations recueillies au cours de la visite d'évaluation ont montré que le dispositif de prévention de la corruption au niveau local demeure fragmenté, inégalement appliqué et faiblement encadré par des normes claires. Les pratiques de déontologie reposent encore largement sur des usages internes propres à chaque commune. C'est précisément afin de rassembler et de clarifier l'ensemble de ces normes dans un seul et même texte que la Ville de Dudelange a préparé un avant-projet de Règlement d'ordre intérieur. ».

[662] Code of Conduct of the University of Luxembourg, 28.5.2020, Board of Governors of the University of Luxembourg.

A côté de ce volet, l'intégrité de la recherche est traitée comme un principe clé pour le personnel de recherche, en conformité avec le Code de conduite européen pour l'intégrité en recherche et la Charte et le Code européens des chercheurs, la Luxembourg Agency for Research Integrity (LARI) pouvant fournir formation et conseil en la matière. LARI est une association sans but lucratif regroupant l'Université du Luxembourg et les trois centres publics de recherche (LIH, LIST, LISER) ainsi que le Fonds National de la Recherche, chargée de promouvoir les bonnes pratiques scientifiques et d'instruire, au niveau national, les allégations de manquement à la probité scientifique.

Main dans la main : *public-private-partnerships* ?

Nous avons ainsi vu que le secteur public peut s'inspirer des règles que nous analyserons pour le secteur privé en matière de prévention de la corruption pour aller au-delà du cadre légal, tout comme le secteur privé peut s'inspirer des garde-fous mis en place dans le secteur public (par exemple les politiques d'acceptation de cadeaux). On pourrait aller plus loin encore et envisager une véritable coopération des deux secteurs dans la lutte contre la corruption. Non pas une simple contrainte imposée au secteur privé, à l'image des obligations en matière de LBC/FT qui exigent la détection et la dénonciation des cas de corruption, mais une coopération « d'égal à égal » dans le sens de ce que l'on désigne généralement par « partenariat public-privé » (*public-private partnership*) : échange sur les typologies constatées, les indicateurs pertinents, les tendances observées, etc.

De tels partenariats existent déjà dans la lutte contre d'autres formes de criminalité financière. En 2026 [663] a été instauré un mécanisme permettant à la CRF de communiquer à certains professionnels assujettis des signalements relatifs à des comptes présentant un risque important de fraude. Rien n'empêche, en matière de corruption, d'imaginer des mécanismes similaires : partage de typologies de risques entre autorités de poursuite et entreprises, initiatives collectives sectorielles associant entreprises, régulateurs et société civile, ou encore accords de coopération conditionnant une issue favorable des poursuites à la mise en place de programmes de compliance renforcés.

Une telle évolution n'est toutefois pas sans risque. Les infractions à la probité que nous avons étudiées visent précisément à tenir le service public à distance de l'influence des intérêts privés, tout particulièrement l'infraction de prise illégale d'intérêts. Le partenariat public-privé, à l'inverse, tend à rapprocher les deux sphères, et pourrait ainsi engendrer de nouveaux risques de confusion des rôles et des intérêts. Cela reste un exercice d'équilibriste.

322. Trois pouvoirs, trois régimes. La prévention de la corruption n'est pas uniforme pour l'ensemble des personnes exerçant une fonction publique : elle doit tenir compte de la nature propre du pouvoir exercé (exécutif, judiciaire ou législatif), et du type de décision auquel ce pouvoir donne prise, car c'est

[663] Loi du 22 juillet 2026 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

cette nature qui détermine la forme concrète que peut y prendre une influence indue.

Le risque de corruption auquel s'exposent les membres du Gouvernement et les fonctionnaires, tient pour l'essentiel à leur pouvoir de décision dans des cas individuels : délivrance d'une autorisation, attribution d'un marché public, octroi d'un agrément, nomination à un poste : autant d'actes qui peuvent être « achetés » par une personne physique ou une entreprise déterminée cherchant un avantage précis et identifiable.

Le magistrat se situe dans une logique voisine : il tranche lui aussi des cas individuels, mais le fait dans le cadre d'une indépendance statutaire et d'une procédure contradictoire qui l'exposent moins à l'influence de groupements structurés qu'à la tentation, ponctuelle, d'une partie ou d'un tiers au litige cherchant à obtenir une décision favorable dans une affaire déterminée.

Le député, en revanche, n'a pas vocation à trancher des cas individuels ; les lois qu'il vote sont par nature générales et orientent les choix politiques et budgétaires. Le risque de corruption parlementaire ne se présente donc que rarement sous la forme classique du pot-de-vin échangé contre une décision administrative favorable. Il prend plutôt la forme d'une tentative d'influence sur le contenu même des lois et des orientations politiques : obtenir l'insertion ou la suppression d'une disposition, orienter un rapport de commission, retarder ou accélérer l'examen d'un texte, façonner une réglementation dans un sens favorable à une catégorie d'intérêts.

Cette différence de nature explique la différence des règles mises en place pour surveiller la déontologie et prévenir les conflits d'intérêts selon le pouvoir considéré : gestion du conflit d'intérêts au cas par cas et encadrement strict des décisions individuelles pour le Gouvernement et l'administration ; garanties d'indépendance statutaire et mécanismes de récusation pour les magistrats ; transparence des relations avec les groupements d'intérêts organisés et des sources de revenus pour les députés.

323. La forme de la norme. La forme juridique du support normatif pour chacun des trois pouvoir suit la logique de la séparation des pouvoirs. Le Gouvernement s'est doté de son propre code de déontologie par un règlement grand-ducal qu'il a le pouvoir d'édicter et de modifier. Pour la Chambre des Députés, en vertu de son autonomie institutionnelle à l'égard de l'exécutif, toute intervention de l'exécutif est exclu: le Code de conduite des députés prend ainsi la forme d'une annexe à son propre règlement d'ordre intérieur.

Lors de la réforme du Conseil d'Etat, la question s'est posée si la forme du règlement grand-ducal était à maintenir. Le projet initial de réforme du Conseil d'Etat en 2015 prévoyait une compétence autonome pour arrêter ses règles de

(c) 2026 - J-L Putz

fonctionnement internes[664], afin d'éviter toute « tutelle de l'exécutif »[665]. C'est cependant le Conseil d'Etat lui-même qui a dû insister pour qu'un règlement grand-ducal intervienne afin de s'assurer de leur opposabilité, puisque la Constitution ne dote le Conseil d'aucun pouvoir réglementaire[666].

La même question s'est posée pour la magistrature[667], qui ne dispose statutairement d'aucun pouvoir normatif propre : ni la Constitution ni la loi n'attribuent au Conseil national de la justice (CNJ) la faculté d'édicter lui-même une norme obligatoire. Le législateur a donc retenu un mécanisme dual : les règles déontologiques des magistrats sont matériellement élaborées par le CNJ, organe indépendant majoritairement composé de magistrats, mais leur force obligatoire ne procède que de leur consécration par un règlement grand-ducal.

---

[664] Art. 26 tel que prévu au Projet de loi n° 6875 : « Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont publiés au Mémorial ».

[665] Projet de loi n° 6875 sur l'organisation du Conseil d'Etat, Commentaire des articles, ad article 26, p. 13 : « A l'instar de ce qui est prévu pour la Chambre des Députés et pour le Gouvernement, cet article confère au Conseil d'Etat le pouvoir de se doter de son propre règlement d'ordre intérieur et de fixer les règles déontologiques de ses membres en toute autonomie, sans devoir se soumettre à la tutelle de l'exécutif. Les dispositions en question prendront la forme d'un règlement d'ordre intérieur, arrêté par le Conseil d'Etat, et continué au Ministère d'Etat en vue de sa publication au Mémorial A. ».

[666] Projet de loi n° 6875 sur l'organisation du Conseil d'Etat, Avis du Conseil d'Etat, 18.12.2015, p. 13 : « Le Conseil d'État prend note que le projet de loi lui donne une compétence autonome pour arrêter ses règles de fonctionnement interne et de déontologie. Il estime cependant qu'au regard de l'opposabilité de ces règles, et plus particulièrement dans la procédure disciplinaire, il y aurait lieu de maintenir le procédé actuel de l'approbation de ces règles par règlement grand-ducal. En effet, le Conseil d'État n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire par la Constitution. (…) Le respect des règles déontologiques ne peut toutefois avoir une portée juridique que si la loi sur le Conseil d'État comprend des dispositions de nature disciplinaire à l'instar de celles existant dans les lois organisant les professions réglementées, dans le statut de la fonction publique, dans la loi sur l'organisation judiciaire et celle portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ou encore dans le règlement de la Chambre des députés ».

[667] Documents parlementaires 7323/12 et 7323A1, Commentaire des amendements, ad article 38, p. 30 : « Pour le règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques, les auteurs de l'amendement se sont inspirés de l'article 23 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Vu que la Constitution révisée ne prévoit pas l'attribution d'un pouvoir réglementaire au Conseil national de la justice, les mesures adoptées par cet organe seront déclarées obligatoires par voie de règlement grand-ducal et feront l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Un tel dispositif s'impose également pour assurer la transparence des règles applicables au sein du Conseil national de la justice. » ; La Chambre des fonctionnaires et employés publics, dans son avis du 17.5.2022, a retenu une vision différente, p. 4 : « La Chambre relève que ces explications prêtent à confusion. En effet, „les mesures adoptées" visées à l'article 38 sont des mesures de fonctionnement interne du Conseil et non pas des mesures prises à l'égard de tiers ou du grand public. La raison invoquée pour justifier la déclaration obligatoire par voie de règlement grand-ducal et la publication en question est donc dénuée de fondement ».

On notera cependant la différence que les règles déontologiques des conseillers d'Etat sont « approuvées »[668] ; celles des magistrats sont « déclarées obligatoires »[669].

324. Incompatibilités. La prévention des conflits d'intérêts passe également, en amont, par des régimes d'incompatibilités qui interdisent le cumul de certaines fonctions ou activités avec l'exercice d'un pouvoir public. Nous ne pouvons traiter de tous ces éléments dans ces lignes. Pour les magistrats, les incompatibilités résultent de la Constitution et de la loi sur l'organisation de la justice et excluent notamment le cumul avec un mandat parlementaire, une activité commerciale ou une autre profession. Pour les membres du Gouvernement, le régime combine des incompatibilités constitutionnelles et des règles propres au statut ministériel, qui interdisent en particulier l'exercice de toute autre activité professionnelle ou mandat électif parallèle. Pour les députés, la Constitution (article 54) exclut du mandat parlementaire certaines fonctions jugées inconciliables avec l'indépendance du député, telles que celles de membre du Gouvernement, de magistrat du parquet ou de certaines fonctions publiques comptables ou militaires ; la loi électorale modifiée étend ce dispositif à la généralité des fonctionnaires, employés ou agents publics rémunérés par l'État, les communes ou certains établissements publics, qui doivent choisir entre leur emploi et le mandat.

325 à 329. Réservés.

CHAPITRE 1ER - CHAMBRE DES DÉPUTÉS

330. Le député, exposé à la corruption ? Le député tire sa légitimité du suffrage direct ; cette élection directe fonde un mandat que la Constitution qualifie de représentatif de la nation tout entière, et non des seuls électeurs de la circonscription. Selon l'article 64 al. 2 de la Constitution, « Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général ».

---

[668] Art. 23 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat : « Le Conseil d'État arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont approuvés par règlement grand-ducal » ; Art. 1er du Règlement grand-ducal du 2 février 2015 portant approbation de l'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat : « L'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat jointe au présent règlement grand-ducal est approuvée. ».

[669] Art. 38 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice : « Le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal » ; Art. 1er du règlement grand-ducal du 24 juillet 2025 déclarant obligatoires les règles déontologiques des magistrats : « Les règles déontologiques des magistrats adoptées par le Conseil national de la justice en date du 19 novembre 2024, figurant à l'annexe, sont déclarées obligatoires ».

Ce statut confère au député une irresponsabilité politique directe à l'égard de tout mandant particulier : il ne rend de comptes qu'à l'électorat dans son ensemble, lors du scrutin suivant, et non à un supérieur hiérarchique ou une autorité de tutelle susceptible de contrôler au jour le jour l'exercice de ses fonctions. Cette autonomie du mandat réduit d'autant les mécanismes de contrôle hiérarchique interne qui, dans l'administration ou au sein de l'exécutif, peuvent détecter ou prévenir une influence indue.

Comme nous l'avons déjà souligné, le rôle du député n'est pas de trancher des cas individuels : les lois sont par nature générales et orientent les choix politiques. Aussi le risque de corruption parlementaire prend-il rarement la forme classique d'un pot-de-vin échangé contre une décision favorable. Il se manifeste plutôt par des tentatives d'influencer le contenu des lois : faire insérer ou supprimer une disposition, orienter un rapport de commission, accélérer ou retarder l'examen d'un texte, ou façonner une réglementation au profit d'intérêts particuliers.

Ce sont ainsi des groupements (fédérations professionnelles, chambres patronales, syndicats, associations sectorielles, …) qui ont, bien davantage qu'un individu ou une entreprise isolée, un intérêt permanent et un intérêt à investir des ressources dans l'influence de l'élaboration des lois.

Il y a peu de cas particulièrement marquant au Luxembourg, mais il suffit de rappeler les affaires ayant ébranlé le parlement européen pour illustrer le risque de corruption. Ainsi notamment dans le « Qatargate » (2022), plusieurs eurodéputés étaient soupçonnés d'avoir reçu des sommes d'argent et des cadeaux de la part d'États tiers (le Qatar et le Maroc) en échange d'interventions destinées à influencer les positions et les votes du Parlement européen sur des dossiers les concernant (p.ex. libéralisation des visas). Cette affaire a conduit le Parlement européen à réviser en profondeur son propre code de conduite et ses règles de transparence relatives aux contacts avec les représentants d'intérêts de pays tiers. D'autres épisodes, tels que le scandale "*cash-for-amendments*" de 2011, les allégations d'ingérence russe liées à Voice of Europe en 2024 ou l'enquête Huawei ouverte en 2025, montrent que le risque n'est pas isolé.

331. Intérêt général et transparence. Rappelons que le député est une personne « investie d'un mandat électif public » et de la sorte, à l'évidence, soumise aux infractions en matière de corruption publique et des infractions assimilées. Suivant la Constitution: « Les députés (…) ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. ». La notion d'intérêt général ainsi visée est, par nature, très large et indéterminée. Ce qui relève ou non de l'intérêt général constitue précisément l'objet même du débat politique et démocratique : c'est bien parce que les formations politiques divergent sur le contenu concret de cet intérêt général que le pluralisme des partis et la contradiction parlementaire ont un sens. L'article 62 de la Constitution ne prétend pas arbitrer ce débat de fond ;

mais il trace une frontière entre la poursuite (même contestable) d'une conception de l'intérêt général, de la poursuite d'un intérêt personnel ou privé, qui ne doit à aucun moment guider le sens de son vote ou de son intervention. Inutile naturellement de préciser à quel point il est facile de cacher un intérêt individuel ou privé derrière des arguments d'intérêt général.

Avant même l'intervention d'un dispositif déontologique spécifique, la publicité de l'action du parlementaire est un mécanisme de contrôle (notamment par le public et la presse ; voir aussi → 81). Les séances de la Chambre sont publiques, sauf décision contraire prise à la majorité des membres du Parlement. Le vote sur l'ensemble des lois est toujours nominal, et le vote de chaque député figure au procès-verbal. Ce principe de publicité s'étend aux commissions parlementaires ; l'enregistrement audio ou audiovisuel des réunions de commission est la règle. Cette publicité s'est trouvée considérablement renforcée par une décision de la Conférence des Présidents de 2024 (en phase test dans un premier temps) de retransmettre en direct, en streaming, les travaux des commissions parlementaires. A cela s'ajoute la publicité de la documentation parlementaire elle-même (dépôts, rapports de commission, avis du Conseil d'État, comptes rendus).

Ces mécanismes de publicité sont essentiels à la transparence, et donc à la prévention de la corruption des députés Mais ils ne sont pas suffisants. La publicité ne révèle que ce qui se dit et se vote dans l'enceinte parlementaire ; elle ne documente ni les intérêts financiers sous-jacents d'un député, ni les contacts informels avec des représentants d'intérêts en amont du débat public, ni les avantages qui auraient pu être sollicités ou acceptés en marge du processus législatif proprement dit. C'est ce qui a amené la Chambre à s'imposer son propre code de conduite.

332. Adoption d'un code de conduite. En vue de l'adoption d'un code de conduite, une proposition de modification du Règlement de la Chambre a été déposé et adopté en 2014 par le député Alex Bodry. Suivant le rapport, « Les travaux menés ont permis de tenir compte, du moins en partie, de certaines critiques et suggestions faites par le GRECO par rapport à la version initiale du projet du code de conduite. Le texte proposé répond aux yeux de la commission aux critères modernes de transparence et de lutte préventive contre la corruption dans une démocratie parlementaire »[670]. Le code de la conduite du Parlement européen a servi de source d'inspiration.

Cette initiative s'inscrivait ainsi dans la ligne du 4e cycle d'évaluation du GRECO qui avait recommandé au Luxembourg d'adopter de telles règles déontologiques. Le rapport de conformité de 2015 s'est félicité de cette adoption rapide tout en relevant plusieurs insuffisances substantielles

[670] Proposition de modification n° 6691 du Règlement de la Chambre des Députés portant introduction d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, Rapport de la Commission du règlement, 4.7.2014, p. 1.

(l'absence de texte d'application détaillé, le maintien d'un système de tranches de revenus peu précis, l'absence d'extension aux proches, et un encadrement encore minimaliste des contacts avec les groupes d'intérêts), insuffisances qui ont, comme exposé dans les sections consacrées au GRECO, appelé près d'une décennie de rapports de conformité successifs avant la clôture de la procédure en 2023.

333. Contenu du code de conduite. Les articles 1er et 2 posent les principes directeurs (désintéressement, intégrité, transparence, primauté de l'intérêt général) et les devoirs correspondants, au premier rang desquels figure, pour ce qui touche directement la corruption, l'interdiction de solliciter, d'accepter ou de recevoir un avantage financier direct ou indirect, ou toute autre gratification, en contrepartie de l'exercice d'une influence ou d'un vote sur la législation, une résolution, une déclaration écrite ou une question parlementaire, ainsi que l'obligation de veiller scrupuleusement à éviter toute situation susceptible de « s'apparenter à la corruption ». Le Code de conduite fait un rappel exprès de l'article 246 du Code pénal relatif au trafic d'influence et, depuis 2023, contient une obligation de dénonciation de toute tentative de corruption au procureur (→ 492).

(a) Conflits d'intérêts. L'article 3 organise la gestion des conflits d'intérêts[671], réels ou potentiels, avec une obligation de signalement écrit au Président et la faculté de solliciter, à titre confidentiel, l'avis du comité consultatif. L'article 4 impose à chaque député une déclaration annuelle d'intérêts financiers, publiée sur le site de la Chambre, retraçant ses activités professionnelles antérieures et en cours, ses mandats rémunérés et ses participations à des organes de gouvernance d'entités tierces. Cette déclaration reste organisée par tranches de revenus, et non par montants précis, ce qui a constitué l'une des critiques persistantes du GRECO.

(b) Registre de transparence. L'article 5 s'intéresse au « lobbying » et instaure le registre de transparence recensant les entrevues entre députés et représentants d'intérêts, avec une obligation, pour le député, de mentionner en commission toute intervention d'un tiers susceptible d'avoir un impact direct sur un texte législatif en discussion. Ce registre est accessible sur le site de la Chambre des députés.

(c) Cadeaux et avantages similaires. Le régime des cadeaux applicable aux députés repose sur une interdiction de principe assortie d'exceptions délimitées (article 6). Ainsi, il est en principe interdit aux députés, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires, sauf ceux d'une valeur approximative inférieure à 150 euros offerts par courtoisie par un tiers, ou reçus lorsque le député représente la Chambre à titre officiel ; dans ce cas,

[671] Le conflit d'intérêt est défini comme suit : « Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes ».

le cadeau doit être signalé au Président, ou au Bureau si le cadeau est destiné au Président lui-même.
Sont exclus du champ de cette obligation déclarative les objets sans grande valeur remis lors de déplacements ou d'événements (fournitures de bureau, cadeaux de bienvenue), les cadeaux de courtoisie de faible valeur offerts par des représentations diplomatiques à l'occasion de fêtes officielles, les repas et boissons consommés dans un contexte diplomatique, ainsi que les invitations officielles à des événements culturels, associatifs, caritatifs ou sportifs.
Sont exclus les avantages reçus en d'autres qualités, par exemple en tant que bourgmestre, membre d'un parti politique ou dans le cadre de l'activité professionnelle privée[672].
Par dérogation, les cadeaux d'une valeur égale ou supérieure à 150 euros offerts par une institution nationale, étrangère ou internationale lorsque le député représente la Chambre à titre officiel doivent être remis à la Chambre, qui en devient propriétaire[673].
Le Code assimile par ailleurs à l'acceptation d'un cadeau la prise en charge par un tiers des frais de voyage, d'hébergement ou de séjour d'un député : une telle prise en charge est interdite lorsqu'elle est en relation directe avec la fonction, sauf si elle émane d'organisations d'intérêt général ou d'institutions nationales, étrangères ou internationales, auquel cas elle doit être signalée au Bureau et publiée.
A la différence du régime applicable aux membres du Gouvernement, aucun registre public ne recense les cadeaux aux députés.

Le comité consultatif (Art. 7) sur la conduite des députés est composé de trois membres, nommés par le Bureau de la Chambre après consultation des groupes et sensibilités politiques au début de chaque législature, et choisis en dehors de la Chambre des Députés : une composition extraparlementaire destinée à garantir son indépendance et son impartialité à l'égard des personnes dont il est amené à examiner la conduite. Ses trois premiers membres, désignés en 2014, étaient un procureur d'État adjoint retraité, un président d'honneur de la Chambre des Députés et un président honoraire du

---

[672] Comité consultatif sur la conduite des députés, Rapport annuel pour la session ordinaire 2014-2015 : « Si un(e) député(e) reçoit un cadeau dans sa fonction par exemple de bourgmestre, de membre d'un parti ou toute autre fonction que celle de député(e), les principes énoncés au Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts ne jouent pas. ».

[673] Proposition de modification n° 6691 du Règlement de la Chambre des Députés portant introduction d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, Rapport de la Commission du règlement, 4.7.2014, p. 3 : « Le cas visé est bien entendu celui des déplacements officiels internationaux auprès notamment de parlements étrangers ou d'organismes internationaux interparlementaires. Alors que le refus d'accepter un cadeau est non seulement impoli mais risque en plus de créer un incident diplomatique regrettable, il serait contraire au code de conduite que le député puisse le garder comme propriété personnelle. La commission a donc décidé que ces cadeaux seront transmis par le député à la Chambre qui en sera le propriétaire ».

Conseil d'État. Ses compétences sont doubles : d'une part, il fournit, à titre confidentiel et dans un délai de trente jours, des orientations sur l'interprétation et l'application du Code à tout député qui en fait la demande, orientations dont ce dernier peut ensuite se prévaloir ; d'autre part, sur saisine du Président, il évalue les cas allégués de violation du Code et conseille le Président sur les mesures à prendre, sans toutefois disposer lui-même du pouvoir de sanction, qui appartient à la Conférence des Présidents.

Les rapports annuels du comité consultatif montrent qu'il était peu sollicité durant les premières années d'existence[674]. En 2021-2022[675], le comité consultatif a été saisi du cas d'un député nommé président d'un organisme placé sous l'autorité d'un ministre[676].

Miles & more et petits-fours

Pour illustrer les cas d'interprétation soumis au comité, signalons les suivants[677] :

- 2014-2015 : plusieurs députés ont interrogé le comité sur les programmes de fidélité aérienne de type Miles & More. Le comité s'est rangé à l'interprétation retenue au Parlement européen selon laquelle ces points de fidélité ne constituent pas un cadeau ou un avantage au sens du Code de conduite, mais un simple geste commercial. Ils n'ont donc pas à être déclarés et ne sont pas assimilés à une prise en charge de frais de voyage par un tiers.

- 2022-2023. Un député s'interrogeait sur le traitement, au regard du Code de conduite, des boissons offertes par courtoisie, des « verres de l'amitié », ainsi que des petits fours, gâteaux, snacks et autres formes de petite restauration proposés lors d'événements auxquels les députés participent en leur qualité de parlementaires. Le Code assimilant en principe ces avantages à des cadeaux devant être déclarés, le député demandait si une exception pragmatique pouvait être admise. Le comité, tout en rappelant que les repas et frais de restauration offerts constituent en principe des cadeaux soumis aux règles de transparence, le comité a estimé que les boissons offertes par courtoisie, les verres de l'amitié, les petits fours, gâteaux apéritifs, snacks et autres formes usuelles de petite restauration mis à disposition lors d'événements ne doivent pas être déclarés. Il a ainsi retenu une interprétation pragmatique tenant compte des usages protocolaires

[674] Aucune activité ou saisine en 2015-2016, 2017-2018, 2018-2019, 2020-2021. Une question à chaque fois en 2013-2015 et 2016-2017.

[675] Comité consultatif sur la conduite des députés, Rapport annuel pour la session ordinaire 2021-2022.

[676] Sans se prononcer sur la compatibilité constitutionnelle de cette fonction avec le mandat parlementaire, le comité a estimé qu'elle créait un conflit d'intérêts au sens du Code de conduite en raison du risque d'interférence entre les fonctions de contrôle du Parlement et l'exercice d'une responsabilité liée à l'exécutif.

[677] Le comité a été saisi à deux reprises de questions relatives à des déplacements à l'étranger financés par des tiers. Il a estimé qu'une visite officielle d'une délégation parlementaire prise en charge par une institution nationale étrangère n'était pas interdite par le Code de conduite, mais devait faire l'objet d'une déclaration au Bureau et d'une publication dans un souci de transparence. De même, lorsqu'un député exerce des activités extérieures sans lien avec son mandat parlementaire, les frais de voyage et d'hébergement pris en charge dans ce cadre ne sont pas prohibés, à condition qu'une séparation claire existe entre ces activités privées et la fonction de député.

et de la vie publique. On peut le comprendre au vu fait de la politique d'austérité introduite en 2010, sur décision de la Présidence, « *'T gëtt just nach Crémant an der Chamber* ».

L'affaire « MALT » (2024)

Lors d'une réunion de la commission parlementaire compétente en matière de contrôle de l'exécution budgétaire consacrée à un différend entre l'État et un parti politique sur le remboursement de fonds publics liés au développement d'un programme informatique (dénommé MALT, un logiciel d'apprentissage pour linguistique destiné aux réfugiés), un député membre de ce parti et titulaire d'intérêts financiers déclarés dans une entreprise impliquée dans le projet a déclaré un conflit d'intérêts en début de séance, puis choisi de rester présent en s'abstenant de parole et de vote. Il a saisi le comité consultatif pour savoir si cette « participation passive » suffisait à neutraliser le conflit.

Le comité a répondu par la négative : la simple abstention de parole et de vote, si elle n'est pas contraire au Code de conduite, reste insuffisante, car l'intérêt personnel du député perdure tant qu'il demeure présent aux réunions consacrées au dossier - le comité relevant même que l'argument du député selon lequel sa présence lui permettait de rester informé pour répondre à d'éventuelles questions démontrait, de ses propres mots, que cet intérêt personnel prévalait.

Le comité a recommandé, comme seule mesure appropriée, la démission du député de la commission concernée pour la durée de l'examen du dossier - écartant expressément l'alternative d'un simple remplacement ponctuel par un collègue, insuffisante dès lors que le député resterait destinataire des procès-verbaux et documents de commission - et, en cas d'examen ultérieur en séance plénière, l'abstention de tout débat et vote, avec sortie de la salle au moment du vote.

334. Régime disciplinaire. Les députés sont soumis à deux régimes de sanctions distincts, quoique complémentaires, selon la nature du manquement en cause. Ces régimes sont autonomes des autres pouvoirs, ce qui peut poser des questions en matière notamment d'indépendance et respect des droits de la défense[678].

(a) D'une part, le régime disciplinaire général du Chapitre 9 du Règlement de la Chambre (articles 52 à 57) sanctionne les atteintes au bon déroulement des travaux parlementaires (troubles graves de l'ordre, violence ou voie de fait, outrages ou menaces, violation du secret des délibérations). Les sanctions applicables aux députés en fonction sont graduées[679].

[678] Voir à ce sujet le travail réalisé par Marie MARTY concluant à la conformité du régime disciplinaire, « La discipline parlementaire à la Chambre des Députés », Cellule scientifique de la Chambre des députés, juin 2026.

[679] Par ordre croissant de gravité : le blâme ; la suspension d'un ou plusieurs mandats internes exercés au sein de la Chambre, pour une durée maximale de six mois ; l'interdiction d'être nommé rapporteur, pour une durée maximale de six mois ; l'interdiction de participer à une délégation officielle, pour une durée maximale de six mois ; la privation, pendant deux mois au maximum,

(b) D'autre part, en cas de violation spécifique du Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts ; l'article 8 (6) du Code de conduite renvoie expressément à ce même catalogue de sanctions.

C'est la Conférence des Présidents qui arrête la décision motivée fixant la sanction, en fonction de la gravité de la violation constatée, après audition du député concerné.

L'article 8 (10) du Code de conduite précise que si les faits reprochés à un député sont susceptibles de constituer des infractions au Code pénal, le dossier est transmis au procureur d'État.

335 à 339. Réservés.

d'un quart, d'un tiers ou de la moitié de l'indemnité parlementaire, selon la gravité des faits ; un blâme avec exclusion temporaire de deux à trente jours de séance, sans préjudice du droit de vote en séance plénière ; et une limitation des droits d'accès aux informations et documents confidentiels, pour une durée maximale de six mois. Pour les anciens députés, seules deux sanctions demeurent possibles : le blâme, ou la perte du titre de député honoraire. Ces sanctions peuvent, selon les termes du Règlement, être cumulées entre elles en fonction de la gravité du comportement fautif.

CHAPITRE 2 - GOUVERNEMENT

340. Introduction. L'exercice du pouvoir exécutif expose ses titulaires à des risques de corruption particuliers, en raison de leur capacité de décision sur l'attribution de ressources publiques, de marchés, d'autorisations ou de nominations. La nature de leurs fonctions les met en contact permanent avec des intérêts économiques ou privés cherchant à influencer leurs décisions : représentants d'intérêts (*lobbying*), entreprises, organisations syndicales et patronales, associations, etc.

Le premier Code de déontologie des membres du Gouvernement a été adopté en 2013[680] à l'initiative du ministre de la Justice François Biltgen. L'adoption de ce texte a été précédé de nombreux débats et de questions parlementaires[681]. Il visait à combler l'absence de cadre formalisé applicable aux ministres en matière de conflits d'intérêts, de transparence et de comportement dans l'exercice de leurs fonctions. Son adoption répondait également aux attentes croissantes en faveur d'une meilleure gouvernance publique et s'inscrivait dans un mouvement de renforcement des standards éthiques au sein des institutions luxembourgeoises.

C'est le 5e cycle d'évaluation du GRECO[682], portant sur la prévention de la corruption dans les gouvernements centraux, qui a conduit le Gouvernement

---

[680] Code de déontologie pour les membres du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Mém. A n° 25, 2014, abrogé par l'arrêté grand-ducal du 14 novembre 2014 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction, abrogé par l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement.

[681] 2006, interrogé sur l'élaboration d'un code de conduite pour les anciens membres de gouvernement et hauts fonctionnaires, le Premier ministre Juncker répondait que le statut général des fonctionnaires offrait déjà un dispositif substantiel, tout en reconnaissant que certaines questions relevant de la « moralité publique » ne se laissent pas traiter de façon exhaustive par voie réglementaire et requièrent avant tout un sens élevé de l'éthique professionnelle ; il n'excluait toutefois pas la mise en place d'un code de déontologie si cela s'avérait nécessaire (Réponse du 24 mai 2006 à la question parlementaire n° 1003 du 30 mars 2006 de Monsieur le Député François Bausch). En 2007, une nouvelle question du même député révélait que les travaux préparatoires à un tel code étaient en cours au ministère de la Fonction publique, avec une délibération en Conseil de gouvernement annoncée pour début 2008 (Réponse du 19 décembre 2007 à la question parlementaire n° 2104 du 14 novembre 2007 de Monsieur le Député François BAUSCH).

[682] GRECO, Cinquième Cycle d'Évaluation - Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs - Rapport de Conformité - Luxembourg, GrecoRC5(2020)6, adopté par le GRECO lors de sa 86e réunion plénière (Strasbourg, 26-29 octobre 2020), publié le 6 novembre 2020 ; GRECO, Cinquième Cycle d'Évaluation - Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs - Deuxième Rapport de Conformité - Luxembourg, GrecoRC5(2022)5, adopté par le GRECO lors de sa 92e réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2022), publié le 8 décembre 2022.

luxembourgeois à adopter en 2022 des règles déontologies plus étoffées, avec un mécanisme de suivi. Des règles similaires ont été introduites pour les conseillers adjoints au Gouvernement (→ 384).

341. Contenu du code de déontologie[683]. Le Code rappelle tout d'abord que les membres du Gouvernement sont tenus d'accomplir leurs fonctions dans un esprit d'intégrité, de désintéressement, de transparence, de diligence, d'honnêteté, de responsabilité et d'impartialité (article 1er). Les principales mesures mises en place visant la prévention des conflits d'intérêts (et de la corruption) sont les suivantes :

(a) Déclaration d'intérêts avant la prise de fonction. Avant leur nomination, les ministres déclarent au Premier ministre : leurs activités rémunérées des dix dernières années, l'activité professionnelle de leur conjoint ou partenaire, toute participation financière individualisée dans le capital d'une entreprise, leurs propriétés immobilières autres que la résidence principale, et toute dette dépassant 100.000 euros hors prêt hypothécaire de la résidence principale (article 2). Cette liste est transmise au comité de déontologie, qui émet un avis sur d'éventuels conflits d'intérêts dans les dix jours ouvrables, le ministre devant alors y remédier.
(b) Formation à l'intégrité. Une séance de sensibilisation est obligatoire dans les trois mois suivant la nomination, complétée par au moins une formation par mandat sur l'éthique et l'intégrité ou la lutte contre la corruption (article 3).
(c) Conflits d'intérêts. Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un intérêt personnel est susceptible d'influencer l'exercice impartial des fonctions ; le ministre concerné doit immédiatement y remédier (article 4). Il est en outre interdit de participer aux délibérations du Conseil sur un dossier dans lequel le ministre, ou un proche jusqu'au troisième degré, a un intérêt direct (article 18).
(d) Registre des entrevues avec les lobbyistes. Un registre public recense les entrevues avec des représentants d'intérêts ou des tiers cherchant à influencer l'activité législative ou réglementaire du gouvernement (article 5).
(e) Cadeaux et hospitalité. Les cadeaux d'entités publiques sont admis s'ils respectent les usages diplomatiques, sauf s'ils risquent d'influencer une décision (article 6). Ceux de source privée sont admis jusqu'à 150 euros, avec notification obligatoire au-delà de 100 euros[684] (y compris par cumul annuel

[683] Arrêté grand-ducal du 1er juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement ; Règlement interne du Gouvernement, Mém A n° 779, 2023 ; Arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement.

[684] L'introduction de cette limite inférieure s'est fait à la suite d'un avis du Comité d'éthique, sur saisine du premier Ministre. Avis du comité d'éthique du 30 septembre 2015 par rapport à l'interprétation de certaines dispositions de l'arrêté grand-ducal du 14 novembre 2014 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction : « Les membres du comité d'éthique sont d'avis que si un membre du Gouvernement reçoit à l'occasion d'un événement public un cadeau purement symbolique (bouquet de fleurs, corbeille de fruits, deux ou trois bouteilles de vin..), il s'avère inutile et exagéré

d'un même donateur, article 7). Un cadeau ne remplissant pas ces conditions, mais qui ne peut être refusé, doit être remis à l'État (article 8). Le registre est public et disponible sur internet.

Quelques extraits du registre des cadeaux

Chaque année, la Fédération horticole luxembourgeoise offre un bouquet de fleurs à pratiquement chaque membre du Gouvernement à l'occasion du « Cortège Saint Valentin », remis traditionnellement avant le Conseil de Gouvernement. Il s'agit des entrées les plus fréquentes, concurrencées en 2e place par les cadeaux faits par un groupe de producteurs de chocolat établi au Grand-Duché.

Assez fréquentes aussi sont les corbeilles de produits du terroir. Corbeilles de fruits, produits de l'*Eisléck,* paniers garnis à l'occasion de fêtes ou d'entrevues sectorielles complètent un panorama qui reste très largement dominé par la gastronomie et l'artisanat luxembourgeois.

Parmi la liste des cadeaux se trouve aussi un livre intitulé « Le phénomène de la corruption au Luxembourg » (le livre de J. Bour que nous citons amplement ici) offert spontanément au Premier ministre par l'éditeur.

Pour compléter la liste : Un pull, des chaussettes et trois modèles réduits d'avion, offerts par la compagnie aérienne nationale pour les fêtes de fin d'année. Une paire de baskets Air Force 1, remise à l'occasion d'un événement « Nexus ». Un sac à main en cuir, offert lors d'une simple première rencontre de courtoisie avec la compagnie aérienne nationale. Deux verres en cristal japonais, rapportés d'un voyage d'affaires au Japon. Trois boîtes de compléments alimentaires, offertes lors d'un petit-déjeuner de réseautage de la chambre de commerce américaine.

(f) Activités extérieures pendant le mandat. Aucune rémunération autre que le traitement officiel n'est acceptée, sauf reversement à une œuvre caritative (article 11). Les fonctions dirigeantes dans une association ou fondation doivent être quittées à la prise de fonction (article 12).
(g) Sortie de mandat (« pantouflage »). Pendant deux ans après la cessation du mandat, il est interdit d'utiliser des informations confidentielles obtenues durant le mandat ou de faire du lobbying auprès de son ancien département (articles 13 et 14). Toute nouvelle activité professionnelle envisagée dans le secteur privé doit être signalée sans délai au comité d'éthique, qui peut recommander un encadrement, voire une interdiction temporaire de deux ans en cas de conflit d'intérêts manifeste (article 15).

Un comité de déontologie (anciennement comité d'éthique) d'éthique d'au moins trois membres, nommés pour cinq ans non renouvelables parmi d'anciens responsables publics, veille au respect du Code (article 26). Il peut

d'en informer le Premier ministre et d'inscrire les informations y relatives dans le registre tenu par le service du Protocole du Premier ministre. En effet, de telles attentions constituent une marque normale et habituelle de courtoisie et ne sauraient être interprétées comme une éventuelle tentative d'influence. (…) Le comité d'éthique propose de compléter le dispositif actuel par le texte suivant: 'Cette disposition (l'article 18) ne s'applique pas aux cadeaux reçus lors d'événements publics dans la mesure où ils ne dépassent pas la valeur de 100 euros' ».

être saisi confidentiellement par les ministres et rend des avis publics ou confidentiels ; tout manquement persistant après mise en demeure est publié sur le site internet du gouvernement (article 27). En termes d'avis publics, le site Internet en renseigne 5 depuis 2015.

L'affaire de la ministre de la Famille (2019) – stress test pour le comité d'éthique

En novembre 2019, sous la pression de l'opposition, le Premier ministre Xavier Bettel a saisi le comité d'éthique au sujet de deux affaires touchant la ministre de la Famille et de l'Intégration.

- Le courriel professionnel. La ministre avait utilisé l'adresse électronique de son ministère pour inciter l'Union commerciale de la Ville de Luxembourg à agir face aux nuisances du chantier du tram près de son commerce familial. Le comité a écarté tout conflit d'intérêts, mais a retenu un usage inapproprié des moyens de l'État, la ministre écopant d'une simple invitation à plus de circonspection.

- La location Airbnb. L'affaire a rebondi avec la révélation qu'elle louait un appartement de 180 m² sur une plateforme de location entre particuliers. Le Code de déontologie de l'époque étant muet sur les revenus locatifs, le comité s'est déclaré dans l'incapacité de conclure à un manquement. Le comité a cependant relayé une recommandation du GRECO appelant à étendre les obligations de déclaration des ministres aux biens immobiliers de rendement, lacune que le Code a depuis comblée en imposant élargissant l'obligation de déclaration.

342 à 349. Réservés.

CHAPITRE 3 - MAGISTRATURE

350. Le statut particulier de la magistrature. Au Luxembourg, l'indépendance des magistrats du siège trouve son fondement dans les articles 104 et 105 de la Constitution, qui garantissent leur inamovibilité. Cette indépendance vise à garantir que les magistrats puissent trancher les litiges et appliquer la loi à l'abri de toute pression ou influence extérieure (qu'elle provienne du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif, des parties au litige ou de tout autre intérêt particulier) condition indispensable à l'impartialité de leurs décisions et à la confiance des justiciables dans le fonctionnement de la justice.

Il faut reconnaître un lien étroit entre indépendance de la justice et efficacité de la lutte anticorruption ; une justice indépendante est la condition d'une répression effective de la corruption. La Convention de Mérida se réfère à « l'indépendance des magistrats et de leur rôle crucial dans la lutte contre la corruption" et oblige les Parties signataires à prendre des « mesures pour renforcer leur intégrité et prévenir les possibilités de les corrompre »[685]. D'autres textes consacrent de façon plus générale l'indépendance de la

[685] Art. 11 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (Convention de Mérida).

justice[686]. Au niveau de l'Union européenne, la Commission européenne, dans son rapport annuel sur l'Etat de droit (→ 60), structure son évaluation autour de quatre piliers, dont les systèmes de justice nationaux et les cadres de lutte contre la corruption sont deux volets distincts mais interdépendants.

Ministère public et juges du siège, instruisent, poursuivent et jugent les infractions de corruption. Un système judiciaire dont l'intégrité serait elle-même compromise perdrait toute capacité à remplir cette mission. C'est pourquoi les organes de suivi du Conseil de l'Europe considèrent la prévention de la corruption au sein du corps judiciaire lui-même (juges comme procureurs) comme un axe à part entière de la lutte anticorruption, distinct de la prévention visée aux autres agents publics.

La documentation de référence du GRECO (Conseil de l'Europe) consacre une section spécifique à la « prévention de la corruption à l'égard des juges et procureurs ». Le 4e cycle d'évaluation du GRECO, qui s'est terminé en 2015, portait par ailleurs notamment sur la « prévention de la corruption des juges et des procureurs ».

Le Code pénal luxembourgeois traduit cette exigence particulière par un régime de sanctions aggravé pour la corruption, tant active que passive, impliquant des magistrats ou experts judiciaires (→ 111).

Les observations du GRECO en 2015[687]

Sur l'avancement des magistrats, le GRECO demandait des procédures plus transparentes via le futur Conseil national de la justice, non encore créé.

Sur la récusation (voir ci-après), le GRECO demandait de clarifier et d'uniformiser les règles applicables entre juridictions. Le gouvernement a produit un tableau de 27 pages recensant l'application du NCPC selon les catégories de magistrats, mais le GRECO a jugé ce tableau confirmait plutôt les lacunes dénoncées (règles éparses, peu lisibles, incohérentes selon les juridictions) et a conclu à une non mise en œuvre de sa recommandation.

Sur les conflits d'intérêts, le GRECO demandait de clarifier quelles dispositions du statut de la fonction publique s'appliquaient aux magistrats. Le gouvernement a cité une modification de mars 2015 du statut général des fonctionnaires et indiqué qu'en attendant le CNJ, le procureur général d'État servait de référent pour ces situations, mais le GRECO a estimé que les praticiens eux-mêmes ignoraient l'existence de ce dispositif et a conclu à une mise en œuvre partielle de sa recommandation.

Sur les incompatibilités et activités accessoires, le GRECO demandait des règles plus claires et cohérentes pour l'ensemble des personnes siégeant ou agissant comme

[686] Voir p.ex. au nveau du Conseil de l'Europe : CM/Rec(2010)12 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1098e réunion des Délégués des Ministres).

[687] GRECO, Rapport de Conformité du Quatrième Cycle d'Évaluation - Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs - Luxembourg, Greco RC-IV(2015)5F, adopté le 19 juin 2015 lors de la 68e réunion plénière, publié le 1er juillet 2015.

procureur. Le GRECO a relevé des notions floues (telle « fonction judiciaire ») et une application incertaine selon les catégories de personnel.

Sur la formation à l'éthique et l'intégrité, le GRECO demandait des programmes dédiés pour les personnes siégeant ou travaillant au parquet. Le gouvernement a cité un module de huit heures intégré à la formation initiale des attachés de justice depuis octobre 2014, mais le GRECO a noté l'absence de toute mesure équivalente en formation continue pour les juges et procureurs déjà en fonction, concluant à une mise en œuvre partielle

Globalement, le GRECO concluait à des avancées modestes ; sur 14 recommandations une seule a été jugée pleinement satisfaisante. Depuis, le CNJ a été créé et des règles déontologiques ont été introduites. Le sujet de la formation anti-corruption des magistrats semble encore être d'actualité en 2025[688].

351. Rôle du Conseil national de la justice[689]. Le Conseil national de la justice (CNJ), institué en 2023, inscrit à l'article 107 de la Constitution a pour mission de veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance, sans pouvoir intervenir dans une procédure juridictionnelle ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice. À l'égard des magistrats, le Conseil exerce ses attributions en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel, de détachement et de mise à la retraite (article 17 de la loi de 2023).

Le CNJ élabore les règles déontologiques des magistrats, et surveille leur application ; tout magistrat peut le saisir pour avis sur une question de déontologie. Ces devoirs (indépendance, impartialité, intégrité, probité et loyauté) constituent la base de la faute disciplinaire (voir ci-dessous).

Une saisie directe du CNJ par les citoyens (justiciables) peut se faire moyennant deux procédures, qui diffèrent au niveau de leur objet et de leurs effets :

(a) La doléance sur le fonctionnement de la justice (article 18). Toute personne peut adresser au Conseil une doléance relative au fonctionnement de la justice; sont irrecevables les doléances portant sur le contenu d'une décision de justice, dont l'objet peut être atteint par les voies de recours, ou déjà traitées sans élément nouveau. Si elle révèle des faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice, le Conseil peut ordonner une enquête, menée par un ou plusieurs de ses membres désignés comme enquêteurs. Sur la base du rapport d'enquête, le CNJ classe le dossier ou formule une

[688] Conseil National de la Justice, Rapport d'activité 2024, p. 7 : « Le Conseil national de la justice a rencontré les chefs de corps à deux reprises, lors des réunions des 11 janvier 2025 et 30 septembre 2025. Les sujets abordés étaient, entre autres, les besoins en formation suivant les recommandations OECD en matière de corruption internationale, la revalorisation de la carrière des magistrats, la liste de rang et les besoins en effectifs. ».

[689] Loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice ; Loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

recommandation, introduit une procédure disciplinaire contre un magistrat, ou renvoie l'affaire au chef d'administration.
(b) La plainte disciplinaire contre un magistrat (article 19). Lorsque le justiciable estime que le comportement d'un magistrat, dans une procédure le concernant, est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, il peut adresser une plainte disciplinaire au Conseil, indiquant identité, éléments d'identification de la procédure et faits allégués.

Dans les deux cas, le Conseil informe l'auteur et, s'agissant d'une doléance, le magistrat concerné, des suites réservées, motivées sommairement en droit et en fait. Les rapports annuels du CNJ permettent de retenir qu'une majorité des doléances et plaintes disciplinaires se sont avérées irrecevables ou manifestement infondées. Aucun fait directement ou indirectement lié à la corruption n'y est mentionné.

Procédure disciplinaire

La faute disciplinaire du magistrat est définie, en résumé, comme tout acte, dans ou hors l'exercice des fonctions, par lequel le magistrat compromet le service de la justice, méconnaît les devoirs de son état (notamment indépendance, impartialité, intégrité, probité et loyauté) ou viole gravement et délibérément une règle de procédure essentielle constatée par une décision définitive[690].

Les chefs de corps dénoncent au Conseil tout fait pouvant donner lieu à poursuite disciplinaire ; le Conseil ouvre alors une instruction, confiée à un instructeur disciplinaire indépendant, menée à charge et à décharge (articles 32-37).

Le magistrat mis en cause est convoqué, informé des griefs, peut se faire assister d'un avocat et a accès au dossier (articles 40-42). À l'issue, le Conseil classe l'affaire, la renvoie devant le Tribunal disciplinaire des magistrats, ou ordonne un supplément d'instruction (articles 44-45).

Sept sanctions sont prévues par ordre croissant : avertissement, réprimande, amende, rétrogradation, exclusion temporaire (jusqu'à deux ans), mise à la retraite, révocation (article 22), cumulables selon la gravité de la faute (article 23).

352. Règles de déontologie applicables. En 2013, la Cour supérieure de justice et la Cour administrative avaient adopté un « Recueil des principes déontologiques des magistrats »[691]. Cette compétence revient désormais au

[690] Art. 21 de la loi du 23 janvier 2023 : « Constitue une faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions par lequel : 1° le magistrat peut compromettre le service de la justice ; 2° le magistrat méconnaît les devoirs de son état, à savoir l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, l'honneur, le respect, l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion, tels que mis en oeuvre dans les règles déontologiques des magistrats ; 3° le magistrat viole de manière grave et délibérée une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive. ».
[691] Le texte est publié en annexe de la Réponse de Monsieur le Ministre de la Justice Félix BRAZ à la question parlementaire n° 767 du 7 juin 2019 de Monsieur le Député Alex BODRY, qui portait précisément sur la déontologie des magistrats.

CNJ, et un corps de règles déontologiques a été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal de juillet 2025[692].

Il impose à tout magistrat, dans l'exercice de ses fonctions comme en dehors, les devoirs d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de loyauté, de conscience professionnelle, de dignité, d'honneur, de respect, d'attention portée à autrui, de réserve et de discrétion, qui s'appliquent aussi bien à son comportement professionnel qu'à l'apparence qu'il donne aux justiciables (préambule).

Le volet le plus directement lié à la prévention de la corruption figure sous le titre III, consacré à l'intégrité, la probité et la loyauté : le magistrat remplit sa fonction avec intégrité, ce qui exclut toute complaisance et tout favoritisme (point 13-14), et la probité, entendue comme exigence générale d'honnêteté, commande non seulement l'exercice professionnel mais aussi la conduite en société et la vie personnelle (point 15, 19). Le magistrat ne doit en aucune circonstance accréditer l'idée qu'il bénéficie ou pourrait bénéficier d'un traitement privilégié, et il ne peut faire usage de sa qualité ni intervenir pour obtenir, pour lui-même, ses proches ou ses relations, des faveurs ou avantages de quelque nature que ce soit (point 20).

Le point le plus explicitement corrélé au risque de corruption est la règle sur les dons. D'une part « Le magistrat n'accepte aucun don de nature à porter atteinte à son impartialité ou à le placer dans une situation d'obligé. » (point 18). D'autre part, la règle relative au comportement hors fonction en atténue la portée par une exception limitée aux usages de courtoisie : « Il lui est permis d'accepter un cadeau conforme aux règles et usages de courtoisie usuels qui n'est pas de nature à porter atteinte à son impartialité ou à le placer dans une situation d'obligé. » (point 37).

353. **Possibilité de récusation.** La récusation est la procédure par laquelle une partie à un procès peut demander qu'un magistrat soit écarté du jugement de son affaire, avant que celui-ci ne statue, lorsqu'un doute légitime existe sur son impartialité ou son indépendance à son égard. On peut ainsi y voir le pendant procédural et préventif des exigences déontologiques de probité et d'impartialité examinées plus haut : là où la déontologie fixe les devoirs du magistrat et la discipline les sanctionne après coup, la récusation permet au justiciable d'agir en amont. Un intérêt personnel du magistrat dans l'affaire, une proximité inavouée avec une partie, ou – pour se rapprocher de la corruption - la perception d'un avantage, sont des situations qui permettent une récusation.

[692] Règlement grand-ducal du 24 juillet 2025 déclarant obligatoires les règles déontologiques des magistrats.

L'objectif n'est pas ici de détailler toutes les règles de récusation dans les procédures civiles, pénales et administrative[693]. Un cas de récusation d'un juge explicitement mentionné est donné si « depuis le commencement du procès il a bu ou mangé avec l'une ou l'autre des parties dans leur maison, ou reçu d'elle des présents ».

« S'il est vrai que le magistrat du parquet ne peut pas être récusé formellement en tant que partie poursuivante[694], se pose la question de savoir comment résoudre une éventuelle situation de conflit. Il faut se rappeler que l'intervention du parquet dans la procédure pénale se situe à plusieurs niveaux qui requièrent de sa part des décisions successives, à l'occasion très délicates : décision de poursuite ou de classement suivant le principe de l'opportunité des poursuites ; suivi de l'enquête préliminaire et de l'instruction ; réquisitoire à l'audience ; décision de faire appel. Le conflit d'intérêts peut se présenter sous divers aspects : lien de parenté (…) ; cas où le magistrat ou un proche sont victimes de l'infraction ; cas où le magistrat a un intérêt à l'issue de la procédure (…). Le substitut signalera sa situation de conflit à son supérieur, le procureur d'État, qui décidera, suivant les circonstances, de charger un collègue du dossier. Mais qu'en est-il du procureur lui-même ? »[695].

353 à 359. Réservés.

CHAPITRE 4 - CONSEIL D'ETAT

360. Généralités. Le Conseil d'État [696] est un organe essentiellement consultatif placé aux côtés de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Sa mission centrale consiste à donner son avis sur tout projet ou proposition de loi ainsi que sur tout amendement afférent, et sur tout projet de règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités. Sauf urgence appréciée par le Grand-Duc, aucun règlement d'exécution des lois et des traités ne peut être pris sans que le Conseil d'État ait été entendu en son avis. Depuis 1996, il n'exerce plus aucune fonction juridictionnelle.

Le Conseil d'État est composé de 21 conseillers, dont onze au moins titulaires d'un master en droit, nommés par le Grand-Duc selon un mécanisme tripartite équilibré -alternativement sur proposition du Gouvernement, de la Chambre des Députés puis du Conseil d'État lui-même, l'autorité de

693 Voir notamment les articles 125 et 521 NCPC. Concernant cette différence de la liste applicable entre les juges de paix et les autres juges, J. Bour estime que cette différence « ne se justifie plus, compte tenu de l'importance et de la valeur des litiges qui rentrent actuellement dans le champ de compétence de ces juridictions » ; J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 320.

694 Art. 524 NCPC.

695 J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 321.

696 Loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat.

proposition devant veiller à une représentation tenant compte des partis politiques représentés à la Chambre et à un équilibre femmes-hommes.

À notre avis, l'exposition du Conseil d'État au risque de corruption paraît structurellement limitée, pour plusieurs raisons: ses avis sont de nature technique et juridique (contrôle de légalité, de constitutionnalité et de conformité aux normes supérieures) plutôt que politiques ou allocative de ressources; son intervention se limite à un avis, largement dépourvu par principe de force contraignante (sauf dispense du second vote faisant retarder l'adoption d'une loi). Cela réduit l'intérêt d'une tentative de corruption. En outre son fonctionnement est intrinsèquement collégial, les avis étant délibérés en formation plurale plutôt que rendus par un décideur individuel isolé, ce qui dilue la capacité d'un tiers à influencer isolément une décision.

361. Règles déontologies applicables aux conseillers d'Etat. En 2015, le Conseil d'Etat a élaboré un Code de déontologie pour ses membres[697], qui a été approuvé par règlement grand-ducal[698]. Les règles déontologiques peuvent se résumer comme suit :

(a) Sur la confidentialité, le conseiller est tenu au secret sur les informations obtenues dans l'exercice de son mandat, ne peut révéler la teneur des travaux préparatoires, des délibérations et des affaires du Gouvernement (art. 1-2), une obligation qui perdure au-delà du mandat (art. 3).
(b) Sur l'impartialité, le conseiller exerce son mandat en toute indépendance sans s'exposer à des pressions ou prises d'influence, et n'a pas le droit d'agréer à l'intervention individuelle de représentants d'intérêts publics ou privés, toute relation avec de tels représentants devant répondre à des règles de transparence (art. 6). Il s'abstient de participer à la rédaction d'avis ou aux délibérations sur des dossiers auxquels il a été mêlé à un autre titre, ou en cas de conflit d'intérêts (art. 7-8).
(c) Sur l'exactitude, le conseiller fait preuve de diligence, met à jour ses connaissances juridiques, traite les affaires dans un délai raisonnable et agit avec collégialité, droiture et sincérité (art. 9-10) ; on trouve ici un standard de qualité professionnelle davantage qu'une règle anticorruption directe.
(d) Sur l'intégrité ; c'est dans le 4e chapitre qu'on trouve les dispositions les plus pertinentes dans une optique de lutte contre la corruption. Le conseiller exerce son mandat en toute probité, en évitant tout conflit avec l'article 246 du Code pénal, donc l'article qui incrimine la corruption (art. 11). Il agit uniquement

[697] Projet de loi n° 6875 sur l'organisation du Conseil d'Etat, Avis du Conseil d'Etat, 18.12.2015, p. 2 : « Début 2015, le Conseil d'État a élaboré un Code de déontologie pour ses membres qui est publié en annexe à son règlement d'ordre intérieur. Les règles de conduite y énoncées s'inscrivent dans le cadre tracé par la Constitution et par les lois pour l'exercice des fonctions de membre du Conseil d'État, cadre auquel la future loi ne touchera pas. ».
[698] Règlement grand-ducal du 2 février 2015 portant approbation de l'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

dans l'intérêt général, sans obtenir ni tenter d'obtenir un avantage direct ou indirect en lien avec son mandat, et sans solliciter, accepter ou recevoir un avantage ou une gratification en contrepartie de l'exercice d'une influence ou d'un vote (art. 12).

Le conflit d'intérêts est défini comme tout intérêt personnel susceptible d'influencer indûment l'exercice des fonctions (à l'exclusion de l'avantage tiré de la seule appartenance à la population ou à une large catégorie de personnes) et sa gestion impose des mesures correctives immédiates, une saisine écrite du président en cas d'impossibilité de le résoudre, une consultation confidentielle possible du bureau, une information préalable des autres membres, et une extension aux intérêts connus d'un proche (art. 13).

Enfin, les cadeaux ou avantages similaires sont interdits au-delà d'une valeur approximative de 150 euros offerts par courtoisie, tout cadeau reçu à titre officiel devant être signalé au président ou au bureau ; la prise en charge de frais de voyage ou d'hébergement par un tiers est assimilée à un cadeau et donc interdite, sauf par des organisations d'intérêt général ou des institutions nationales ou internationales, sous réserve de signalement et de publication des extraits de procès-verbaux du bureau sur le site internet du Conseil d'État (art. 14).

362. Régime disciplinaire. Le régime disciplinaire du Conseil d'État qualifie de faute disciplinaire tout acte, commis dans ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel un membre méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude ou d'intégrité telles que mises en œuvre dans les règles déontologiques (art. 24). Selon la gravité de la faute, quatre sanctions peuvent être prononcées, par ordre croissant : l'avertissement, la réprimande, l'exclusion temporaire des fonctions avec privation d'indemnité pour six mois au maximum, et la révocation, qui emporte la perte du titre (art. 25).

L'instruction est confiée à un comité de déontologie institué à cet effet. Lorsque le bureau est saisi ou a connaissance de faits susceptibles de constituer une faute disciplinaire, il saisit ce comité (art. 28), qui examine les circonstances alléguées, entend les auteurs de la saisine, des tiers et le membre visé, puis établit un rapport d'évaluation et de recommandations qu'il communique au Conseil.

La décision finale revient au Président pour l'avertissement ; elle revient au Conseil d'Etat pour la réprimande et l'exclusion temporaire, tandis que la révocation est seulement proposée par le Conseil au Grand-Duc, qui en décide. Les sanctions disciplinaires sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif (art. 30).

Nous n'avons identifié dans les rapports des 10 dernières années aucune mention d'un affaire disciplinaire, à l'exception d'une affaire spécifique d'un

conseiller qui avait remis un avis à une connaissance avant sa publication officielle (→ 82).

363 à 369. Réservés.

CHAPITRE 5 - ÉLUS LOCAUX

370. L'élu local au niveau communal. L'échelon local, au Luxembourg, est exclusivement communal : le pays ne connaît qu'un seul niveau de décentralisation territoriale [699] . Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune pour un mandat de six ans, renouvelable. En leur sein, le conseil communal désigne les candidats aux fonctions de bourgmestre et d'échevin, qui sont ensuite nommés respectivement par le Grand-Duc et par le ministre de l'Intérieur. Le bourgmestre et les échevins ne sont donc pas élus directement par la population, mais tirent leur légitimité de leur élection préalable comme conseillers communaux. Le collège des bourgmestre et échevins, organe exécutif de la commune, exerce des attributions à la fois d'exécution des décisions du conseil et de gestion courante de l'administration communale.

Par « élus locaux » nous entendons ces trois catégories : conseillers, échevins, bourgmestre ; ils ont des fonctions distinctes mais sont issus du même scrutin communal.

Contrairement au député, dont l'activité se limite pour l'essentiel à l'élaboration de normes générales, l'élu local (et tout particulièrement le bourgmestre et les échevins) exerce un pouvoir de décision dans des cas individuels: délivrance d'autorisations de construire, attribution de marchés publics communaux, octroi de subventions à des associations locales, décisions d'urbanisme. Les affaires jugées par les tribunaux luxembourgeois illustrent ce risque, puisque plusieurs cas concernent des bourgmestres. Cette prépondérance est tout d'abord numérique : avec actuellement 100 communes, cela fait bien plus d'élus locaux que les députés (60) et ministres réunis. Mais il peut aussi y avoir un aspect de moindre professionnalisation du mandat local : la fonction de bourgmestre elle-même ne s'est dans la plupart des cas pas exercée comme profession à part entière, même si la discussion à ce sujet continue. L'activité professionnelle maintenue à côté peut en elle-même être source de conflits d'intérêt. A cela s'ajoute le caractère local, donc une plus grande proximité avec les administrés. En outre, le risque est

[699] Art. 121 de la Constitution.

particulièrement élevé en matière immobilière, vu les importantes compétences au niveau communal[700].

371. Encadrement actuel[701]. La base du droit applicable aux élus locaux demeure aujourd'hui la loi communale de 1988[702], dont l'article 20 constitue la seule disposition de nature déontologique en vigueur. Cet article interdit à tout membre du corps communal, ainsi qu'au secrétaire et au receveur communal, d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, personnellement ou comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir, ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct - interdiction qui s'applique tant aux discussions qu'au vote[703]. Il n'y a pas de règles officielles relatives au cadeaux, pas de registre, pas de déclaration préalable des intérêts, etc.

Tout élu local peut suivre une formation incluant les aspects déontologiques, mais elle est facultative[704]. Le Conseil de l'Europe a adopté un Code de conduite des élus locaux qui peut servir de référence[705].

---

[700] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 20 : « Il s'agit en premier lieu de l'immobilier, avec une importante tension existant sur le marché du logement. Dans ce secteur, la majorité des décisions sont prises au niveau communal : autorisations de construction, décisions en matière de PAG (plan d'aménagement général) et PAP (plan d'aménagement particulier). De plus, le domaine des marchés publics a clairement été identifié comme exposé à un risque élevé de corruption. Là encore, les communes se retrouvent souvent en première ligne compte tenu de la diversité de leurs missions. ».

[701] Projet de loi n° 8052, Exposé des motifs, p. 8 : « Des dispositions imposant un certain nombre de règles de comportement aux conseillers communaux existent d'ores et déjà dans le droit luxembourgeois, plus précisément à l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Par ailleurs, les dispositions du Code pénal s'appliquent aux élus communaux, dont particulièrement celles relatives aux crimes et délits commis contre l'ordre public. Ainsi, les infractions telles que la prise illégale d'intérêts, la corruption, la concussion, le trafic d'influence et le détournement peuvent trouver application en cas de comportement fautif émanant d'un élu communal. ».

[702] Loi communale du 13 décembre 1988.

[703] Il interdit également à l'élu d'intervenir comme avocat ou chargé d'affaires dans un procès dirigé contre la commune, et de prendre part, directement ou par personne interposée, à un marché de travaux, de fournitures ou de services pour la commune, y compris via des sociétés dans lesquelles il détient une position de gérant, d'administrateur ou de mandataire salarié.

[704] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 43.

[705] Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux (2010).

Portée de l'article 20 – le PAG de Mamer[706]

La justice administrative a été saisie d'une demande d'annulation de deux délibérations du conseil communal de Mamer portant sur la refonte du plan d'aménagement général (PAG), au motif, notamment, qu'un conseiller communal avait siégé en violation de l'article 20 de la loi communale alors qu'une proche, propriétaire de parcelles concernées, avait un intérêt direct au classement du PAG.

Sur le fond de l'article 20, la Cour rappelle que l'interdiction est d'interprétation stricte et relève des « devoirs de délicatesse » des élus communaux, fondée sur « la nécessaire confiance que les administrés communaux doivent pouvoir porter dans le chef de leurs élus et administrateurs précisément visés, en ce que ceux-ci sont appelés à statuer dans l'intérêt public et à veiller à ne laisser naître voire à dissiper d'éventuels soupçons que ceux-ci puissent privilégier leurs intérêts privés ou ceux de proches ».

Elle confirme que de simples objections d'ordre général formulées par le conjoint d'un conseiller (préoccupations relatives au cadre de vie, à l'urbanisation ou à l'environnement) ne suffisent pas à caractériser l'intérêt « personnel et direct » exigé par le texte - une lecture inverse reviendrait à donner aux proches des conseillers une arme susceptible de faire « dérailler » un PAG tout entier.

Contrairement à ce qu'avait retenu le tribunal, la Cour retient que l'article 20 doit être interprété de manière stricte : les termes de parenté et d'alliance doivent s'entendre dans leur sens usuel, de sorte que l'alliance subsiste sans distinction, que le parent dont elle procède soit prédécédé ou non. Appliquant ce principe et affinant l'analyse factuelle par rapport au tribunal, la Cour constate que les parcelles de la belle-sœur du conseiller concerné avaient bien vu leur classement modifié par les délibérations litigieuses et confirme donc l'annulation de celles-ci, mais uniquement dans la limite des parcelles effectivement concernées par cet intérêt personnel et direct (et non dans leur ensemble).

372. **Encadrement futur.** Pour faire face à ces lacunes, un projet de loi a été déposé en 2022[707], dans le cadre d'une réforme plus générale du droit communal, ce projet visant le statut des élus locaux[708]. Ce projet a été avisé par le Conseil d'Etat[709] et a fait l'objet d'amendements subséquents[710]. Le GRECO estime que « le mécanisme de déclaration envisagé dans le projet de

[706] Trib. adm., 8 décembre 2014, n° 33910 ; Cour adm., 12 mai 2015, n° 35726C et 35731C : « En partant de la ratio legis visant à éviter dans la mesure du possible, ne fut-ce qu'en apparence, qu'un conseiller communal qui lui-même, ou à travers un proche tel que visé audit article 20, revêt un intérêt personnel et direct à la délibération et au vote y participe effectivement, il convient de procéder certes à l'annulation des deux délibérations et votes ayant porté adoption successivement provisoire et définitive du PAG, mais ce uniquement dans la limite des intérêts personnels et directs effectivement impliqués.».

[707] Projet de loi n° 8052 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2° du Code pénal; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

[708] Projet de loi n° 8052, Exposé des motifs, p. 7 : « Le présent projet de loi concerne plus précisément le dernier domaine : les droits et devoirs de l'élu local. Reconnaître ou renforcer légalement les droits et devoirs des élus confirme la volonté politique d'offrir aux mandataires locaux les moyens nécessaires pour l'accomplissement des missions dont ils sont investis ».

[709] Projet de loi n° 8052, Avis du Conseil d'Etat, 12.11.2024.

[710] Projet de loi n° 8052, Amendements gouvernementaux, doc. parl. 8052/7.

loi pourrait encore bénéficier de quelques améliorations »[711]. Puisqu'il n'est pas adopté définitivement, nous nous limitons à en exposer les grandes lignes.

Constatant que « des principes déontologiques faisant actuellement défaut », le projet de loi entend définir des principes déontologies[712], adapté les dispositions relatives aux incompatibilités et adapter (dans le sens d'une augmentation) le congé politique[713]. Ce même projet entend par ailleurs introduire la responsabilité pénale des communes (→ 272).

« Le code de déontologie a pour objet d'instaurer une prise de conscience du risque de conflit d'intérêt par chaque conseiller communal ainsi que d'assurer une transparence accrue envers les citoyens »[714]. Dans son dernier état[715], après amendements qui ont largement suivi les critiques du Conseil d'Etat le régime des cadeaux est explicitement calqué sur les dispositifs existants pour la Chambre des Députés et le Gouvernement. Le changement le plus significatif porte précisément sur la publicité des cadeaux. Alors que le texte initial ne prévoyait qu'un simple signalement interne au conseil communal, la

---

711 GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 34 : « Ainsi, les déclarations de patrimoine seraient davantage utiles si elles dressaient un aperçu plus complet de l'actif et du passif des personnes concernées, en incluant les revenus et les dettes importantes. De plus, le fait qu'aucune information ne soit communiquée concernant le conjoint et les membres de la famille dépendants pourrait bien gêner l'identification des conflits d'intérêts et faire peser le risque que les mesures de transparence en vigueur soient court-circuitées par le biais d'un transfert de biens aux intéressés. ».

712 Projet de loi n° 8052, Exposé des motifs, p. 8 : « il est indispensable d'introduire de telles règles pour que l'exercice des mandats électifs locaux soit réalisé dans des conditions de moralité et d'éthique adaptées aux attentes de la population. ».

713 Projet de loi n° 8052, Exposé des motifs, p. 7.

714 Projet de loi n° 8052, Exposé des motifs, p. 8.

715 Le texte initial prévoyait d'introduire un chapitre nouveau dans la loi communale sur les « Principes déontologiques », consacrant les principes d'impartialité, d'intégrité, de diligence et d'honnêteté applicables au conseiller communal. Les mécanismes concrets envisagés étaient, en substance : l'encadrement des cadeaux, une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine visant également les biens du conjoint ou partenaire situés dans la commune (sans publication). Seule la déclaration d'intérêt était destinée à être publiée. Un référent déontologue, désigné par le ministre parmi les fonctionnaires de son ministère, devait être chargé de conseiller les élus. Le Conseil d'État a soulevé six oppositions formelles, principalement fondées sur l'insécurité juridique résultant d'imprécisions de rédaction. Le Conseil d'Etat a notamment demandé au Gouvernement de s'inspirer plus étroitement des dispositifs existants (députés, gouvernement), plutôt que de créer un dispositif communal autonome moins clair. Il a également remis en cause la figure du « référence déontologique » en tant que fonctionnaire du ministère de tutelle.
Si l'avis complet porte sur l'ensemble du texte (y compris les volets pénal et social non traités ici), il ressort de l'économie générale des observations que le Conseil d'État a demandé au Gouvernement de préciser et de mieux calibrer les dispositions relatives aux cadeaux et aux avantages similaires, en s'inspirant explicitement des régimes déjà éprouvés pour les députés et les membres du Gouvernement, plutôt que de créer un dispositif communal autonome et moins abouti. Il a également mis en cause, avec le SYVICOL, le risque de partialité et de dépendance inhérent à la figure du référent déontologue tel qu'initialement conçu - celui-ci étant un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle des communes, ce qui compromettait l'indépendance de la fonction consultative.

version amendée impose désormais que tout cadeau ou avantage accepté par un membre du corps communal (conseiller, échevin, bourgmestre) soit notifié par voie électronique au secrétaire communal, qui doit consolider ces informations en un registre publié annuellement sur le site internet de la commune, de manière visible, transparente et aisément accessible pour le public. Cette solution aurait donc pour conséquence pratique l'apparition d'une centaine de registres communaux des cadeaux distincts, chacun publié séparément sur le site internet de la commune concernée. Le seuil de 150 euros est maintenu comme au niveau des députés et du Gouvernement : au-delà de ce montant, lorsque le cadeau émane d'une institution de droit public, il doit être remis à la commune, qui en devient propriétaire.

Sur les déclarations la version amendée renonce à toute catégorisation des revenus dans la déclaration d'intérêts, et a supprimé la mention du patrimoine du conjoint ou partenaire dans la déclaration du patrimoine immobilier, afin d'éviter une inégalité de traitement entre élus mariés/pacsés et élus en concubinage. Le « référent déontologique» a été purement et simplement abandonné, ses missions étant transférées au seul comité de déontologie, organe collégial jugé plus à même de garantir l'indépendance et l'impartialité requises. Les dispositions déontologiques (cadeaux, déclarations, comité) seraient étendues aux membres des organes des syndicats de communes, des offices sociaux et des autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Les auteurs du projet initial faisant observer qu'« étant donné que les règles du code de déontologie ont avant tout une portée morale, elles ne sont pas accompagnées de sanctions »[716] ; seul un régime de publication était prévu. Dans la version amendée, cette sanction 'politique' par la transparence serait cependant étendue par la publication d'un avis sur Internet en cas de manquement constaté par le comité de déontologie, après avoir donné l'occasion au concerné d'y remédier endéans un mois.

A côté, il subsiste évidemment les sanctions déjà existantes. Le bourgmestre peut être suspendu temporairement en cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence grave[717]. Il en est de même pour les échevins[718]. Enfin, les élus locaux tombent sous le champ des dispositions pénales, notamment de la corruption, du trafic d'influence et de la prise illégale d'intérêts.

372 à 379. Réservés.

[716] Projet de loi n° 8052, Exposé des motifs, p. 10.
[717] Art. 63 de la loi communale du 13 décembre 1988.
[718] Art. 41 de la loi communale du 13 décembre 1988.

CHAPITRE 6 - FONCTIONNAIRES

380. Introduction. Le travail du fonctionnaire est classiquement rattaché à l'exercice, direct ou indirect, de prérogatives de puissance publique : pouvoir de décision unilatérale, de contrôle, de sanction, d'octroi d'autorisations ou de ressources publiques. Le fonctionnaire est dont exposé à la tentative de monnayer son pouvoir, et par conséquent visé par les dispositions relatives à la corruption publique et aux infractions voisines qui sont, comme nous l'avons vu sanctionnés plus sévèrement que la corruption dite « privée ».

Aux côtés du fonctionnaire proprement dit, le service public est aussi assuré par d'autres catégories d'agents dont le régime, bien que juridiquement distinct, reste très inspiré de celui du fonctionnaire, du moins au regard des règles anti-corruption et déontologiques qui nous intéressent ici, notamment les employés de l'État et les stagiaires-fonctionnaires, notamment. Nous n'entrerons pas dans les finesses propres à chacun de ces régimes.

Au-delà de ce socle commun, certaines catégories appellent néanmoins un traitement séparé dans ce guide, en raison de la spécificité de leur régime : les fonctionnaires communaux, les hauts fonctionnaires dans la carrière politique (conseillers qui sont adjoints au Gouvernement) et la police grand-ducale. D'autres catégories d'agents publics, dont le régime statutaire peut comporter des dérogations partielles au statut général sur des aspects de carrière ou d'organisation (douanes et accises, agents pénitentiaires, corps diplomatique, enseignants), ne disposent en revanche d'aucun régime particulier au niveau de la lutte anticorruption, de la probité ou de la déontologie. Il en va de même pour les militaires : aucun code déontologique autonome ne leur est propre, mais ils bénéficient toutefois d'un régime disciplinaire séparé. Il faut enfin rappeler que le statut général du fonctionnaire d'Etat assimile, en principe, les magistrats de l'ordre judiciaire et les greffiers aux fonctionnaires de l'État[719], sous réserve des dispositions spéciales. Mais nous avons vu que les magistrats sont en réalité traités entièrement à part sur le plan de leur déontologie et de leur discipline (→ 351).

381. Statut général du fonctionnaire. Il n'existe, pour les fonctionnaires de l'État, aucun code de déontologie autonome comparable à ceux que nous avons vu ci-avant (magistrats, gouvernement, …). Ainsi, il n'existe pour le fonctionnaire de l'État aucune règle détaillée et formalisée de déclaration des conflits d'intérêts comparable à une déclaration d'intérêts financiers. Il n'y a pas de régime clair encadrant les cadeaux ou fixant des seuils. Il n'y a pas d'obligation de publication, qu'il s'agisse des intérêts, du patrimoine ou des cadeaux reçus. Pourtant, le droit international y invite[720].

---

[719] Art. 1 (2) de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.
[720] Voir notamment l'article 8 de la Convention de Mérida.

Un avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique avait été annoncé dès 2012, dans le cadre de la réforme de la fonction publique menée conjointement par le Gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique (CGFP). A part une mention en 2019[721] nous n'avons pas identifié d'autre évolution de ce projet[722].

Par conséquent, c'est le statut général qui doit servir de socle pour définir les obligations déontologiques. Il s'agit de dispositions générales remontant en principe à l'année d'adoption de la loi, à savoir 1979[723]. Les dispositions suivantes, sont les plus directement pertinentes pour la prévention de la corruption :

(a) Devoir de bonne conduite et interdiction des avantages matériels indus (art. 10) : « Le fonctionnaire doit, dans l'exercice comme en dehors de l'exercice de ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la dignité de ses fonctions ou à sa capacité de les exercer, donner lieu à scandale ou compromettre les intérêts du service public. [..] Le fonctionnaire ne peut solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les lois et les règlements et notamment le présent statut. ». On trouve ici la seule règle explicite relative aux « cadeaux », soit une interdiction de principe et non un régime déclaratif ou chiffré comme pour les députés, ministre sou élus locaux.
(b) Secret professionnel (art. 11) : « Il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le ministre du ressort. Ces dispositions s'appliquent également au fonctionnaire qui a cessé ses

[721] Communiqué de la police grand-ducale, 13/12/2019, Présentation du nouveau code de déontologie de la police grand-ducale : « les documents suivants ont inspiré la rédaction : Code Européen d'Éthique de la Police, codes de déontologie connus dans les corps de police des pays limitrophes, code de déontologie modèle pour les agents publics élaboré au niveau du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique, le rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Luxembourg du GRECO, les lois en vigueur ».

[722] Voir aussi, dans le cadre de l'élaboration en cours d'un statut déontologique pour les élus locaux, Projet de loi n° 8052, Avis du syndicat des villes et communes luxembourgeoises, 12.7.2022, p. 27: « A côté du Code de conduite des députés luxembourgeois, plusieurs sources d'inspiration à titre subsidiaire peuvent être citées : (…) Les fonctionnaires sont soumis à un certain nombre de règles déontologiques imposées par le statut général des fonctionnaires de l'Etat, notamment en son article 14. Le Gouvernement actuel entendait les renforcer à l'occasion de la récente réforme du statut général par le biais de l'adoption d'un avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la fonction publique. Suite à un avis défavorable du Conseil d'Etat, les dispositions des articles 14 et suivants de la loi sont demeurées pour le moment inchangées. Il est à noter que les fonctionnaires étant soumis à un régime disciplinaire, la violation éventuelle d'une de leurs obligations est susceptible de sanction.

[723] Loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

fonctions. [..] Tout détournement, toute communication contraire aux lois et règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont interdits. » (art. 11).

(c) Interdiction d'intérêts dans une entreprise en relation avec l'administration et incompatibilités d'activités (art. 14) : « Il est interdit au fonctionnaire d'avoir par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance. » [724].

(e) Intérêt personnel et déport (art. 15) : « Le fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance doit en informer son supérieur hiérarchique. ».

Les cadeaux aux enseignants : une tolérance de fait sans seuil défini ?[725]

En réponse à une question parlementaire du député Fernand Kartheiser en 2015, le ministre de l'Éducation nationale Claude Meisch rappelait que les enseignants, en tant que fonctionnaires, sont soumis au régime général d'interdiction des cadeaux, l'acceptation d'avantages matériels pouvant être qualifiée de corruption au sens du statut et du Code pénal. La réponse se fait toutefois nettement plus nuancée sur la pratique : le ministre reconnaît qu'un enseignant pourrait se trouver dans une situation délicate s'il refusait catégoriquement un petit cadeau ou une attention offerts par des élèves - notamment de jeunes enfants qui n'en mesurent pas les enjeux - et admet qu'il est « normal et de pratique courante » qu'un enseignant puisse accepter de petits cadeaux sans s'exposer à la suspicion d'infraction pénale ; il précise toutefois qu'il est « problématique » de fixer un seuil de valeur, une libéralité ne pouvant se définir uniquement sous l'angle matériel.

Interdit de dire merci aux fonctionnaires ?

« Une nouvelle tendance a pu être constatée dans le cadre de la pandémie COVID-19. En effet, certains commerçants, restaurateurs et coiffeurs ont proposé des remises pour les policiers, secouristes et aides-soignants. La police grand-ducale a directement réagi en sensibilisant tout son personnel par un message sur l'intranet rappelant les principes déontologiques. Elle est aussi intervenue auprès des commerçants en question. »[726]

---

[724] L'article 14 énonce un régime d'autorisation préalable du Gouvernement en conseil pour toute activité commerciale, artisanale, industrielle ou libérale privée (§2), pour la participation à la direction, l'administration ou la surveillance d'une entreprise commerciale, industrielle ou financière (§3), et pour toute occupation accessoire rémunérée du secteur public national ou international (§5) - l'exercice simultané de plusieurs activités accessoires étant en outre proscrit « à moins que l'intérêt du service public ne l'exige » (§5, al. 2). Le fonctionnaire exerçant une activité accessoire autorisée doit en faire une déclaration annuelle au Gouvernement (§6), mais il s'agit là d'une déclaration purement interne et non publique (donc loin d'un registre de transparence).

[725] Réponse du 11 février 2015 du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse à la question parlementaire n° 829 du Député Fernand Kartheiser.

[726] GRECO, GrecoRC5(2020)6, Rapport de conformité, Luxembourg, 5e cycle d'évaluation, 2020, § 114.

382. Formation. Au-delà des règles statutaires et disciplinaires, la prévention de la corruption dans la fonction publique repose aussi sur la formation et la sensibilisation des agents ; formation initiale, au moment de leur entrée en fonction, et continue, tout au long de leur carrière.

L'Institut national d'administration publique (INAP) est l'acteur central de cette formation[727]. L'INAP est ainsi l'institution chargée de promouvoir la formation professionnelle du personnel de l'État, des établissements publics de l'État, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes. Son activité recouvre notamment la formation pendant le stage et la formation continue.

Exemples de formations[728]

Le cours « Phénomène de la corruption - lutte contre la corruption » organisé sous forme de cours présentiel d'une durée de 12 heures est structuré comme suit : 1° Phénomène de la corruption ; 2° Organes de lutte contre la corruption ; 3° Instruments juridiques internationaux ; 4° Instruments juridiques nationaux (code pénal) et leurs mises en œuvre ; 5° Infractions 'voisines' ; 6° Corruption et statut du fonctionnaire.

La version allemande de la formation paraît bien plus étoffée[729].

Le tronc commun comporte les thèmes de l'éthique et de l'intégrité pour les nouveaux fonctionnaires[730].

383. Fonctionnaires communaux. Le régime déontologique des fonctionnaires communaux est similaire à celui au niveau étatique, mais organisé par un texte différent[731]. Les devoirs des fonctionnaires sont en

[727] Loi du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

[728] Règlement ministériel du 21 juin 2019 fixant les programmes de la formation générale à l'INAP.

[729] Le programme détaillé du cours « Vorsicht Vorteil! - Aktive Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung » organisé sous forme de cours présentiel d'une durée de 12 heures est déterminé comme suit : 1° Einführung in die Thematik 2° Sensibilisierung der Teilnehmer anhand von Gruppenübungen 'Dilemmasituationen' 3° Ursachenforschung 4° Erste Gedanken zu einer Gesamtstrategie 5° Bildung, Etablierung und Aufgabenbereich einer Arbeitsgruppe 6° Indikatoren für nicht integres Verwaltungshandeln 7° Anbahnungsstrategien 8° Schwachstellenanalyse 9° Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen (Zulässigkeit repressiver Maßnahmen im Dienstrecht, Arbeitsrecht, Strafrecht, präventive Maßnahmen und ihre Durchsetzung) 10° Vorstellung einer Dienstanweisung 11° Entwicklung einer Mustererklärung der Mitarbeiter (Verpflichtung zu integrem Verhalten) 12° Musterbriefe zur Ablehnung von Geschenken, Einladungen etc.. als Arbeitshilfe für die Mitarbeiter 13° Führungskräfteverhalten als Baustein des Kampfes für Integrität 14° Ehrencodex, Ethik, Moral - Entwicklung von akzeptierten Mindeststandards, Ächtung von korruptivem Verhalten 15° Organisatorische Ansatzpunkte bei der Korruptionsbekämpfung (verwaltungsbezogener Ansatz) 16° Personenbezogener Ansatz bei der Korruptionsbekämpfung (Information, Aufklärung, Wachsamkeit, Offenheit, Transparenz, Rechtstreue, Nebentätigkeiten, Chancengleichheit, Akzeptanz von Gegenmaßnahmen),

[730] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 44.

[731] Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

substance identiques en ce qui concerne la déontologie, de sorte que pour l'essentiel, il peut être renvoyé à ce qui a été dit. Sous réserve de quelques différences[732], on retrouve les mêmes grands principes, notamment :

- le devoir de bonne conduite, avec l'interdiction de solliciter, accepter ou se faire promettre, directement ou indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation créerait un conflit avec les obligations statutaires - reprise dans des termes identiques à ceux applicables au fonctionnaire de l'État, sans seuil ni régime déclaratif dédié (art. 12)
- les devoirs de disponibilité, d'indépendance et de neutralité, assortis d'un régime d'autorisation préalable pour toute activité accessoire, toute activité commerciale ou libérale privée, et toute participation à la direction ou à la surveillance d'une entreprise (art. 16)
- l'obligation, en cas d'intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance, d'en informer le supérieur hiérarchique (art. 17)
- un mécanisme de déport, sans définition de la notion d'intérêt personnel.

L'obligation de formation des fonctionnaires communaux couvre la corruption[733].

Comme pour le fonctionnaire de l'État, ce socle déontologique ne s'accompagne d'aucun code de déontologie autonome, d'aucun registre des cadeaux, ni d'aucune obligation de déclaration publique d'intérêts.

Le 6e cycle d'évaluation du GRECO, lancé en mars 2025, porte pour la première fois son attention sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au niveau infranational, c'est-à-dire au niveau des collectivités

[732] Les principales différences avec le statut de l'État sont : (i) à l'autorité compétente pour autoriser les activités accessoires et statuer sur les incompatibilités, qui est le collège des bourgmestre et échevins (sur avis conforme du Ministre de l'Intérieur pour les activités privées), et non le Gouvernement en conseil ou le ministre du ressort ; (ii) à un circuit de déport à deux niveaux à l'article 17, le supérieur hiérarchique devant lui-même en référer au collège des bourgmestre et échevins avant toute décharge du dossier, alors que l'article 15 du statut de l'État s'arrête à l'information du supérieur hiérarchique ; (iii) à des règles de cumul spécifiques au secteur communal sans équivalent dans le statut de l'État, notamment l'interdiction de cumuler une fonction communale avec une fonction de l'État, l'interdiction du cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans une même commune, et des restrictions sur le cumul entre plusieurs communes (art. 16, §9) ; (iv) à l'absence, dans le statut communal, d'une obligation de déclaration annuelle des activités accessoires.

[733] Règlement ministériel du 29 juillet 2005 fixant les programmes détaillés des cours de formation générale à l'Institut National d'Administration Publique de la division de la formation pendant le service provisoire du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes ; Art. 12 : « Statut des fonctionnaires communaux. Le programme détaillé du cours «Statut des fonctionnaires communaux» assuré à la section des carrières supérieures administratives est déterminé comme suit: (…) Titre VII - Les devoirs du fonctionnaire et les dispositions anti-corruption » ; voir dans le même sens l'article 39 (secrétaire communal et rédacteur), 60 (receveur communal), 88 (expéditionnaire administratif) 101 (ingénieur technicien), 104 (carrières supérieures scientifiques), 108 (carrières moyennes techniques, paramédicales et socio-éducatives), 114 (carrières inférieures, paramédicales et socio-éducatives).

territoriales et des administrations locales, ce qui inclut directement les fonctionnaires communaux. Le Luxembourg a figuré parmi les tout premiers pays évalués dans ce cycle, aux côtés de l'Estonie, de la République slovaque et de la Slovénie. Une délégation d'évaluateurs s'est rendue au Luxembourg pour effectuer sa visite d'évaluation sur place, portant sur deux collectivités infranationales sélectionnées, la Ville de Luxembourg et Dudelange. Le rapport d'évaluation correspondant a été rédigé et adopté par le GRECO en juin 2026. Ce rapport a été publié juste avant la publication de ce rapport ; il formule un certain nombre de recommandations. Le GRECO regrette notamment le fait qu'il n'y a « aucune obligation de déclarer les cadeaux reçus, ni de tenir un registre de ceux-ci. Si l'existence d'une politique de 'zéro cadeau' a souvent été avancée par les interlocuteurs de l'EEG, celle-ci n'a pas été étayée par des textes ou une pratique clairement établie. Il en résulte un certain flou juridique, ainsi que des divergences de pratiques selon les communes »[734]. Le rapport pointe aussi du doigt l'absence de mécanismes effectifs pour contrôler les activités accessoires des fonctionnaires communaux[735].

384. **Hauts fonctionnaires – conseillers adjoints.** Les conseillers adjoints au Gouvernement sont les principaux collaborateurs directs des ministres, dont les fonctions et l'effectif maximum sont déterminés par la loi ; ils sont nommés par arrêté grand-ducal sur proposition du Premier ministre et affectés à un département ministériel par décision du Gouvernement en conseil.

Ils sont soumis au Code de déontologie des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, formant une annexe au règlement interne du Gouvernement. Les règles sont largement calquées sur celles applicables aux ministres (→ 341). Ce régime a lui aussi été adopté en 2022 en réponse aux recommandations du GRECO.

Le contenu du Code des conseillers reprend l'essentiel des mécanismes vus pour les ministres (déclaration d'intérêts avant nomination, gestion des conflits d'intérêts, registre des entrevues avec les représentants d'intérêts, plafonds sur les cadeaux, compétence du comité de déontologie). Il s'en distingue toutefois sur certains points, dont celui de la sortie de fonctions : la période d'information obligatoire du comité d'éthique sur une nouvelle activité professionnelle n'est que d'un an pour les conseillers, contre deux ans pour les ministres, et une éventuelle recommandation d'encadrement reste confidentielle et limitée à un an.

---

[734] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 29.

[735] *Ibidem,* § 59. Le rapport relève des failles concernant la réglementation et la mise en œuvre des règles sur les activités accessoires. Il souligne l'exemple de la ville de Dudelange qui envisage de mettre en place une vérification annuelle.

Un *e-learning* proposé aux conseillers adjoints

Dans le catalogue des formations, regroupé sur le portail « GovCampus », on trouve notamment une formation « Ethique et Intégrité » pour satisfaire à l'exigence légale des formations continues prévues par le Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement. Il s'agit d'un e-learning d'1h 30 abordant des sujets tels que : « Les fondements de l'éthique et de l'intégrité », « Le rôle crucial du GRECO : promouvoir l'intégrité et la lutte contre la corruption » ou encore « Définir l'impact d'une mauvaise évaluation du GRECO lors du cycle d'évaluation ».

Le site propose aussi un cours de « Sensibilisation à la prévention de la corruption dans le secteur public » en présentiel de 3 heures.

385. **Un code de déontologie pour la police[736].** La police est selon nos recherche le seul corps de fonctionnaires ayant son propre code de déontologie public. Rappelons que depuis la fusion de la police et de la gendarmerie grand-ducale en 2000, la Police grand-ducale constitue l'unique force de police nationale du pays. Afin de renforcer la proximité avec les citoyens, le législateur a récemment introduit l'unité de police locale (UPL). Celle-ci ne constitue toutefois pas une police municipale autonome placée sous l'autorité du bourgmestre, mais une structure intégrée à la police grand-ducale, chargée d'assurer une présence accrue sur le terrain et de répondre aux besoins spécifiques identifiés en concertation avec les autorités communales.

Comme le rappelle le communiqué de la police grand-ducale[737], ce code a été établi suite à la recommandation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) formulée dans son rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluation « (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour la Police Grand-Ducale, avec des exemples concrets et des explications sur le comportement attendu de la part des policiers et (ii) de le compléter par un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace ». Le code de déontologie a vocation à s'appliquer à tous les membres civils et policiers du corps de la police grand-ducale. Il énonce et articule un ensemble de valeurs constituant le fondement de la culture policière et de la confiance des citoyens dans les forces de l'ordre. Six valeurs phares imprègnent le code de déontologie et forment la Charte des valeurs de la Police grand-ducale.

Pourquoi un Code seulement pour la police grand-ducale ?

Si le GRECO avait, dès son rapport du premier cycle (2001), puis à nouveau dans celui du cinquième cycle (2018), observé l'absence de codes de déontologie pour la fonction publique en général, ce cinquième cycle d'évaluation ne portait cependant que sur les gouvernements centraux et les services répressifs, de sorte que ses recommandations contraignantes ne visaient, au sein de l'administration, que la police grand-ducale et les hauts fonctionnaires. Dans l'urgence, le Luxembourg a fait ce qu'il fallait pour

[736] Code de déontologie de la Police, instruction de service du Directeur général, 13.12.2019.
[737] Communiqué de la police grand-ducale, 13/12/2019, Présentation du nouveau code de déontologie de la police grand-ducale.

répondre à cette recommandation ciblée, sans aller au-delà. Comme nous venons de le voir, le projet de règlement grand-ducal sur la déontologie de la fonction publique en général semble, lui, être resté au point mort depuis son annonce en 2012.

Sa forme juridique est vague. Il a été élaboré dans un groupe de travail avec le ministère de l'Intérieur, l'IGP et un consultant externe. Il a fait l'objet de discussions avec les syndicats et associations professionnelles de la police. Il a été « approuvé par le Conseil de Gouvernement en date du 29 novembre 2019 » mais au regard des délais impartis par le GRECO, il a été « à ce stade » mis en vigueur par une « instruction de service émanant du Directeur général de la Police Grand-Ducale ».

Le code ne procède ni d'un pouvoir réglementaire autonome (députés, gouvernement), ni d'un règlement grand-ducal (conseillers d'Etat, magistrats). Néanmoins, il trouve un appui légal dans les pouvoirs confiés au Directeur de la police[738]. Le code a ainsi été formellement intégré dans les prescriptions de service existantes, sous un nouveau chapitre « Déontologie et valeurs de la Police grand-ducale »[739].

Quant à son contenu, le Code de déontologie place l'intégrité au rang de véritable pilier identitaire du corps, aux côtés de la légalité et de la loyauté. L'article 5 vise « L'intégrité et l'incorruptibilité ». Cet article frappe ne se limite pas à interdire de solliciter ou d'accepter un avantage indu - pour soi ou pour sa famille et ses proches, précision qui ferme d'emblée la porte aux montages par personne interposée. Il pose une exigence plus large et plus exigeante : ne jamais se placer, ni même paraître se placer, dans une situation où l'on devrait une faveur en retour.

Le Code rappelle en outre le devoir des policiers de dénoncer tout manquement à la probité qu'il constaterait autour de lui, et le signaler, en s'appuyant explicitement sur les articles 240 à 249 du Code pénal. C'est en fait un rappel de l'obligation qui incombe à tout agent public (→ 492), et qui s'impose d'autant plus aux policiers chargés d'instruire l'affaire.

Des policiers face au Ministre – l'affaire du ministre du Travail (2010-2011)

En décembre 2010, trois jeunes gens, parmi lesquels le fils du ministre du Travail et de l'Emploi, alors âgé de 18 ans, sont interpellés lors d'un contrôle de circulation ayant

738 Art. 3 de la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale : « Les policiers se conforment aux instructions du Gouvernement et aux instructions des autres autorités compétentes ayant pour objet l'accomplissement régulier de leurs missions, ainsi qu'aux prescriptions et instructions de service internes ».

739 Ainsi, en interne, cette qualification ne devrait pas poser de problème : le manquement au code reste sanctionnable disciplinairement comme toute violation d'une prescription de service, ainsi que le confirme la jurisprudence administrative récente. En revanche, à la différence d'un texte réglementaire, l'instruction n'est pas publiée au Mémorial, ne suit aucune procédure de consultation obligatoire (Conseil d'État, Chambre des Fonctionnaires et Employés publics), et reste révocable ou modifiable par le seul Directeur général. La Police dispose ainsi d'un code de déontologie sans support de rang réglementaire.

donné lieu à une procédure pour outrage à agent. Quelques jours plus tard, le ministre accompagne son fils à une convocation au commissariat.

L'affaire prend une dimension politique lorsqu'une question parlementaire d'un député révèle l'existence d'un rapport de police faisant état de propos tenus par le ministre lors de cette audition. Selon les critiques formulées à l'époque, ces propos pouvaient être perçus comme une tentative d'influence sur les policiers intervenants. Le ministre a contesté cette interprétation, affirmant avoir agi « comme un père, pas comme ministre » et niant avoir exercé une quelconque pression sur les agents de police.

Saisi de la controverse, le Premier ministre Jean-Claude Juncker a déclaré devant la Chambre des députés que son ministre du Travail reconnaissait rétrospectivement qu'il aurait dû s'abstenir de certains commentaires sur la proportionnalité des moyens policiers engagés, tout en contestant toute tentative d'influence. Le Premier ministre a maintenu sa confiance dans le ministre et a estimé qu'une démission n'était pas indiquée. Aucune suite judiciaire ou disciplinaire n'a été engagée à l'encontre du concerné, qui a poursuivi sa carrière.

Le code articule encore un ensemble cohérent de garde-fous : la primauté de l'intérêt du service sur l'intérêt personnel (art. 4), l'obligation de signaler tout conflit d'intérêts au supérieur hiérarchique, régime d'activité accessoire calqué sur l'article 14 du statut général (hors des heures de service, et sans nuire à l'intérêt du service ; art. 15)[740].

Le code se dote de ses propres mécanismes de mise en œuvre : un organe de conseil confidentiel interne pour lever les doutes d'interprétation, une protection explicite du lanceur d'alerte contre toute mesure de rétorsion - affectation, formation, répartition du travail - et un contrôle confié à l'IGP elle-même.

Sur le plan disciplinaire, la police dispose de son propre régime depuis 2018. L'instruction disciplinaire appartient à l'IGP. L'éventail des sanctions va de l'avertissement à la révocation.

Quelques mots de procédure

La procédure s'enclenche lorsque des faits laissant présumer un manquement aux devoirs sont portés à la connaissance du Directeur général de la Police, qui saisit alors l'Inspecteur général ; ce dernier notifie au policier concerné, par lettre recommandée, les faits reprochés et l'ouverture d'une instruction. L'enquêteur de l'IGP mène

[740] Au-delà de l'article 5, plusieurs autres dispositions viennent compléter le dispositif : Loyauté hiérarchique (art. 8) : les policiers exercent leurs fonctions sous l'autorité de leur supérieur, dans le cadre du statut disciplinaire de 2018 et du statut général de 1979. Indépendance (art. 9) : neutralité politique, religieuse et philosophique absolue dans l'exercice des fonctions. Secret professionnel (art. 13) : renvoi général aux dispositions légales en vigueur, sans développement propre. Usage des fonds publics et du matériel (art. 19) : obligation d'utiliser de façon efficace, économique et durable les fonds publics et les équipements professionnels, qui ne doivent jamais servir à des fins privées - une clause qui vise, entre autres, le détournement de moyens publics. Violation du code (art. 20) : tout manquement expose à une sanction disciplinaire, indépendamment des suites pénales éventuelles ; chaque membre de la Police est lui-même tenu de rapporter les manquements dont il a connaissance.

l'instruction, peut procéder à l'audition de l'intéressé, puis clôture le dossier par un rapport d'instruction ; le policier dispose alors d'un délai de dix jours pour consulter le dossier, présenter ses observations et demander un complément d'instruction. À l'issue de cette phase, le dossier est transmis, selon la gravité des faits, soit directement en vue d'une sanction mineure, soit au Conseil de discipline de la Police pour les sanctions les plus sévères.

Le Conseil de discipline émet un avis (pas une décision) sur la sanction à appliquer ; c'est le ministre ayant la Police dans ses attributions qui arrête la décision finale, sans pouvoir toutefois prononcer une sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil.

386. Un code de déontologie pour la police des polices. Comme nous venons de le voir, l'Inspection générale de la Police (IGP) est l'organe de contrôle indépendant de la police grand-ducale, chargé notamment de l'instruction disciplinaire et des enquêtes judiciaires visant ses membres ; la « police des polices ».

A-t-elle besoin de son propre code de déontologie ? Il semblerait que oui. Selon le communiqué de l'IGP, le « fait qu'un organe de contrôle prenne une telle initiative est en soi révélateur de sa volonté d'être totalement irréprochable »[741]. Ce code de déontologie de l'IGP, entré en vigueur le 1er mai 2022[742], vient s'ajouter à une Charte des valeurs préexistante[743] (« indépendance, objectivité, transparence, intégrité »), sans s'y substituer.

Contenu du code de l'IGP

Le contenu du Code reprend, la structure et une bonne partie de la substance du Code de déontologie de la Police lui-même, avec la même architecture articulée autour des trois valeurs phares légalité, probité et qualité. On y retrouve des principes essentiels en matière de la prévention de la corruption : interdiction de solliciter ou d'accepter des avantages matériels créant un conflit d'intérêts (art. 4), et surtout une clause spécifique interdisant aux membres de l'IGP d'accepter du corps qu'ils contrôlent - la Police elle-même, ou l'un de ses membres - le moindre avantage ou faveur, pour eux-mêmes ou pour un tiers (art. 4, alinéa 2) ; renvoi exprès à l'article 15 du statut général de 1979 pour l'intervention dans une affaire où existe un intérêt personnel, familial ou conjugal (art. 4, alinéa 3) ; secret professionnel (art. 8) ; encadrement des activités accessoires, calqué sur l'article 14 du statut de 1979 (art. 12) ; usage raisonnable des fonds publics et du matériel (art. 11).

S'y ajoutent des dispositions propres à la fonction de contrôle : une obligation de dénonciation des manquements assortie d'une protection du lanceur d'alerte interne (art. 14), un conseil confidentiel de trois membres chargé de trancher les doutes d'interprétation (art. 15), et une clause d'indépendance vis-à-vis du corps contrôlé érigée en « clef de voûte » de l'action de l'IGP (art. 7). Une « culture de l'erreur

[741] IGP, Communiqué du 1.6.2022, « Un Code de déontologie pour l'IGP ».
[742] Code de déontologie de l'IGP, 1.5.2022.
[743] Charte de l'Inspection générale de la Police.

apprenante » (art. 13) complète l'ensemble, dans un registre plus managérial qu'anticorruption à proprement parler.

387 à 389. Réservés.

CHAPITRE 7 - PARTIS POLITIQUES

390. Introduction. Les partis politiques occupent une place centrale dans notre démocratie représentative. Divers scandales en Italie, en Allemagne, en France et ailleurs sur le recours à des mécanismes douteux, voire illégaux de financement des partis politiques a conduit le Conseil d'Europe à adopter en 2003 une recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. En effet, « le financement politique illégal peut être un moyen d'inciter les décideurs à prendre des décisions qui pourraient être dans l'intérêt des bailleurs de fonds »[744].

Plusieurs facteurs expliquent l'adoption de cette loi, dont des préoccupations directement liées à la prévention de la corruption. Dans beaucoup de pays, la législation sur le financement de la vie politique est née suite à des scandales ayant pour la plupart donné lieu à des enquêtes judiciaires qui ont souvent relevé un lien entre financement illicite des partis politiques et corruption. Aucun problème d'ampleur n'a été identifié dans ce cadre, mais les auteurs de la proposition entendaient anticiper au Luxembourg. En outre, il ne fallait pas laisser lettre morte la recommandation du Conseil de l'Europe et on ne pouvait ignorer les remarques des évaluateurs du GRECO. L'absence d'encadrement avait en effet fait l'objet de critiques de la part du GRECO, puisque le Luxembourg était un des rares pays à ne pas disposer de législation (avec notamment Chypres, le Royaume-Uni et la Suisse). Il y avait aussi une volonté commune du monde politique luxembourgeois de légiférer afin d'assurer une transparence absolue du financement des partis, une égalité de chances et de droits des formations politiques, l'indépendance des partis politiques, et l'absence de tout conflit d'intérêt.

Le Luxembourg a finalement comblé son retard avec une loi adoptée en 2007[745], sur base d'une proposition de loi élaborée par un groupe de travail ad hoc réunissant les partis politiques représentés à la Chambre des Députés[746].

391. Le financement public. Est considérée comme « parti politique » l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, dans le respect des principes fondamentaux de la

[744] 21e Considérant de la directive 2026/1021.
[745] Loi du 21 décembre 2007 sur le financement des partis politiques.
[746] Proposition de loi n° 5700 portant réglementation du financement des partis politiques.

démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire (art. 1er de la loi de 2007).

Les partis ayant présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions aux élections législatives et obtenu au moins 2% des suffrages en moyenne nationale[747] ont droit à une dotation annuelle composée d'un montant forfaitaire, majoré de 800 points indiciaires par point de pourcentage supplémentaire (art. 2).

Cette dotation ne peut excéder 80% des recettes globales de la structure centrale du parti (le plafond initial de 75% ayant a été relevé en 2020[748])[749], et les partis politiques ne peuvent exercer, à titre habituel, des actes de commerce. Depuis 2016[750], des dispositions de parité (quotas de candidats de chaque sexe) modulent également le montant de la dotation.

392. Règles sur les dons. L'interdiction des dons de personnes morales (Art. 8) était un des choix les plus marquants pour le Luxembourg. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, les dons de personnes morales n'ont pas été autorisés, afin d'éviter que les entreprises et sociétés financières ne pèsent sur les décisions politiques dans leur intérêt propre.

L'identité des personnes physiques donatrices doit être enregistrée par le bénéficiaire, et les partis doivent dresser un relevé des donateurs, avec indication des dons en numéraire et l'évaluation des dons en nature, dépassant 250 euros (art. 9), relevé déposé chaque année auprès du Premier Ministre avec copie au Président de la Chambre des Députés. Les candidats aux élections législatives et européennes doivent en outre déclarer sur l'honneur ne pas avoir reçu de dons non déclarés supérieurs à 250 euros, déclaration transmise à la Cour des comptes. Les dons anonymes sont interdits.

Les versements que les mandataires font personnellement à leur parti sur base de leur rémunération ne sont pas considérés comme des dons, dans la limite des montants fixés par les règlements internes des partis (art. 10).

Comme en témoignent par exemple les chiffres de 2024, la part des dons dans le financement des partis reste limité :

---

747 Les auteurs ont retenu un seuil de 2% des suffrages aux élections législatives et européennes pour donner accès à la dotation étatique, afin d'éviter à la fois de soutenir des initiatives électorales éphémères et de figer la vie politique au seul profit des partis représentés à la Chambre.

748 Loi du 15 décembre 2020 portant modification de : 1° la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ; 2° la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

749 Le plafonnement du financement public a fait l'objet de débats important ; le texte initial du projet fixait ce plafond à 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti, afin d'éviter une dépendance excessive à l'Etat.

750 Loi du 15 décembre 2016 portant: 1. modification du Code du travail; 2. modification de l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Parti	Total produits	Dons, donations, legs	% dons	Financement public	Contributions des mandataires	Cotisations des adhérents
CSV	2 214 317,60	7 708,89	0,35%	1 039 746,82	292 777,35	134 180,16
DP	1 175 710,08	6 565,00	0,56%	877 255,89	200 938,52	80 505,55
ADR	649 669,85	24 793,97	3,82%	487 897,02	120 043,24	12 659,63
déi Lénk	453 634,46	5 431,78	1,20%	286 560,53	115 290,33	43 419,22
Piratepartei	611 010,63	40 072,46	6,56%	445 809,62	23 052,56	1 685,41
déi gréng	786 507,92	9 421,49	1,20%	599 749,89	111 220,45	60 167,23

393. Sanctions. Sur le plan répressif, la loi prévoit un dispositif gradué : l'inobservation des obligations de dépôt entraîne la suspension des versements jusqu'à régularisation ; les aides indûment touchées doivent être restituées au Trésor ; et en cas de condamnation pénale, le parti doit verser au Trésor le triple des montants touchés illicitement (art. 7).

Lors de l'élaboration de la loi, il a aussi été discuté si l'action politique des parties devait être vérifiée (par exemple au regard des droits de l'homme) pour que des dérives puissent être sanctionnées au niveau de la dotation financière. Les auteurs ont préféré y renoncer, estimant qu'il revient au peuple, et non aux juridictions, de trancher de la légitimité idéologique et politique ; seule l'intervention de la justice concernant le respect des règles de transparence et de comptabilité a été retenue[751].

Une pratique perfectible sous l'œil vigilant de la Cour des comptes[752]

Le rapport de 2024 de la Cour des comptes retient notamment les éléments suivants :

1. Requalification de dons déguisés en cotisations. Certains partis pratiquant une cotisation annuelle minimale (plutôt qu'un montant fixe) laissent des membres verser des montants supérieurs au minimum requis ; la Cour estime que ces contributions supérieures constituent en réalité des dons et doivent être traitées comme tels.

2. Don d'une personne morale accepté puis remboursé. Une composante du parti LSAP a recueilli un don d'une personne morale, en violation directe de la loi ; le parti a confirmé que le montant a été remboursé au donateur en 2025.

3. Dons indirects via remises, tarifs préférentiels et mises à disposition gratuites. La Cour a constaté que des partis ont bénéficié de remises sur factures ainsi que de la location gratuite de salles et de matériel (dans un cas, des chevalets de rue mis à disposition gratuitement par un tiers à des fins publicitaires), consentis par des commerçants et des personnes morales. La Cour recommande que tout tarif

[751] Il avait aussi envisagé de prévoir des conséquences financières lorsque des dirigeants ou mandataires font l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté ferme supérieure à sept jours pour des faits liés à leurs prises de position politiques (par exemple des faits racistes, négationnistes ou d'incitation à la haine), mais cela n'a pas été retenu.

[752] Rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2024, Courrier n°328447 du 22 décembre 2025.

préférentiel résulte d'une pratique commerciale courante et objective plutôt que d'un geste ponctuel réservé au parti, sous peine de devoir être qualifié de don interdit.

4. Dons en espèces non traçables. Le parti déi Lénk a recueilli des contributions volontaires (lors de formations, séminaires, congrès) via des boîtes de dons et par « Payconiq » ; la Cour considère qu'il s'agit de dons soumis aux règles de déclaration, et souligne que le recueil en espèces via des boîtes de dons ne permet pas d'identifier les donateurs, ce qui contrevient à l'interdiction des dons anonymes et à l'obligation d'enregistrement de l'identité des donateurs. Un reproche similaire avait été formulé contre le parti « Fokus » en 2023.

5. Lacunes récurrentes dans les relevés de dons. Certains relevés de dons manquaient d'informations d'identification suffisantes ; des donateurs concernés étaient omis ou les montants inexacts.

Les rapports des années antérieurs recensent des manquements similaires. Nous relevons en particulier que le parti pirate est souvent visé, notamment en 2018, à propos d'une maison d'édition qui avait publié gratuitement une annonce publicitaire pour le parti sans émettre de facture ; la Cour a qualifié cela de don en nature d'une personne morale. En 2019, le CSV se fait reprocher la prise en charge de cotisations sociales personnelles sans contrat de travail – il s'agit de l'affaire largement commentée dans la presse sous la dénomination « affaire CSV Frëndeskrees » où le groupe parlementaire avait porté plainte contre son propre président ; l'affaire pénale pour emploi fictif a conduit à un acquittement.

394 à 399. Réservés.

Titre 5 - Prévention dans le secteur privé

400. Introduction. La lutte contre la corruption ne se résume pas à la répression par le droit pénal. Pour l'entreprise qui en est l'auteur ou le vecteur (facilitateur), les conséquences sont multiples : sanctions financières pouvant atteindre des montants considérables, exposition pénale propre et celle des dirigeants, résiliation de contrats, exclusion des marchés publics, mais aussi atteinte à la réputation et perte de confiance des partenaires, investisseurs, clients et collaborateurs. Une entreprise qui dispose d'un programme de prévention robuste réduit l'exposition à ces risques et envoie un signal positif vers l'extérieur.

Au Luxembourg, le droit positif n'impose actuellement aucune obligation générale aux entreprises privées de mettre en place un programme de prévention de la corruption. Il faudra voir si la transposition de la directive-corruption conduira à l'introduction d'une telle obligation pour les entreprises d'une certaine taille, étant toutefois rappelé que la directive ne l'impose pas directement. Le Luxembourg pourrait aussi considérer qu'imposer un tel programme à toute entreprise dont l'activité commerciale touche le Luxembourg, pourrait créer des frais excessifs, de sorte que cela pourrait dissuader des entreprises à considérer le marché luxembourgeois qui – sauf pour les fonds et finances – reste assez petit. Le Luxembourg en fait régulièrement les frais du fait qu'une mise en conformité au droit luxembourgeois est considéré comme trop onéreuse par rapport à la part de marché à prendre.

Mais en tout état de cause, même en dehors de toute obligation légale directe, de nombreuses entreprises luxembourgeoises ont déjà mis en place des mécanismes de prévention, sous l'effet de diverses pressions: exigences réglementaires sectorielles (notamment dans le secteur financier), politiques de groupe, ou encore engagements contractuels vis-à-vis de clients, donneurs d'ordre ou fournisseurs qui exigent le respect de standards anticorruption comme condition d'entrée en relation d'affaires.

Un programme de prévention ne se réduit pas à une collection de procédures. Son efficacité repose en premier lieu sur une culture d'entreprise dans laquelle l'intégrité est une valeur réelle et non un affichage de façade. Cela suppose un engagement visible et crédible de la direction – la fameux « *un tone from the top* » qui se traduit non seulement en discours, mais en actes, en décisions et en exemplarité. Sans cet ancrage culturel, les procédures les plus sophistiquées restent lettre morte. La question n'est donc pas seulement juridique.

Nous rappelons aussi que la présence de programmes de conformité peut permettre une exonération pénale de la personne morale (→ 274), ou valoir circonstance atténuante (→ 300).

401. Les acteurs impliqués. Comme on le détaillera (→ 415), le premier acteur, celui qui doit donner le ton et l'impulsion, est l'instance dirigeante elle-même. Sans son engagement réel et visible, aucun des développements qui

suivent ne saurait produire d'effet durable, et les responsables de conformité ne pourront déployer leurs efforts. Des fonctions essentielles reviennent en effet au responsable de la conformité anticorruption, dont le rôle, le positionnement et les attributions sont détaillés plus loin dans ce chapitre (→ 419).

Au-delà de ces deux acteurs centraux, d'autres départements de l'entreprise sont appelés à contribuer à l'effort de prévention, selon les sujets concernés. Le service juridique intervient naturellement sur les aspects contractuels et réglementaires du dispositif. Le délégué à la protection des données (DPO) est associé chaque fois que le traitement de données à caractère personnel est en jeu, notamment dans le cadre du dispositif d'alerte interne, de l'évaluation de l'intégrité des tiers ou des enquêtes internes. Les ressources humaines jouent un rôle clé dans l'intégration des exigences de conformité aux processus de recrutement, de formation et, le cas échéant, dans la mise en œuvre du régime disciplinaire. Le service achats, quant à lui, se trouve fréquemment en première ligne dans la relation avec les fournisseurs, prestataires et intermédiaires, catégories de tiers parmi les plus exposées au risque de corruption. La direction financière ou le contrôle de gestion contribuent aux contrôles comptables (→ 552).

Le département en charge de la gestion des risques (*risk management*), lorsque l'entreprise en dispose, doit aussi être mentionné. Cette fonction a pour objet d'identifier, d'évaluer et de piloter, de manière transversale, l'ensemble des risques auxquels l'entreprise est exposée dans la conduite de ses activités, qu'ils soient opérationnels, financiers, réputationnels ou juridiques. La cartographie des risques de corruption (→ 416) peut ainsi s'intégrer dans une cartographie d'ensemble des risques, avec une analyse plus générale, et une allocation de ressources et d'attention adaptée à chaque entreprise.

Au sein des groupes de sociétés, la mise en œuvre du dispositif suppose généralement la désignation de responsables locaux, chargés de relayer, au niveau d'une filiale, d'un pays ou d'une unité opérationnelle, les orientations définies au niveau central, notamment en matière de politique de prévention de la corruption. Ces relais peuvent se structurer en un véritable réseau, à travers la constitution de groupes d'échange ou de ce que l'AFA dénomme des « pôles de compétence », destinés à faciliter la remontée des questions et des alertes, ainsi que le partage des retours d'expérience entre les différentes entités du groupe. Ceci étant, ces pôles seront plus rarement localisés au Luxembourg, et il est plus fréquent que l'entité luxembourgeoise n'héberge qu'un responsable local.

Le recours à des acteurs externes à l'entreprise s'avère également précieux pour accompagner la mise en œuvre du dispositif et profiter de leurs compétences et expérience : auditeurs, conseillers juridiques ou encore formateurs spécialisés. Tous les tiers, avec lesquels des relations commerciales

et contractuelles sont nouées (clients, fournisseurs, intermédiaires) peuvent également être inclus dans le dispositif, volet qui sera détaillé plus loin (→ 440).

Au-delà de ces différents acteurs formalisés, la réussite du dispositif suppose enfin l'implication de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise, ainsi que de leurs représentants.

402. Dialogue social et corruption. L'importance du dialogue social est généralement reconnue et soulignée au Luxembourg ; il s'exerce notamment à travers de nombreuses institutions de nature tripartite, associant l'acteur public – le gouvernement –, les organisations patronales (UEL) et les organisations syndicales, au premier rang desquelles les deux syndicats représentatifs au niveau national, l'OGBL et le LCGB, ainsi que les deux syndicats représentatifs de la fonction publique, la CGFP et la FGFC. Cet attachement au dialogue social a d'ailleurs été récemment consacré au niveau constitutionnel, l'État promouvant le dialogue social parmi les objectifs à valeur constitutionnelle[753]. La lutte contre la corruption n'est cependant pas, à ce jour, un sujet central du dialogue social luxembourgeois. Pour cette raison, nous renvoyons pour l'essentiel à nos deux ouvrages consacrés à ce sujet[754], et nous nous limitons ici à donner une vue d'ensemble des différents niveaux auxquels ce dialogue peut s'exercer.

(a) Sur le plan politique. À travers les chambres professionnelles – essentiellement la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre des salariés –, les partenaires sociaux sont officiellement associés au processus législatif. On observe qu'ils ont rendu des avis à l'occasion des projets de loi intervenus en matière de corruption, et il est probable qu'ils en feront de même lors de la transposition de la future directive européenne en la matière. La lutte anticorruption ne constitue cependant pas un thème central des pourparlers dits « tripartites » ; la « transparence » (au sens large) retient davantage l'attention des organisations syndicales.

(b) Sur le plan administratif. De très nombreux et divers organes, conseils d'administration, comités et groupes de travail présentent, au Luxembourg, une composition tripartite (parfois même sans lien évident avec les missions classiques d'un syndicat). Tel n'est cependant pas le cas en matière de lutte contre la corruption. En particulier, le Comité de Prévention de la Corruption (COPRECO ; → 43) a une composition purement ministérielle.

---

753 Art. 39 de la Constitution.

754 J-L PUTZ, Le droit du travail collectif, Tome 1 : Relations professionnelles, 2e éd., Luxembourg, Larcier Luxembourg, coll. « Regards sur le droit luxembourgeois », 2021 ; Tome 2 : Institutions représentatives du personnel, 2e éd., Luxembourg, Larcier Luxembourg, coll. « Regards sur le droit luxembourgeois », 2021.

(c) Sur le plan de la négociation. Les partenaires sociaux ont la possibilité de négocier ce que l'on appellera ici des « accords nationaux »[755], couvrant un sujet spécifique à application nationale. De tels accords existent, par exemple, en matière de télétravail ou de harcèlement moral au travail, mais aucun n'a, à ce jour, pour objet la corruption ou la probité. Les conventions collectives[756], quant à elles, sont négociées entre les organisations syndicales représentatives et une entreprise ou une organisation patronale, selon qu'il s'agit d'une convention d'entreprise ou d'une convention de branche ou sectorielle. Elles portent avant tout sur les conditions de travail et d'emploi. À notre connaissance, aucune convention collective ne contient de règles relatives à la corruption. Rien n'empêcherait cependant qu'une telle convention prévoie, par exemple, une déclaration de principe anticorruption, des clauses relatives aux sanctions disciplinaires applicables en cas de corruption avérée, ou encore une politique relative aux cadeaux et aux relations avec les autorités publiques.

(d) Sur le plan interne à l'entreprise. Les salariés sont représentés par des délégués du personnel, dont l'élection est obligatoire dans toute entreprise occupant quinze salariés ou plus. La délégation du personnel dispose de compétences d'information et de consultation variées, principalement centrées sur le volet social, mais s'étendant également à certains aspects plus stratégiques et financiers de l'entreprise. Dans les entreprises dont l'effectif atteint cent cinquante salariés, elle dispose en outre d'une compétence de codécision sur certains sujets délimités, en ce sens que l'employeur ne peut alors décider seul mais doit obtenir l'accord de la délégation.

Ces compétences de consultation, voire de codécision, ne visent pas directement la lutte contre la corruption, mais présentent néanmoins un intérêt direct et immédiat à plusieurs égards. Nous les traiterons aux endroits appropriés du présent ouvrage, notamment à propos de la mise en place de règlements intérieurs (charte anticorruption (→ 456), procédure disciplinaire, dispositif d'alerte) ou des plans de formation (→ 460). L'implication des délégués en matière disciplinaire est en revanche plus limitée ; ils peuvent néanmoins être appelés, par exemple, à assister les personnes entendues dans le cadre d'enquêtes internes (→ 630).

Pour les salariés confrontés à des questions de probité, voire à des situations de corruption avérée – notamment en cas de conflit avec leur hiérarchie ou de crainte de représailles –, les délégués du personnel peuvent constituer un interlocuteur utile, en mesure de conseiller, d'assister et de relayer un message à l'attention de l'employeur. Plus généralement, en dehors du strict cadre légal, le dialogue avec la délégation du personnel peut s'avérer précieux pour l'entreprise en matière de lutte anticorruption : il permet de les sensibiliser au

[755] Art. L. 165-1 et suivants du Code du travail ; « accords en matière de dialogue social interprofessionnel ».
[756] Art. L. 161-1 et suivants du Code du travail.

sujet (*onboarding*), de joindre les efforts, et de s'assurer de leur soutien et de leur adhésion pour porter un message commun. Une politique anticorruption a en effet tout à gagner à être soutenue par les représentants du personnel. Cela vaut également à un niveau plus modeste, par exemple lors de l'introduction de règles nouvelles relatives à l'acceptation de cadeaux ou à la déclaration de conflits d'intérêts : la délégation peut accompagner un tel changement de culture (*change management*), qui n'est pas toujours aisément accepté par l'ensemble des salariés lorsque certains « privilèges » sont supprimés ou que de nouvelles contraintes s'ajoutent. Inversement, si le dialogue social venait à s'enliser, la délégation du personnel pourrait tout aussi bien devenir un obstacle pour l'entreprise souhaitant faire évoluer sa politique de probité et de lutte anticorruption, par exemple en refusant son accord à une modification du règlement intérieur, ou en soumettant son accord à des revendications en échange.

Les représentants du personnel et des salariés peuvent-ils eux-mêmes être corrompus ?

Une question à part mérite d'être posée: les représentants syndicaux et délégués du personnel eux-mêmes sont-ils susceptibles d'être corrompus ? L'hypothèse n'est pas purement théorique. On pourrait ainsi imaginer un employeur cherchant à s'assurer, contre rémunération ou avantage indu, la voix d'un délégué dans le cadre d'une décision relevant de la codécision ; un fournisseur ou un prestataire tiers de l'entreprise cherchant à obtenir, par le même biais, des informations stratégiques ou un appui auprès de la direction par l'entremise d'un délégué.

- ***Délégués du personnel.*** Les délégués du personnel sont certes « élus », mais il ne s'agit pas d'élections politiques ; ils exercent une mission importante, liée à l'intérêt général – la paix sociale et le dialogue social – mais qui ne relève pas, à notre sens, du « service public ». La corruption publique devrait donc être exclue de leur champ d'application.

On pourrait néanmoins soutenir, à l'inverse, que même s'ils ne disposent pas d'un « mandat » au sens du droit civil, leur élection leur confère un véritable mandat de représentation des intérêts des salariés, ancré dans la loi, de sorte qu'ils pourraient potentiellement relever du champ de la corruption privée. Dans une interprétation large, la corruption privée pourrait sanctionner, par-delà les seules relations contractuelles classiques, l'atteinte portée à l'exercice loyal d'une fonction de représentation d'intérêts d'autrui.

- *Syndicats.* S'agissant des dirigeants syndicaux, la situation se présente, à notre avis, différemment. Les syndicats exercent une mission importante, ancrée dans la Constitution[757], mais qui ne constitue pas, à proprement parler, une mission de service public : ils défendent activement des intérêts politiques et sociaux qui leur sont propres ou ceux de leurs adhérents. Ils sont donc plutôt de ceux qui doivent figurer dans les registres de lobbying que les députés doivent tenir (→ 333). Dans l'exercice de cette activité de défense d'intérêts, ils ne nous paraissent relever ni du champ de la corruption publique, ni de celui de la corruption privée.

[757] Art. 28 de la Constitution.

Il convient néanmoins de nuancer ce constat sur deux points. D'une part, les syndicats gèrent, à travers différentes structures qu'ils contrôlent et qui sont largement financées par des dotations publiques, certaines activités qui relèvent à notre sens du service public : on songe notamment à l'accueil des victimes de harcèlement moral au travail assuré par l'asbl Mobbing, ou, du moins par le passé, à certaines initiatives de réinsertion dans l'emploi. On rappellera à cet égard les affaires « *ProActif* » et « *Objectif Plein Emploi* » qui, sans avoir impliqué de faits de corruption à proprement parler, portaient néanmoins sur des questions d'utilisation de fonds publics et ont exposé les dirigeants syndicaux concernés à de vives critiques, ayant même conduit, dans un cas, à une démission. D'autre part, les responsables syndicaux sont représentés au sein de la Chambre des salariés, chambre professionnelle. Dans l'exercice de cette fonction précise, ils remplissent une mission de nature publique et sont, à cet égard, à considérer comme des « élus » (→ 113).

403. **ESG et reporting non financier**. L'acronyme ESG (Environnement, Social et Gouvernance) désigne les trois piliers extra-financiers au regard desquels la performance et les pratiques d'une entreprise peuvent être évaluées, en complément des critères financiers traditionnels. Ce triptyque s'est progressivement imposé comme grille de lecture standard, avant d'être repris et structuré par le législateur européen dans le cadre de sa stratégie de finance durable.

Le pilier « G - Gouvernance » occupe une place centrale car il conditionne, en pratique, la crédibilité et l'effectivité des deux autres piliers. Il recouvre notamment : la probité et l'intégrité des instances dirigeantes (conseil d'administration, direction générale) ; la prévention et la gestion des conflits d'intérêts ; la lutte contre la corruption et les pratiques assimilées (trafic d'influence, concussion, etc.) – soit trois sujets qui nous intéressent ici directement. Une entreprise ne peut légitimement se prévaloir d'une démarche ESG sérieuse si elle ne maîtrise pas les risques d'atteinte à la probité en son sein.

À ce jour, l'adoption d'une politique ESG ou d'un dispositif anti-corruption formalisé ne constitue pas, pour la généralité des entreprises luxembourgeoises, une obligation légale autonome. Certains aspects peuvent néanmoins être rendus obligatoires par la réglementation sectorielle, notamment dans le secteur financier : les établissements de crédit et autres professionnels du secteur financier par exemple sont soumis à des exigences de gouvernance interne, de contrôle et de lutte contre le blanchiment qui recoupent largement les préoccupations ESG en matière de gouvernance.

L'intérêt d'une politique ESG structurée, incluant un volet anti-corruption, ne se limite pas à la réduction des risques juridiques, réputationnels et financiers (amendes, contentieux, exclusion de marchés publics). Une telle politique peut également constituer un facteur de différenciation vis-à-vis des contreparties, fournisseurs, clients, investisseurs et salariés, qui y voient un gage de fiabilité et de sérieux. Afficher un engagement ESG crédible peut ainsi devenir un

avantage concurrentiel, notamment dans les appels d'offres publics et privés où de telles exigences sont de plus en plus fréquemment intégrées aux critères de sélection. Cela peut même permettre à certaines entreprises d'être citées dans un ouvrage sur la corruption en tant qu'exemple de « *best practice* ».

L'initiative luxembourgeoise INDR

Au Luxembourg, l'Institut National pour le Développement durable et la Responsabilité sociale des entreprises (INDR) a été fondé en 2007 à l'initiative de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), dans le but de promouvoir la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) auprès des entreprises nationales. Il a développé le label « ESR – Entreprise Responsable », délivré sur la base du Guide ESR, référentiel élaboré avec les principaux acteurs nationaux de la RSE, qui structure l'évaluation autour de plusieurs piliers dont la gouvernance responsable (transparence, éthique et prise de décision intégrant l'impact social et environnemental). Si la lutte contre la corruption n'apparaît pas comme l'axe le plus visible de cette initiative - le label ESR étant avant tout centré sur la démarche RSE globale et la création de valeur partagée - elle en fait bien partie intégrante, dans la mesure où la probité et l'éthique de gouvernance figurent explicitement parmi les critères du pilier « gouvernance responsable » évalués aux fins de labellisation.

404. **Le reporting non-financier.** Le cadre européen relatif à la publication d'informations extra-financières s'est construit par strates successives (NFRD, CSRD, taxonomie, CSDDD). La matière est extrêmement technique, et il serait impossible de la détailler ici. On peut retenir dans les grandes lignes :

(a) CSRD[758] (Corporate Sustainability Reporting Directive). Cette directive impose aux entreprises entrant dans son champ d'application de publier, dans leur rapport de gestion, des informations détaillées et structurées sur leurs performances et risques en matière ESG.

Elle vise ainsi à donner aux investisseurs, partenaires et parties prenantes une image fiable, comparable et vérifiable de la durabilité des entreprises, en remplaçant la logique largement déclarative et volontaire de l'ancien régime (NFRD) par un cadre de reporting normé, structuré par les ESRS et soumis à un contrôle externe.

En somme, le *reporting* de durabilité imposé par la CSRD repose sur le principe de la double matérialité : l'entreprise doit rendre compte à la fois de l'impact des enjeux de durabilité sur sa performance financière (matérialité financière) et de l'impact de ses activités sur l'environnement et la société (matérialité d'impact). Les informations à publier sont structurées par les normes européennes de reporting de durabilité (ESRS - *European Sustainability Reporting Standards*), qui couvrent les trois piliers ESG.

[758] Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014, la directive 2004/109/CE, la directive 2006/43/CE et la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.

S'agissant spécifiquement de la corruption, le volet gouvernance des ESRS[759] (norme ESRS G1 « Conduite des affaires ») impose aux entreprises de communiquer sur leurs politiques et mesures de prévention, de détection et de lutte contre la corruption et les pratiques assimilées, ainsi que sur les incidents avérés le cas échéant (lorsque ce thème est identifié comme matériel). Ce faisant, le reporting de durabilité transforme ce qui relevait auparavant d'une démarche largement volontaire (label ESR, codes de conduite internes) en une obligation de transparence documentée et, pour les entreprises entrant dans le champ de la CSRD, soumise à un contrôle par un réviseur d'entreprises agréé sous forme d'une mission d'assurance limitée.

Un projet de loi de transposition[760] a été déposé à la Chambre des députés, mais n'a pas encore été adopté. Le Grand-Duché accuse ainsi un retard sur le calendrier de transposition initialement fixé.

Champ d'application

Le champ d'application initial de la CSRD imposait le reporting de durabilité aux grandes entreprises ainsi qu'aux PME cotées (hors micro-entreprises), les grandes entreprises étant définies par référence aux seuils de bilan, de chiffre d'affaires net et à un effectif moyen de plus de 250 salariés. La directive dit « Omnibus »[761], dans une approche de simplification et de réduction des charges administratives, a resserré le champ d'application. Sous ce nouveau régime, l'obligation de reporting de durabilité

[759] ESRS (European Sustainability Reporting Standards ou Normes européennes d'information en matière de durabilité) désigne l'ensemble des normes adoptées par l'Union européenne pour encadrer le reporting des entreprises sur les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans le cadre de la CSRD.

[760] Projet de loi no 8370 portant modification : 1° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; 3° de la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit ; 4° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 5° de la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative : - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger ; 6° de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ; 7° de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; 8° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et de l'article 1er de la directive (UE) 2025/794 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2025 modifiant les directives (UE) 2022/2464 et (UE) 2024/1760 en ce qui concerne les dates à partir desquelles les États membres doivent appliquer certaines obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

[761] Directive (UE) 2026/470 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 modifiant les directives 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 et (UE) 2024/1760 en ce qui concerne certaines exigences en matière de publication d'informations sur la durabilité des entreprises et certaines exigences en matière de devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (« paquet Omnibus »).

est désormais limitée aux entreprises (et aux groupes et émetteurs) dont le chiffre d'affaires net dépasse 450 millions d'euros et qui emploient en moyenne plus de 1 000 salariés au cours de l'exercice.

Le Luxembourg ne compte que peu d'entreprises atteignant, à elles seules, le seuil de 1 000 salariés. Le calcul se faisant toutefois à l'échelon du groupe consolidé, un certain nombre de holdings et de sociétés mères établies au Luxembourg, bien que leur activité locale soit limitée, sont concernées dès lors que l'effectif et le chiffre d'affaires du groupe dans son ensemble dépassent les seuils. On peut estimer à une centaine le nombre de sociétés luxembourgeoises ainsi visées par cette obligation.

Nous reprenons dans l'encadré ci-après les principaux éléments devant faire l'objet du reporting de durabilité en matière de lutte contre la corruption.

Le volet gouvernance de la CSRD impose aux entreprises de rendre compte des politiques et procédures qu'elles ont mises en place pour prévenir et détecter la corruption et le trafic d'influence, ainsi que de la manière dont ces dispositifs sont concrètement déployés au sein de l'organisation.

Il couvre également les moyens mis à la disposition des collaborateurs pour signaler des faits suspects, ainsi que les actions de sensibilisation et de formation destinées à ancrer une culture de conformité au sein de l'entreprise. Enfin, l'entreprise doit publier des données chiffrées et factuelles permettant d'apprécier l'effectivité de son dispositif, telles que le nombre d'incidents avérés, les suites judiciaires ou disciplinaires qui leur ont été données et les sanctions prononcées. Ce reporting porte ainsi sur les politiques et procédures de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence, sur l'existence et le fonctionnement des canaux d'alerte interne, sur les formations dispensées en matière de lutte contre la corruption, notamment le nombre de personnes formées et leur fréquence, sur le nombre de condamnations et le montant des amendes prononcées pour violation de la législation anticorruption, ainsi que sur le nombre d'incidents de corruption ou de trafic d'influence confirmés au cours de l'exercice et la description des mesures prises en réponse (voir encadré).

Ces rapports de durabilité doivent être déposés au registre de commerce et des sociétés et publiés sur le site internet de l'entreprise, ce qui les rend directement accessibles au public. Ils font l'objet d'une attention particulière, notamment de la part du monde associatif. Le non-respect de ces obligations de reporting est assorti de sanctions, qui seront à fixer dans la loi de transposition.

(b) La CSDDD[762] (Corporate Sustainability Due Diligence Directive). Cette directive a pour objet d'imposer aux grandes entreprises entrant dans son champ d'application un devoir de vigilance (et pas seulement de reporting) en

[762] Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859.

matière de durabilité, portant sur leurs propres opérations, celles de leurs filiales et celles de leurs partenaires commerciaux tout au long de leur chaîne d'activités.

Elle vise ainsi à ce que ces entreprises identifient, préviennent, atténuent et fassent cesser les incidences négatives réelles et potentielles de leurs activités sur les droits humains et sur l'environnement, sous peine d'engager leur responsabilité en cas de manquement à ces obligations. La directive Omnibus reporte le calendrier d'application, celle-ci ne devenant applicable, pour les plus grandes entreprises entrant dans son champ, pas avant 2029.

Elle concerne avant tout les droits humains et l'environnement : elle impose aux entreprises entrant dans son champ d'identifier, de prévenir, d'atténuer et de faire cesser les incidences négatives réelles et potentielles de leurs propres activités, de celles de leurs filiales et de celles de leurs partenaires commerciaux sur les droits humains et sur l'environnement. La corruption n'est donc pas directement visée par ce texte, sauf dans la mesure où elle serait la cause ou l'instrument d'une atteinte aux droits humains ou à l'environnement (par exemple une corruption ayant permis de contourner des contrôles environnementaux et ayant ainsi causé des dommages écologiques).

(c) Le SFDR[763] et la Taxonomie[764]. Le règlement SFDR et le règlement Taxonomie se concentrent sur la durabilité des investissements et des activités économiques, principalement sous l'angle environnemental et, dans une moindre mesure, social. Ici aussi, la corruption ne nous semble concernée qu'à moindre mesure[765], ces textes n'ayant pas vocation à organiser un reporting spécifique sur la lutte anticorruption.

---

[763] Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

[764] Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables.

[765] Le lien entre lutte anticorruption et reporting ESG ne se limite pas aux ESRS. Le règlement SFDR définit lui-même les « facteurs de durabilité » comme incluant, aux côtés des questions environnementales, sociales et de droits humains, « les questions de lutte contre la corruption et la lutte contre les actes de corruption » (« anti-corruption and anti-bribery matters »). Les incidences négatives d'un investissement en matière de corruption relèvent donc, au même titre que les incidences climatiques ou sociales, des « principales incidences négatives » que les acteurs des marchés financiers doivent publier, le règlement délégué (UE) 2022/1288 traduisant cette exigence en indicateurs concrets, notamment relatifs aux violations avérées des principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales. La Taxonomie européenne comporte un rattachement comparable : l'éligibilité d'une activité au titre d'investissement durable est conditionnée, par son article 18, au respect de « garanties minimales » alignées notamment sur ces mêmes principes de l'OCDE, qui couvrent la lutte contre la corruption. Une activité par ailleurs alignée sur les critères environnementaux ne pourrait donc être qualifiée de durable si l'entreprise méconnaît ses obligations anticorruption. Si ni l'un ni l'autre de ces textes n'organise, à la différence des ESRS, un reporting anticorruption autonome, le lien qu'ils établissent avec la gouvernance anticorruption n'en est pas moins réel : par la définition même des facteurs de durabilité côté SFDR, par une condition d'éligibilité côté Taxonomie.

Ainsi, avec la CSRD, l'anticorruption et le volet « gouvernance » (le « G » de ESG) demeurent encore très au centre du dispositif, la norme « ESRS G1 » y consacrant des exigences de publication précises et documentées. Le lien devient toutefois plus ténu dans les textes subséquents (CSDDD, SFDR, Taxonomie), qui concentrent davantage leur attention sur l'« impact global », écologique et social, la corruption n'y apparaissant que de manière incidente ou indirecte. À l'inverse, avec la nouvelle directive-corruption (→ 28), la matière a gagné en autonomie en se dotant de son propre instrument dédié, distinct du cadre du reporting de durabilité.

Exemples luxembourgeois de reporting relatif à la prévention de la corruption et à la conduite des affaires

- *Eurofins Scientific S.E.*[766] *(analyses, essais et services de laboratoire).* Le rapport ESG 2025 d'Eurofins Scientific S.E. constitue un exemple abouti de reporting anticorruption structuré selon les exigences ESRS G1. Le groupe y décrit l'existence d'un dispositif intégré comprenant un Code of Ethics, une Anti-Bribery Policy, des contrôles internes, des audits ciblés, des procédures de due diligence des tiers et des mécanismes de signalement internes et externes. Le rapport présente surtout des données chiffrées: 94 % des collaborateurs avaient suivi la formation relative au Code of Ethics et 142 035 heures de formation compliance ont été dispensées durant l'exercice, avec un objectif de complétion des formations fixé à 95 %. Mais : « Residual risk remains that corruption and bribery may occur and remain undetected ».

- *BGL BNP Paribas*[767]. Le rapport de durabilité 2025 du groupe au Luxembourg est complété par une Déclaration relative à la lutte contre la corruption. Le document rappelle expressément que le dispositif du groupe s'inscrit dans le respect de plusieurs cadres juridiques majeurs, notamment la loi française Sapin II, le UK Bribery Act et le Foreign Corrupt Practices Act américain. Le groupe y réaffirme une politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption et décrit un dispositif articulé autour de formations obligatoires, de contrôles internes, de mécanismes d'alerte confidentiels et de mesures disciplinaires.

- *Cargolux Airlines International S.A.*[768] *(transport aérien et logistique).* Le rapport de durabilité de Cargolux adopte une approche opérationnelle des risques d'intégrité dans les chaînes d'approvisionnement et les relations commerciales internationales. Les publications du groupe mettent en avant des processus de *Know Your Supplier*, des mécanismes d'évaluation des fournisseurs et des contrôles éthiques appliqués aux partenaires commerciaux.

- *PwC Luxembourg*[769]. Le rapport annuel de PwC repose sur le reporting volontaire inspiré des normes ESRS. Le cabinet souligne que son rapport a fait l'objet d'une assurance limitée volontaire, démarche encore peu répandue parmi les entreprises

[766] Eurofins Scientific S.E., Environmental, Social and Governance Report 2025, publié le 26 février 2026.
[767] BNP Paribas, Déclaration relative à la lutte contre la corruption, 14 avril 2025 ; Sustainability Report 2025 of the BNP Paribas Group in Luxembourg.
[768] Cargolux Airlines International S.A., Sustainability Report 2025.
[769] PwC Luxembourg, Annual Review 2025.

luxembourgeoises. Avec « 0 cases – Corruption and bribery », la communication volontaire est certes facilitée.

D'autres entreprises luxembourgeoises publient également des informations pertinentes sur la gouvernance, la conformité ou la prévention de la corruption dans leurs rapports annuels ou rapports de durabilité, notamment Aperam, ArcelorMittal Luxembourg, Deloitte Luxembourg, Spuerkeess, Banque Internationale à Luxembourg (BIL), POST Luxembourg, Encevo, Clearstream Banking.

Exigences de publication en matière de gouvernance[770]

Le rôle des organes d'administration, de direction et de surveillance

5. Lorsqu'elle publie des informations sur le rôle des organes d'administration, de direction et de surveillance , l'entreprise aborde les aspects suivants:

a) le rôle des organes d'administration, de direction et de surveillance dans la conduite des affaires; et

b) l'expertise des organes d'administration, de direction et de surveillance dans les questions relatives à la conduite des affaires.

Gestion des impacts, risques et opportunités

Description des processus d'identification et d'analyse des impacts, risques et opportunités matériels

6. Lorsqu'elle décrit le processus d'identification des impacts, risques et opportunités matériels se rapportant aux questions liées à la conduite des affaires, l'entreprise indique tous les critères pertinents pris en considération dans le processus, y compris le lieu, l'activité, le secteur et la structure de la transaction.

Exigence de publication G1-1 - Politiques en matière de conduite des affaires et culture d'entreprise

7. L'entreprise publie ses politiques en matière de conduite des affaires et indique la manière dont elle promeut sa culture d'entreprise.

8. Cette exigence de publication a pour objectif de permettre de comprendre dans quelle mesure l'entreprise met en œuvre des politiques en matière d'identification, d'évaluation et de gestion des impacts , risques et opportunités matériels liés aux questions relatives à la conduite des affaires, et/ou en matière de réparation. Elle vise également à expliquer l'approche de l'entreprise en matière de culture d'entreprise.

9. Les informations à publier au titre du paragraphe 7 incluent la manière dont l'entreprise établit, nourrit, promeut et évalue sa culture d'entreprise.

10. Les informations visées au paragraphe 7 portent sur les aspects suivants des politiques de l'entreprise concernant les questions relatives à la conduite des affaires:

a) l'entreprise fournit une description des mécanismes mis en place pour identifier, signaler et examiner les préoccupations relatives aux comportements illicites ou

[770] Règlement délégué (UE) 2023/2772 de la Commission du 31 juillet 2023 complétant la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes d'information en matière de durabilité, Annexe A.

contraires à son code de conduite ou à des règles internes similaires; l'entreprise indique si elle permet aux parties prenantes internes et/ou externes de faire des signalements;

b) si l'entreprise ne dispose pas de politique de lutte contre la corruption et le versement de pots-de-vin conforme à la convention des Nations unies contre la corruption , elle le signale et indique si elle prévoit de mettre en œuvre une telle politique, et dans quel délai;

c) l'entreprise indique la manière dont elle protège les lanceurs d'alerte, en fournissant notamment: i) des précisions sur les canaux internes de signalement mis à la disposition des lanceurs d'alerte, indiquant si l'entreprise assure l'information et la formation de son personnel, et comment est désigné et formé le personnel qui réceptionne les signalements; et ii) des informations sur les mesures prises pour protéger d'éventuelles représailles les membres de son personnel qui lancent des alertes, conformément à la législation applicable transposant la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil ;

d) si l'entreprise ne dispose pas de politique de protection des lanceurs d'alerte, elle le signale et indique si elle prévoit de mettre en œuvre une telle politique, et dans quel délai;

e) outre les procédures mises en place pour donner suite aux signalements effectués par les lanceurs d'alerte conformément à la législation applicable transposant la directive (UE) 2019/1937, l'entreprise indique si elle dispose de procédures lui permettant d'enquêter de manière rapide, indépendante et objective sur les incidents liés à la conduite des affaires, y compris les cas de corruption et de versement de pots-de-vin ;

f) la mise en place de politiques en matière de bien-être animal, le cas échéant;

g) la politique de l'entreprise pour proposer en interne une formation à la conduite des affaires, en précisant le public cible, la fréquence et le degré d'approfondissement; et

h) les fonctions qui, au sein de l'entreprise, sont les plus exposées au risque de corruption et de versement de pots-de-vin.

11. Les entreprises qui sont soumises à des exigences légales en vertu du droit national transposant la directive (UE) 2019/1937, ou à des exigences légales équivalentes en matière de protection des lanceurs d'alerte, peuvent s'acquitter des exigences de publication visées au paragraphe 10, point d), en signalant qu'elles sont soumises à ces exigences légales.

Exigence de publication G1-2 - Gestion des relations avec les fournisseurs

12. L'entreprise fournit des informations sur la gestion de ses relations avec ses fournisseurs et ses impacts sur la chaîne d'approvisionnement.

13. Cette exigence de publication a pour objectif de permettre de comprendre comment l'entreprise gère son processus d'approvisionnement, ce qui inclut un comportement correct vis-à-vis de ses fournisseurs.

14. L'entreprise fournit une description de la politique qu'elle applique pour empêcher les retards de paiement, en particulier aux PME.

15. Les informations à publier visées au paragraphe 12 comprennent:

a) la politique adoptée par l'entreprise en matière de relations avec ses fournisseurs , compte tenu des risques qu'elle encourt au niveau de sa chaîne d'approvisionnement et des impacts sur les enjeux de durabilité ; et

b) la manière dont l'entreprise tient compte, le cas échéant, de critères sociaux et environnementaux pour sélectionner ses fournisseurs.

Exigence de publication G1-3 - Prévention et détection de la corruption et des pots-de-vin

16. L'entreprise fournit des informations sur le système qu'elle applique pour empêcher et détecter la corruption et les pots-de-vin, pour mener des enquêtes et pour réagir aux allégations ou aux cas de corruption/versements de pots-de-vin, y compris la formation qu'elle propose dans ce domaine.

17. Cette exigence de publication a pour objectif de présenter en toute transparence les principales procédures appliquées par l'entreprise pour empêcher et détecter la corruption et le versement de pots-de-vin et traiter les allégations à cet égard. Sont également visées ici les formations dispensées au personnel de l'entreprise et/ou les informations communiquées en interne ou aux fournisseurs.

18. Les informations à publier visées au paragraphe 16 comprennent:

a) une description des procédures mises en place pour empêcher et détecter les cas de corruption et les versements de pots-de-vin , et traiter les allégations s'y rapportant;

b) la séparation, le cas échéant, entre les enquêteurs et le comité d'enquête, d'une part, et la chaîne de gestion concernée par la question, d'autre part; et

c) le cas échéant, le processus de communication des résultats aux organes d'administration, de direction et de surveillance.

19. Si l'entreprise ne dispose pas de telles procédures, elle le signale et indique, le cas échéant, son intention d'en adopter.

20. Les informations à publier en vertu du paragraphe 16 couvrent la manière dont l'entreprise fait connaître ses politiques à ceux pour qui elles présentent de l'intérêt de sorte qu'elles soient accessibles et que leurs implications soient comprises.

21. Les informations à publier en vertu du paragraphe 16 comprennent, en ce qui concerne les formations:

a) la nature, le contenu et le degré d'approfondissement des programmes de formation proposés ou imposés par l'entreprise pour lutter contre la corruption et le versement de pots-de-vin ;

b) le pourcentage de fonctions à risques couvertes par les programmes de formation; et

c) la mesure dans laquelle une formation est dispensée aux membres des organes d'administration, de direction et de surveillance.

Indicateurs et cibles

Exigence de publication G1-4 - Cas de corruption ou de versement de pots-de-vin

22. L'entreprise fournit des informations sur les cas de corruption ou les versements de pots-de-vin survenus au cours de la période de reporting.

23. Cette exigence de publication a pour objectif de présenter en toute transparence les cas de corruption ou les versements de pots-de-vin survenus au cours de la période de reporting, et d'indiquer quelle a été l'issue de ces cas.

24. L'entreprise inclut dans sa publication:

a) le nombre de condamnations et le montant des amendes pour infraction à la législation sur la lutte contre la corruption et les actes de corruption ; et

b) toute action entreprise pour remédier au non-respect de procédures et de normes en matière de lutte contre la corruption et les actes de corruption.

25. L'entreprise peut indiquer:

a) le nombre total et la nature des cas avérés de corruption ou de versement de pots-de-vin;

b) le nombre de cas avérés ayant entraîné le renvoi ou la sanction de travailleurs pour corruption ou versement de pots-de-vin;

c) le nombre de cas avérés de contrats ayant été résiliés ou n'ayant pas été renouvelés avec des partenaires commerciaux en raison d'infractions liées à de la corruption ou au versement de pots-de-vin;

d) des précisions sur les procédures judiciaires publiques ouvertes à l'encontre de l'entreprise et de ses travailleurs pour corruption ou versement de pots-de-vin au cours de la période de reporting et des détails sur l'issue de ces procédures. L'entreprise indique également les procédures ouvertes au cours des années précédentes et dont l'issue n'a été connue que lors de la période de reporting visée.

26. Les cas dans lesquels sont impliqués des acteurs intervenant dans la chaîne de valeur de l'entreprise sont communiqués uniquement lorsque l'entreprise ou ses salariés sont directement impliqués.

Exigence de publication G1-5 - Influence politique et activités de lobbying

27. L'entreprise fournit des informations sur ses activités et ses engagements liés à l'exercice de son influence politique, y compris ses activités de lobbying en lien avec des impacts, risques et opportunités matériels.

28. Cette exigence de publication a pour objectif de garantir la transparence des activités et des engagements de l'entreprise liés à l'exercice de son influence politique comportant des contributions politiques, y compris la nature et la finalité des activités de lobbying.

29. Les informations à publier en vertu du paragraphe 27 incluent:

a) le cas échéant, le ou les représentants qui, au sein des organes d'administration, de direction et de surveillance , sont responsables de la surveillance de ces activités;

b) en ce qui concerne les contributions politiques financières ou en nature:

i) la valeur monétaire totale des contributions politiques financières et en nature apportées directement et indirectement par l'entreprise, regroupées par pays ou par zone géographique au besoin, ainsi que le type de destinataire/bénéficiaire; et

ii) s'il y a lieu, la manière dont est estimée la valeur monétaire des contributions en nature;

c) les principaux thèmes couverts par les activités de lobbying et les principales positions que défend l'entreprise sur ces questions (résumé). Des explications sont apportées sur les liens avec les impacts, risques et opportunités matériels identifiés dans l'évaluation de la matérialité au titre d'ESRS 2;

d) si l'entreprise est enregistrée dans le registre de transparence de l'UE ou dans un registre de transparence équivalent dans un État membre, le nom du registre concerné et le numéro d'identification dans ce registre.

30. La publication comprend également des informations sur la nomination de tout membre des organes d'administration, de direction et de surveillance qui aurait occupé une position comparable dans une administration publique (y compris dans un organisme de régulation) pendant les deux années précédant la nomination au cours de la période de reporting actuelle.

405. Spécificités du secteur sportif. La corruption prend une coloration particulière dans le sport, mêlant argent public, argent privé parfois considérable et une forte charge symbolique d'exemplarité. Les autorités judiciaires notent que « le sport est touché par la corruption, la criminalité organisée et la criminalité financière. La corruption sportive une activité à faible risque et très rémunératrice pour les criminels »[771]. Le Parquet de Luxembourg est membre du « réseau MARS » réseau de magistrats/procureurs responsables dans le domaine du sport sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Perquisitions dans la coopération internationale[772]

En 2018, dans le cadre d'une vaste enquête menée en Belgique sur des soupçons d'organisation criminelle, de blanchiment et de fraudes financières dans le football professionnel, les autorités luxembourgeoises ont exécuté plusieurs demandes d'entraide judiciaire internationale. Des perquisitions bancaires ainsi qu'une perquisition dans les locaux d'une société ont été ordonnées par un juge d'instruction luxembourgeois en coordination avec les autorités belges. Aucune procédure nationale n'a été ouverte.

Nous lisons dans la presse qu'en 2019, dans le football luxembourgeois, une personne a été suspendue durant trois ans et condamnée à une amende pour avoir tenté d'influencer le comportement sportif d'un joueur adverse. Mais à notre connaissance, il n'y a pas, à ce jour, de cas majeurs de corruption dans le sport au Luxembourg, et le sujet est difficile à traiter dans son ensemble tant les situations sont différentes :

(a) le sport peut constituer une mission de service public lorsqu'il est pratiqué dans le cadre scolaire ou parascolaire (p.ex. promesse d'un avantage pour avoir une note suffisante en sport, pour être admis en « *Sportsklass* », pour être admis à la colonie de ski alors qu'on était sur liste d'attente). On peut aussi

[771] Juridictions judiciaires, Rapport d'activité 2025, Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, p. 205.
[772] Communiqué des autorités judiciaires du Luxembourg dans le cadre de soupçons de fraudes dans le milieu du football belge, 10.10.2018.

mentionner le service médico-sportif (p.ex. médecin libéral se laissant convaincre d'émettre un certificat d'aptitude de complaisance). L'optique serait celle de la corruption publique.

(b) le sport peut aussi se pratiquer de façon amateur dans un cadre associatif, largement subventionné par les pouvoirs publics (Etat et communes) - ce qui peut être propice à des infractions à la probité : favoritisme dans l'octroi de subventions ou d'infrastructures communales, détournement de fonds subventionnés, ou trafic d'influence pour l'obtention de l'agrément fédéral, seul sésame permettant d'organiser des compétitions officielles dans une discipline donnée.

(c) le sport professionnel, avec souvent d'importantes sommes en jeu. La probité y est mise à l'épreuve à de multiples égards : manipulation des compétitions sportives (trucage de matchs), tentatives de cacher des dopages, pots-de-vin versés lors des transferts de joueurs, fraudes dans les paris sportifs.

(d) sur le plan institutionnel. On peut citer le cas récent du projet d'un Musée national des sports (*Sportsmusée*) où des irrégularités ont été constatées et au final reconnues en ce qui concerne les marchés publics[773], la presse s'étant interrogée sur des risques de favoritisme, conflits d'intérêts et gestion de fonds publics, la situation ayant contribué à la démission du ministre.

Au niveau international, on peut mentionner la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives[774] ; le Luxembourg l'a signée mais pas ratifiée.

La loi luxembourgeoise de 2005 concernant le sport[775] contient un chapitre intitulé « L'éthique sportive », mais traite exclusivement de la lutte contre le dopage. Il n'y a pas de règles spécifiques sur la corruption et le sport au Luxembourg. Les qualifications restent délicates à manier : un sportif salarié corrompu pour perdre une rencontre relèverait a priori de la corruption privée ; la piste est plus incertaine pour un sportif bénévole. L'arbitre, y compris dans le sport non professionnel, nous semble en revanche pouvoir plus aisément être qualifié de « mandataire » des équipes ou clubs qu'il arbitre. Selon Jean Bour, « la corruption privée peut, à défaut de disposition légale spécifique dans nos lois, recevoir application en matière sportive »[776].

Le COSL (Comité Olympique et Sportif), l'ancienne ALAD (Agence Luxembourgeoise Antidopage) et la ministre des Sports ont adopté, en 2026,

---

[773] Chambre des députés, La gestion du dossier « Sportsmusée » n'aurait pas respecté les règles en matière de marchés publics, Article du 27.4.2026.
[774] Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, Macolin, 2014.
[775] Loi du 3 août 2005 concernant le sport.
[776] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 526.

une politique nationale d'intégrité reposant sur quatre piliers (éthique, protection des personnes, lutte contre le dopage, lutte contre la manipulation des compétitions). La page dédiée à l'intégrité reprend la distinction du CIO entre intégrité organisationnelle (liée à la lutte contre la corruption) et intégrité en compétition, et mentionne que le COSL soutient les initiatives visant à prévenir et détecter la corruption, le trucage ou les paris illégaux dans le cadre de la manipulation des compétitions. Mais à la différence du dopage, du *safeguarding* et de la manipulation des compétitions - qui disposent chacun d'un canal de signalement dédié - la corruption organisationnelle (gouvernance, marchés, subventions) ne fait l'objet d'aucun règlement ni procédure spécifique. Dans cette logique, l'ALAD est devenue l'ALIS (Agence luxembourgeoise pour l'intégrité dans le sport).

Principes préconisés[777]

L'intégrité est au cœur du sport. Elle représente les valeurs de respect, d'honnêteté et d'équité qui garantissent que chaque compétition se déroule dans un esprit loyal et responsable.

Le CIO distingue deux grands volets de l'intégrité :

- L'intégrité organisationnelle, liée à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption dans le sport.

- L'intégrité en compétition, qui concerne la protection des athlètes, la lutte contre le dopage et la prévention de la manipulation des compétitions.

Au Luxembourg, ces principes se traduisent à travers trois piliers essentiels :

- Antidopage : garantir un sport sans tricherie et protéger la santé des athlètes.

- Protection et *safeguarding* : assurer à chaque sportif, quel que soit son âge ou son niveau, un environnement sûr, respectueux et sans violence.

- Lutte contre la manipulation des compétitions : défendre l'équité sportive et préserver la confiance du public dans les résultats.

Ces actions reflètent l'engagement du mouvement olympique luxembourgeois à promouvoir un sport intègre, juste et exemplaire.

406 à 409. Réservés.

[777] Extrait du site Internet de l'ALIS.

CHAPITRE 1ER - RÉFÉRENTIELS DE PRÉVENTION

410. Plan. Le Code pénal liste les interdits. Mais il ne fournit aucune indication concrète de la manière dont ce risque peut être encadré. Les textes sur lesquels les entreprises peuvent prendre appui ne manquent pas. Il y a tout d'abord des recommandations et guides sont publiés par diverses autorités publiques et organismes privées (section 1) et par ailleurs des normes et standards techniques, avant tout la norme ISO 37001 (section 2). Ces textes se recoupent souvent ; chaque entreprise pourra s'en inspirer pour définir son propre cadre.

SECTION 1 - GUIDES DE BONNES PRATIQUES

411. Notion. Pour mettre en place leur programme de lutte anti-corruption les entreprises peuvent utilement s'appuyer sur un ensemble de guides institutionnels qui décrivent les éléments constitutifs d'un programme de prévention de la corruption efficace. Ces documents, bien que non contraignants, exercent néanmoins une influence sur les attentes des autorités, des régulateurs, des auditeurs et des partenaires commerciaux.

Ils constituent souvent la source la plus détaillée et la plus pragmatique pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer un dispositif de conformité. Parmi eux, le guide de l'OCDE Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business occupe une centrale[778]. Élaboré avec le concours de l'ONU et de la Banque mondiale, il rassemble les bonnes pratiques internationalement reconnues en matière de gouvernance, d'évaluation des risques, de contrôles internes, de gestion des tiers, de formation, de signalement et d'amélioration continue. Son ambition est de fournir aux entreprises un cadre opérationnel permettant de traduire les principes généraux de lutte contre la corruption en mesures concrètes et adaptées à leur activité.

Chez nos voisins, les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA), publiées au journal officiel,[779] constituent également probablement le référentiel pratique le plus complet actuellement disponible[780]. Bien qu'elles aient été élaborées dans le contexte de la loi Sapin II, elles sont utilisées comme référence de marché au-delà des seules entreprises françaises. Les recommandations de l'AFA reposent sur une approche fondée sur les risques

---

[778] OECD, Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business, 1.1.2013 ; au niveau de l'ONU on peut aussi mentionner le UNODC - *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide,* 2026.

[779] JORF numéro 0010 du 12 janvier 2021.

[780] AFA, Avis relatif aux recommandations de l'Agence française anticorruption destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme ; 4 décembre 2020.

et mettent l'accent sur trois piliers essentiels : l'engagement de la gouvernance, la cartographie des risques de corruption et la mise en œuvre de dispositifs de maîtrise proportionnés aux risques identifiés. Elles sont complétées par plusieurs guides thématiques consacrés notamment aux cadeaux et invitations, à la fonction conformité, aux opérations de fusion-acquisition ou encore aux procédures de *due diligence*, offrant ainsi aux entreprises un outil pratique. L'AFA publie en outre un ensemble de guides thématiques qui peuvent s'avérer intéressants, par exemple sur les enquêtes internes anti-corruption, sur la prévention des conflits d'intérêt en entreprise, sur les contrôles comptables anti-corruption, sur la fonction de conformité anti-corruption, etc.[781].

En Belgique, on peut mentionner le « Guide anticorruption pour les entreprises belges à l'étranger[782]. Au Luxembourg, aucun guide ni aucune recommandation n'ont été publiés par des organes officiels. Aux Etats-Unis, l'approche est indirecte : le département de la justice a élaboré des critères d'évaluation des programmes de conformité des entreprises, adressé aux procureurs qui doivent décider de l'engagement de poursuites – il s'agit d'un document composé d'une succession de questions que les procureurs doivent évaluer, et qui ainsi constitue aussi un message indirect aux entreprises des attentes à leur égard[783].

SECTION 2 - NORMES ET STANDARDS

412. ISO 37001. Les entreprises peuvent s'appuyer sur des référentiels normatifs volontaires pour structurer leur dispositif de lutte contre la corruption. Ces normes, élaborées par des organismes de standardisation, ont vocation à formaliser les meilleures pratiques sectorielles et à les rassembler dans un cadre documenté et auditable. Elles s'adressent en pratique avant tout aux entreprises d'une certaine taille, exposées à un risque particulier ou opérant à l'international, ou encore aux entreprises participant à d'importants marchés publics ; néanmoins, ces référentiels restent en principe accessibles à toute organisation, quelle que soit sa taille. Leur intérêt est double : elles permettent d'objectiver la robustesse d'un programme de compliance anti-corruption et d'en démontrer l'effectivité auprès de tiers (clients, autorités, partenaires).

---

781 Tous les guides sont disponibles sur le site Internet de l'AFA, souvent également en version anglaise.

782 Guide anticorruption pour les entreprises belges à l'étranger, élaboré sous l'égide du Point de contact national OCDE, du SPF Économie, du SPF Justice, de la Fédération des entreprises de Belgique et de l'ICC Belgium, 9 décembre 2016.

783 U.S. Department of Justice, Criminal Division, Evaluation of Corporate Compliance Programs, September 2024.

La principale norme internationale en la matière est l'ISO 37001 (*Anti-bribery management systems*)[784], publiée en 2016 et révisée en 2025. Elle fixe les exigences permettant à toute organisation d'établir, mettre en œuvre, maintenir et améliorer en continu un système de management anti-corruption (SMAC). Structurée selon l'architecture commune à toutes les normes ISO dites "High Level Structure", elle se décline en grandes thématiques : politique anti-corruption, engagement et responsabilité de la direction, évaluation et cartographie des risques, diligences raisonnables sur les tiers et partenaires commerciaux, contrôles financiers et contractuels, formation du personnel, canaux de signalement, suivi et amélioration continue. A titre d'illustration, une entreprise soumise à la norme devra, par exemple, formaliser une procédure de due diligence systématique sur ses agents commerciaux dans les pays à risque, ou instaurer un dispositif d'alerte confidentiel permettant à ses collaborateurs de signaler un soupçon de corruption sans crainte de représailles.

Ni la France (AFNOR) ni l'Allemagne (DIN) ne disposent d'une norme nationale anticorruption propre ; toutes deux ont simplement adopté l'ISO 37001 sous leur préfixe national respectif (NF et DIN), ce qui est la pratique standard pour l'ensemble des pays membres de l'ISO. Selon l'AFNOR, la mise en œuvre de la norme ISO 37001 présente quatre avantages concrets pour l'entreprise : elle permet d'identifier les failles et mauvaises pratiques internes, réduisant ainsi l'exposition aux pertes financières et aux poursuites judiciaires ; elle aligne les dispositifs de contrôle existants sur les standards internationaux reconnus ; elle constitue une preuve documentée que des mesures raisonnables et proportionnées ont été adoptées pour prévenir la corruption ; enfin, elle envoie un signal clair à l'ensemble des parties prenantes (clients, investisseurs, autorités de contrôle) sur l'engagement effectif de l'entreprise en matière d'éthique des affaires.

Le Luxembourg n'a pas non plus élaboré de norme spécifique, mais son autorité nationale, l'ILNAS (Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services) se réfère à la norme ISO, notamment dans sa brochure « *Management System Standards: Overview* ».

La norme ISO 37001 n'est pas isolée., s'inscrit dans un écosystème normatif plus large, développé par le comité technique ISO/TC 309 (*Governance of organizations*), dont les standards se complètent utilement : ISO 37301 (*Compliance management systems*, 2021 ; ISO 37002 (*Whistleblowing management systems*, 2021) ; ISO/TS 37008 (*Internal investigations*, 2023).

413. Valeur juridique. Ces normes n'ont pas la valeur d'un texte législatif et sont élaborées par des organismes techniques sans légitimité démocratique

[784] ISO 37001:2025, Anti-bribery management systems.

(c) 2026 - J-L Putz

formelle. Leur respect est purement volontaire et elles ne se substituent pas aux obligations légales applicables. Elles ont néanmoins le mérite de regrouper, dans un document structuré et régulièrement mis à jour, les meilleures pratiques issues de l'expérience collective d'entreprises et d'experts internationaux, offrant ainsi un cadre opérationnel concret aux entreprises pour mettre en œuvre effective du programme anticorruption.

L'accès à ces référentiels n'est cependant pas immédiat : contrairement aux textes légaux et réglementaires, les normes ISO ne sont pas librement consultables en ligne. Leur texte intégral est protégé par le droit d'auteur des organismes de normalisation et doit être acquis à titre onéreux, généralement auprès de l'organisme national de normalisation compétent.

Compte tenu de la technicité de ces référentiels et des enjeux qu'ils recouvrent, tant sur le plan organisationnel que juridique, il est recommandé aux entreprises souhaitant s'engager dans une démarche de certification ou simplement s'inspirer de ces normes de recourir à des conseils spécialisés, notamment juridiques, afin d'en assurer une interprétation correcte et une mise en œuvre adaptée à leur profil de risque, à leur secteur d'activité et à leur organisation interne.

Enfin, si ces normes demeurent dépourvues de force contraignante, elles ne sont pas pour autant sans portée sur le plan juridictionnel. En cas de contentieux ou de contrôle, un juge ou une autorité de contrôle peut s'appuyer sur ces référentiels, à titre d'éléments de comparaison, pour apprécier si l'entreprise a mis en œuvre les mesures raisonnables et proportionnées que l'on pouvait attendre d'un opérateur diligent placé dans une situation comparable. Ces normes participent ainsi, de façon indirecte, à la définition d'un standard de diligence, sans pour autant constituer une obligation légale autonome.

414. Certification. La norme ISO 37001 est certifiable par des organismes tiers accrédités indépendants. Ces organismes procèdent à un audit de tierce partie permettant de vérifier la conformité du système de management de l'entreprise aux exigences de la norme et de délivrer un certificat, qui est en principe reconnu mondialement. La certification reste encore relativement peu répandue à l'échelle globale, mais semble progresser, surtout dans les secteurs exposés (bâtiment, travaux public, défense, énergie, pharmaceutique) ou pour les entreprises opérant dans des pays à haut risque.

Disposer d'une certification peut constituer un avantage concurrentiel lors de la réponse à des appels d'offres publics ou privés ; certains donneurs d'ordre peuvent l'exiger comme condition de qualification des prestataires, ou à tout le moins la valorisant dans leurs critères d'évaluation. À l'inverse, une entreprise soumissionnaire peut utilement l'exiger de ses sous-traitants et partenaires dans le cadre de sa politique d'achats responsables.

Au Luxembourg, la pratique de la certification semble encore très peu répandue. Certaines offres de formation la mentionnent cependant[785].

CHAPITRE 2 - GOUVERNANCE ET COMPLIANCE

415. Point de départ : l'engagement de la direction. De l'ensemble des référentiels se dégage un même constat : aucun dispositif de prévention de la corruption ne peut être efficace sans un engagement réel, visible et constant de la direction de l'entreprise. Cet engagement se distingue nettement d'une simple prise de position formelle. Il se traduit, en premier lieu, par un affichage : la politique anticorruption de l'entreprise est utilement préfacée par l'instance dirigeante elle-même, qui y rappelle avec fermeté l'importance qu'elle attache à la lutte contre la corruption et son intolérance à l'égard de tout manquement. Mais cet affichage extérieur ne suffit pas : l'engagement doit être réellement vécu au quotidien, ce que la pratique anglo-saxonne résume par la formule du « *tone from the top* » – le ton donné par la direction se répercutant, ou non, dans le comportement de l'ensemble de l'organisation.

Cet engagement suppose ensuite que l'instance dirigeante consacre au dispositif anticorruption des moyens véritablement suffisants – humains, financiers, mais aussi du temps. Il ne suffit pas de doter la fonction conformité d'un budget : encore faut-il que les dirigeants prennent le temps d'analyser les alertes qui leur sont remontées, de s'intéresser personnellement au fonctionnement du dispositif et à sa mise à jour régulière, et de se rendre disponibles pour la personne en charge de la conformité anticorruption. Cette disponibilité implique, on y reviendra, que cette dernière dispose d'un accès direct à l'instance dirigeante, sans filtre ni intermédiaire susceptible d'en atténuer la portée.

Un dispositif de prévention ne peut fonctionner que si les collaborateurs qui formulent des critiques, posent des questions ou déclenchent une alerte ne craignent aucune forme de répression. L'instance dirigeante doit non seulement s'abstenir de toute sanction à l'égard des lanceurs d'alerte de bonne foi, mais aller plus loin en encourageant activement de telles démarches. Cet encouragement doit lui-même être vécu et non resté lettre morte : les incidents signalés doivent être effectivement investigués, et non balayés sous le tapis, l'entreprise démontrant ainsi, par ses actes, que la transparence qu'elle prône en interne n'est pas un vœu pieux. Le volet disciplinaire participe de la même logique : l'instance dirigeante affiche et applique une tolérance zéro à l'égard des atteintes à la probité, quel que soit le niveau hiérarchique de leur auteur.

---

[785] Par exemple la formation « Gouvernance responsable d'entreprise » proposée par le « House of Training » ensemble avec la Chambre de Commerce et l'ABBL.

Cette exigence de cohérence et d'exemplarité doit, à notre sens, se prolonger au-delà du strict cadre professionnel : un dirigeant qui tolère, dans sa vie privée, des pratiques de « donnant-donnant », des largesses intéressées ou un favoritisme affiché envers son entourage envoie un signal contradictoire qui fragilise inévitablement la crédibilité de son engagement professionnel.

Enfin, cet engagement de l'instance dirigeante n'a de sens que s'il se prolonge et se reproduit à chaque échelon de l'organisation. Le management intermédiaire, puis chaque niveau d'encadrement, doit relayer et incarner à son tour cette même exigence d'intégrité, sous peine de voir le discours de la direction générale s'éroder au fil de la ligne hiérarchique jusqu'à devenir inopérant sur le terrain. C'est à ce prix seulement que l'engagement affiché au sommet se transforme en une véritable culture de conformité, effectivement vécue à tous les niveaux de l'entreprise.

416. Cartographie des risques. On ne saurait développer une politique de prévention efficace, ni allouer intelligemment des ressources à la gestion d'un risque, sans d'abord connaître et évaluer ce risque. Cette évidence méthodologique, n'est pas propre à la lutte contre la corruption ; elle structure la gestion des risques dans de nombreux autres domaines. En matière de sécurité et de santé au travail, par exemple, l'obligation pour l'employeur d'évaluer les risques professionnels auxquels sont exposés ses travailleurs est expressément inscrite dans les textes européens et nationaux[786], et fait l'objet d'une surveillance étroite par l'inspection du travail et de mines, qui met à disposition des employeurs des outils méthodologiques dédiés à cet exercice. Des approches similaires se retrouvent en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Au-delà de la seule connaissance des risques, cet exercice permet une allocation optimale des ressources de l'entreprise, selon une approche fondée sur les risques (*risk based approach*). Plutôt que de traiter tous les risques de manière uniforme, au prix d'un gaspillage de moyens sur des situations peu préoccupantes et d'une négligence de situations réellement à risque, la cartographie permet de concentrer l'effort de conformité là où il produit le plus de valeur.

En matière de lutte anticorruption, à la différence d'autres domaines évoqués ci-dessus, aucune méthodologie spécifique n'est imposée par un texte contraignant, singulièrement au Luxembourg où, on l'a rappelé, aucune obligation légale ou réglementaire ne pèse sur les entreprises du secteur privé en la matière. Il existe cependant des usages et recommandations largement répandus, au premier rang desquels ceux développés par l'AFA, qui offrent une méthode éprouvée et documentée, transposable à toute entreprise indépendamment de son assise géographique.

---

[786] Voir notamment l'article L. 313-2 du Code du travail.

Cette méthode se déploie classiquement en plusieurs étapes successives. Elle suppose d'abord d'identifier les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes à l'exercice – direction, responsable de la conformité, responsables opérationnels, personnels de terrain. Elle implique ensuite un recensement des processus de l'entreprise et l'identification, au moyen d'ateliers, d'entretiens ou de questionnaires menés avec des collaborateurs de tous niveaux, des scénarios de risques concrets auxquels l'entreprise est exposée dans le cadre de ses activités. Chaque scénario ainsi identifié fait l'objet d'une évaluation du risque « brut », c'est-à-dire du niveau de vulnérabilité de l'entreprise avant prise en compte des mesures de maîtrise existantes, généralement mesuré au moyen de deux indicateurs combinés : l'impact potentiel (réputationnel, financier, juridique) et la probabilité de survenance, éventuellement pondérés par des facteurs aggravants tels que l'implantation géographique. Ce risque brut est ensuite réévalué à l'aune des mesures de maîtrise déjà en place, pour aboutir à un risque « net » ou « résiduel », qui permet de hiérarchiser les priorités et de bâtir un plan d'actions ciblé. L'exercice se conclut par la formalisation, l'archivage et la validation de la cartographie par l'instance dirigeante.

Au-delà de cette méthode, dont l'application peut se faire au moyen d'un simple tableur, plusieurs prestataires ont développé des solutions dédiées à la cartographie des risques en général, et de corruption en particulier. Certains éditeurs proposent des logiciels spécialisés permettant de recenser les scénarios de risque par processus métier (achats, commercial, ressources humaines, finance, fusions-acquisitions, sponsoring et mécénat, relations avec les agents publics), de coter automatiquement les risques bruts et nets selon une matrice de criticité croisant probabilité et impact, de générer un tableau de bord consolidé et de suivre les plans de remédiation associés. Des modèles simplifiés, sous forme de classeurs préconfigurés avec des scénarios types et une matrice de criticité prête à l'emploi, existent également et peuvent servir de point de départ aux entreprises de taille plus modeste. Sur la place luxembourgeoise, plusieurs cabinets de conseil en conformité proposent également un accompagnement méthodologique sur ce terrain, ainsi que des outils de gestion des risques de conformité plus larges, permettant d'insérer la dimension anticorruption dans une cartographie couvrant également d'autres domaines (blanchiment, fraude, conflits d'intérêts).

Mais il va de soi qu'une cartographie des risques de corruption, pour être utile, est nécessairement très différente d'une entreprise à l'autre : elle reflète le secteur d'activité, les implantations géographiques, la nature de la clientèle et des partenaires commerciaux, le degré de recours à des intermédiaires, ainsi que l'historique propre des incidents rencontrés. Une cartographie établie par une entreprise ne saurait donc être reprise telle quelle par une autre, fût-elle du même secteur, sans un travail d'adaptation substantiel.

Enfin, la cartographie des risques n'est jamais un exercice figé. Elle doit faire l'objet d'un suivi et d'une révision réguliers, tant à des intervalles prédéfinis –

généralement fixés à l'occasion de la validation initiale de la cartographie – qu'à la suite de chaque incident significatif, qu'il ait été détecté par le dispositif d'alerte interne, révélé par un audit, ou porté à la connaissance de l'entreprise par tout autre moyen. Chaque nouvel élément d'information doit ainsi être capitalisé pour affiner la connaissance que l'entreprise a de ses propres risques, dans une logique d'amélioration continue.

417. Les 3 étapes de la gestion des risques. Après ces propos introductifs concernant la gouvernance, nous allons analyser de plus près la fonction de conformité (section 1), la fonction d'audit (section 2), et la remédiation (section 3). Ces différentes étapes ne doivent pas être appréhendées isolément : elles s'articulent de manière logique et progressive, chaque phase alimentant la suivante et permettant d'affiner en continu la maîtrise du risque de corruption. Ensemble, elles s'inscrivent dans la démarche classique de gestion des risques, fondée sur l'identification des risques, leur évaluation puis la définition et la mise en œuvre de mesures de prévention et de contrôle adaptées.

Les trois piliers d'un dispositif anticorruption selon les recommandations de l'AFA

Un dispositif de prévention de la corruption repose classiquement sur trois piliers indissociables :

- l'engagement de l'instance dirigeante, qui suppose exemplarité personnelle, communication et allocation de moyens suffisants.

- Le deuxième pilier est la connaissance des risques auxquels l'entreprise est exposée, matérialisée par une cartographie des risques régulièrement actualisée.

-Le troisième pilier est la gestion de ces risques, à travers des mesures de prévention, de détection et, le cas échéant, de sanction des manquements constatés.

SECTION 1 - FONCTION DE CONFORMITÉ

418. Introduction. Contrairement à d'autres matières où la désignation d'un responsable dédié est expressément imposée par les textes – par exemple la fonction de responsable de la conformité en matière de lutte contre le blanchiment, au travailleur désigné en matière de sécurité et de santé au travail, ou encore, dans une certaine mesure, aux exigences émergentes en matière d'intelligence artificielle[787] –, rien n'impose, à ce stade, la mise en place d'une

[787] Par ailleurs, de nouvelles vagues réglementaires viennent progressivement élargir et approfondir ces exigences : le règlement DORA en matière de résilience opérationnelle numérique, la directive CSRD sur le reporting de durabilité, ou encore la directive CS3D sur le devoir de vigilance des entreprises créent toutes, à des degrés divers, des obligations d'organisation interne - y compris en matière de prévention de la corruption dans la chaîne de valeur - qui rendent au final incontournable la mise en place d'une fonction de conformité anticorruption formalisée.

fonction de conformité anticorruption au sein de l'entreprise. Il s'agit néanmoins d'une bonne pratique largement répandue et recommandée par l'ensemble des référentiels existant en la matière.

Dans les entreprises de taille importante, cette fonction peut être exercée de manière autonome, au sein d'une équipe dédiée à la conformité anticorruption, voire à la conformité au sens large. Dans des structures plus modestes, elle peut être utilement intégrée à un autre département existant, qu'il s'agisse du département juridique ou de la fonction conformité déjà en place au sein de l'entreprise – cette dernière étant souvent associée, à tort, et surtout au Luxembourg, exclusivement à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, alors qu'elle a naturellement vocation à couvrir un périmètre plus large.

Le rôle du responsable de la conformité anticorruption selon l'AFA[788]

Le guide de l'AFA part du constat qu'une affaire de corruption peut entraîner des conséquences financières, commerciales et humaines lourdes pour l'organisation, tandis qu'un programme de conformité anticorruption permet de se prémunir contre la dégradation de sa réputation et de sa valeur économique. La responsabilité de la mise en place du dispositif de conformité repose toujours sur l'instance dirigeante, même lorsque sa mise en œuvre opérationnelle est déléguée à un responsable de la fonction conformité, cette délégation ne l'exonérant pas de sa propre responsabilité.

Le positionnement du responsable de la conformité doit garantir l'objectivité de ses appréciations, l'indépendance de son action et un accès aisé à l'instance dirigeante ; son rattachement à la direction générale et sa participation au comité de direction témoignent, sans en constituer une preuve absolue, de la maturité du programme de conformité de l'organisation. Ses fonctions requièrent un sens des relations et des capacités managériales (diplomatie, objectivité, discrétion), une connaissance solide des réglementations applicables ainsi qu'une expérience des méthodes de cartographie et de gestion des risques.

Ses attributions couvrent typiquement la coordination de la cartographie des risques, la participation à l'élaboration du code de conduite, le pilotage du dispositif de formation, la mise en place de la procédure d'alerte interne, l'implication dans le régime disciplinaire, l'appui à l'évaluation de l'intégrité des tiers, la mise en place de procédures de contrôles comptables et la conduite du dispositif de contrôle et d'évaluation interne.

Sur le plan de la responsabilité, le guide précise que seul le dirigeant de l'entreprise répond, avec la personne morale, d'un manquement devant la commission des sanctions de l'AFA (actuellement il n'y a pas de sanctions comparables au Luxembourg), et que le simple manquement du responsable de la conformité à ses obligations professionnelles ne peut, à lui seul, constituer un acte de corruption ou de complicité de corruption.

419. Le responsable conformité (*compliance officer*). La notion de « responsable conformité » renvoie plus à une fonction qu'à un statut.

[788] « Guide pratique - La fonction conformité anticorruption dans l'entreprise », Agence française anticorruption, janvier 2019.

L'entreprise est donc en principe libre de déterminer la manière dont elle organise sa fonction de conformité anticorruption. Mais le responsable conformité n'est pas nécessairement lié à l'organisation par un contrat de travail.

Dans certains cas, il peut exercer ses fonctions en qualité de simple mandataire social, par exemple en tant qu'administrateur, gérant ou dirigeant. Cette situation se rencontre plus particulièrement dans les structures de taille modeste, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour créer une fonction de conformité anticorruption autonome ou recruter un spécialiste dédié.

La fonction peut également être exercée à titre bénévole. Si cette situation demeure moins fréquente, elle peut notamment se rencontrer dans le secteur associatif et non lucratif, par exemple lorsqu'un administrateur d'association accepte d'endosser la responsabilité du dispositif anticorruption de la structure. Il faut rappeler qu'au Luxembourg, de nombreuses institutions caritatives gèrent d'importants fonds publics et assument des missions de service public qui leur sont déléguées – la lutte anti-corruption y est donc essentielle.

En principe, rien n'impose que la fonction de responsable conformité anticorruption soit exercée exclusivement en interne. Selon la taille de l'organisation, son activité ou ses besoins spécifiques, certaines missions de conformité peuvent être externalisées, en tout ou en partie, auprès de prestataires spécialisés, notamment lorsque l'entité ne dispose pas en interne des ressources ou de l'expertise nécessaires, ou lorsque certaines tâches (audits d'intégrité, due diligence tiers, formations anticorruption) requièrent des compétences techniques spécifiques.

La fonction peut donc être exercée sous des statuts juridiques variés : salarié, mandataire social, prestataire externe indépendant ou, plus exceptionnellement, bénévole. Le statut juridique de la personne chargée de la conformité anticorruption ne se confond ainsi pas avec la fonction qu'elle exerce. Pour certains aspects de la responsabilité, notamment en matière civile, le statut retenu peut influencer le régime juridique applicable. En matière pénale, en revanche, ce statut est indifférent, ou du moins d'une importance secondaire.

De toute manière, l'absence d'une fonction formalisée ne fait pas disparaître les responsabilités qui lui sont inhérentes : l'entreprise reste tenue de se conformer à la législation applicable. À défaut de toute désignation, la responsabilité demeure entièrement à la charge des organes dirigeants.

Et si l'argument juridique ne convainc pas, l'argument économique peut l'emporter. Sans entrer dans le détail des diverses études menées sur le sujet, il suffit de retenir que la réponse de l'analyse économique semble quasiment

unanime : les dépenses investies dans la conformité (notamment, mais pas exclusivement anticorruption) sont « rentables », en ce qu'elles permettent d'éviter des coûts bien plus élevés (amendes, sanctions pénales, frais de procédure, réputation, exclusion des marchés publics, interruptions d'activité). Mais, hélas, on ne perçoit pas toujours les risques qui ont été évités.

Ce sont d'ailleurs les grandes entreprises qui ont, les premières, intégré cette logique (comparable à celle de l'assurance) en développant des programmes anticorruption structurés bien avant que le législateur ne s'en empare. La conformité ne doit cependant pas devenir une fin en soi : elle doit demeurer proportionnée, efficace et rationnelle, sous peine de verser dans l'excès de formalisme et le « check-the-box », ni prendre le dessus sur l'opérationnel.

420. Indépendance du responsable conformité. La fonction de responsable conformité est, par nature, une fonction de contrôle. Elle consiste à identifier et à gérer certains risques - dont le risque de corruption - ce qui implique parfois de s'opposer à des décisions internes ou, à tout le moins, de ralentir certains projets, de soulever des doutes, de poser des questions, voire de remettre en question la probité de certains collaborateurs et dirigeants. Ce que le responsable conformité accomplit pour prévenir un risque de blanchiment ou de corruption peut être vécu par d'autres - notamment les fonctions opérationnelles ou commerciales - comme un frein aux opportunités : le client prometteur que l'on doit refuser parce qu'il a des antécédents pénaux, l'intermédiaire commercial dont on ne peut valider l'intégrité, le cadeau ou l'invitation que l'on doit décliner pour éviter toute suspicion de corruption, la « commission » réclamée par un agent public que l'on doit refuser malgré le risque de perdre le marché.

Pour d'autres, la fonction peut être perçue comme un facteur d'inefficacité et de coût : les due diligences préalables à l'engagement d'un tiers (→ 442), les validations requises avant tout cadeau ou toute invitation, ou, de manière plus générale, le temps consacré à remplir des formulaires, à suivre des procédures et à attendre des validations.

Les entreprises ont des degrés très divers de *culture compliance*, c'est-à-dire de sensibilité et d'acceptation de l'utilité de cette fonction en matière de prévention de la corruption. En fonction de cela, le responsable conformité peut se heurter à des résistances internes pouvant aller du simple manque de ressources ou de l'ignorance de ses recommandations jusqu'à des actes de représailles.

Pour cela, l'indépendance du responsable conformité est au cœur même de la fonction. Sans elle, la fonction de conformité anticorruption ne peut être exercée utilement, voire n'existe pas. Elle recouvre deux dimensions. D'une part, l'indépendance personnelle : le responsable conformité ne doit pas être en situation de conflit avec lui-même. Cela implique en particulier qu'il ne soit pas investi de pouvoirs de décision majeurs sur les matières qu'il est chargé de

contrôler - notamment sur les décisions commerciales, l'engagement de tiers ou l'octroi de cadeaux et invitations - car on ne peut être à la fois celui qui décide et celui qui contrôle. D'autre part, l'indépendance externe, qui doit mettre le responsable conformité à l'abri du risque de représailles. Il doit pouvoir identifier et signaler des risques de corruption, s'opposer ou remonter certains actes, voire effectuer des déclarations aux autorités, sans craindre à chaque pas pour son poste ou son statut.

Or, quel que soit le statut juridique du responsable conformité, il n'est jamais totalement à l'abri de ce risque. Un prestataire externe peut se voir résilier son contrat au profit d'un concurrent moins regardant. Un responsable conformité salarié reste exposé au pouvoir disciplinaire de sa hiérarchie.

Un premier moyen d'assurer cette indépendance est de placer le responsable conformité à un niveau élevé au sein de la hiérarchie, et de lui garantir un accès direct aux organes dirigeants. En l'absence d'un tel accès, ses interventions risquent d'être court-circuitées par des instances intermédiaires, réduisant l'effectivité de l'escalade - un enjeu particulièrement sensible lorsque le risque de corruption implique des dirigeants ou des cadres influents.

Un autre moyen est de mettre le responsable conformité à l'abri des représailles. Certes, tout salarié bénéficie à la base d'une protection contre les représailles : personne ne peut être sanctionné ou licencié pour avoir bien fait son travail, et le Code du travail interdit toute forme de traitement défavorable au motif que le salarié a exercé ses droits. Mais cette protection est souvent théorique et mérite d'être renforcée.

Dans certains cas, cette indépendance est légalement consacrée pour d'autres fonctions de conformité (voir encadré)

Protection fonctionnelle de salariés chargés de missions de conformité

Certaines catégories de salariés disposent, en raison de leur fonction, d'une garantie d'indépendance fonctionnelle expressément prévue par les textes : aucune mesure disciplinaire ne peut être prise à leur encontre en raison de l'exercice de leur fonction.

Ainsi notamment, le délégué à la protection des données (DPO[789]) bénéficie d'une telle protection puisqu'il doit veiller au respect du RGPD[790]. Les salariés désignés pour s'occuper de la sécurité et de la santé ne peuvent subir de préjudice en raison de ces activités[791]. Dans le secteur réglementé, on peut encore citer le statut des responsables de conformité (*compliance officer*) en général, et des responsables du respect et du

[789] Cette protection vise essentiellement à préserver l'indépendance fonctionnelle du DPO, et partant à garantir l'effectivité des dispositions du RGPD », de sorte que le DPO n'est pas protégé lorsque la mesure disciplinaire repose « sur un motif étranger à cette indépendance fonctionnelle ; Cour d'appel, 3e, 10 juillet 2025, n° 87/25, n° CAL-2023-01144.

[790] Art. 38 (3) du RGPD.

[791] Art. L. 312-3 (2) du Code du travail. On peut encore citer le cas du médecin du travail embauché dans un service de santé au travail propre à l'entreprise.

contrôle des obligations en matière de lutte anti-blanchiment. Les régulateurs (CSSF, CAA) veillent sur leur indépendance.

En matière de recours à des systèmes d'intelligence artificielle atteignant un certain niveau de risque, la surveillance doit être assurée par des ressources humaines suffisantes et qualifiées, dotées de la compétence, de la formation et de l'autorité nécessaires pour exercer un contrôle effectif et pouvoir « passer outre » des décisions automatiques [792] . Ces personnes doivent également être protégées contre le licenciement et toutes mesures disciplinaires ou autre traitement défavorable dans l'exercice de leurs fonctions[793].

En matière de prévention de la corruption, une telle garantie légale d'indépendance fonctionnelle fait, à ce jour, généralement défaut. Mais l'entreprise qui prend la conformité anticorruption au sérieux peut aussi s'auto-astreindre à assurer cette indépendance. Elle peut le faire notamment en recourant à des prestataires externes, ou en inscrivant des garanties d'indépendance dans les procédures internes, le contrat de travail ou le descriptif de fonctions du responsable conformité. Une telle clause pourrait ainsi prévoir l'absence de lien hiérarchique entre le responsable conformité et les fonctions opérationnelles ou commerciales qu'il surveille, l'interdiction de lui confier des tâches décisionnelles incompatibles avec sa mission de contrôle, la garantie d'un accès direct aux organes dirigeants, l'impossibilité de le sanctionner ou de le révoquer en raison de l'exercice de sa fonction, des procédures spéciales pour toute mesure de sanction ou de licenciement, etc.

Au-delà de telles formules contractuelles ou procédurales, c'est en définitive la culture de conformité de l'entreprise qui est déterminant. Lorsque les organes dirigeants incarnent eux-mêmes les valeurs d'intégrité et soutiennent activement la fonction compliance, celle-ci dispose d'une légitimité et d'une autorité que nul texte juridique ne peut pleinement remplacer.

SECTION 2 - AUDIT ET CONTRÔLE INTERNE

421. Le contrôle interne à trois niveaux, et l'audit comme troisième niveau. Au-delà du contrôle financier, la détection des atteintes à la probité repose sur un dispositif de contrôle et d'audit interne, structuré, dans sa forme la plus aboutie, en trois niveaux distincts et complémentaires.

(1) Le premier niveau, opéré par les équipes opérationnelles ou par la hiérarchie elle-même, vise à s'assurer, au moyen de contrôles préventifs réalisés avant la mise en œuvre d'une décision ou d'une opération, que les

[792] Art. 10 (3) de la Directive 2024/2831.
[793] Voir à ce sujet J-L Putz, Intelligence artificielle et droit du travail, Analyse en droit luxembourgeois, Larcier Luxembourg, 2026, § 180.

(c) 2026 - J-L Putz

tâches ont été accomplies conformément aux procédures édictées par l'entreprise.

(2) Le deuxième niveau, réalisé selon une fréquence prédéfinie ou de façon aléatoire par des personnes distinctes de celles ayant réalisé le contrôle de premier niveau vise à s'assurer, au moyen de contrôles détectifs, de la bonne exécution des contrôles de premier niveau et, plus largement, du bon fonctionnement du dispositif anticorruption dans son ensemble.

(3) L'audit interne représente précisément ce troisième niveau de contrôle. Réalisé par des personnes indépendantes, missionnées directement par l'instance dirigeante à laquelle elles rendent compte, il consiste en des audits périodiques destinés à vérifier que le dispositif de contrôle est conforme aux exigences de l'entreprise, efficacement mis en œuvre et tenu à jour. L'audit interne s'assure notamment que les situations de risque identifiées par la cartographie des risques sont effectivement couvertes par des mesures de prévention adéquates, ce qui suppose une bonne connaissance, par les auditeurs, de la cartographie elle-même.

422. Approche pratique. En pratique, l'exercice de l'audit interne gagne à s'appuyer sur un programme d'audit formalisé à l'avance, précisant le périmètre des contrôles envisagés, les modalités d'échantillonnage retenues, ainsi que le calendrier de leur réalisation. L'indépendance des auditeurs à l'égard des personnes ou des services contrôlés doit être rigoureusement respectée, pour éviter tout risque d'autocontrôle : ainsi, le service qui a lui-même contribué à l'élaboration de la cartographie des risques ne saurait valablement en auditer la pertinence. Il est également recommandé de documenter systématiquement les échantillons contrôlés, les constats opérés et leur cheminement, de façon à pouvoir justifier, a posteriori, de la méthode suivie. Une planification pluriannuelle des audits, couvrant progressivement l'ensemble des composantes du dispositif de conformité (cartographie, code de conduite, formation, évaluation des tiers, alerte interne, contrôles comptables, régime disciplinaire), permet enfin d'assurer une couverture exhaustive sans mobiliser des ressources disproportionnées sur une seule période.

Rien n'impose que l'audit du dispositif anticorruption fasse l'objet d'une fonction dédiée et distincte : il peut, au contraire, utilement s'intégrer au sein d'une fonction d'audit interne plus large, chargée d'auditer l'ensemble des risques auxquels l'entreprise est exposée – risques opérationnels, financiers, informatiques ou encore ceux liés à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette mutualisation permet de tirer parti des synergies déjà évoquées entre les différents domaines de conformité de l'entreprise, sous réserve que le volet anticorruption reste identifiable en tant que tel au sein du programme d'audit global.

423. Les suites de l'audit. Chaque audit se conclut par la rédaction d'un rapport circonstancié et documenté, détaillant les constats opérés, les mesures correctives préconisées et les éventuelles recommandations formulées. Ce rapport est communiqué à l'instance dirigeante et, selon l'organisation de l'entreprise, au responsable de la conformité, qui en tire les conséquences utiles, notamment en matière de mise à jour de la cartographie des risques ou de révision du plan d'action déjà engagé, voire à une remédiation (voir ci-après).

Au contrôle interne ainsi décrit s'ajoute, pour les entreprises qui y sont tenues, le contrôle exercé par le réviseur d'entreprises agréé dans le cadre de sa mission de certification des comptes, dont le rôle et les obligations spécifiques en matière de détection et de signalement des faits de corruption ont été traités dans les développements qui précèdent (→ 553).

SECTION 3 - REMÉDIATION

424. Traitement actif des incidents – *Never waste a good crisis*. La gestion des insuffisances constatées, ou remédiation, constitue le troisième temps de la gestion des risques, après la prévention et la détection. Elle suppose que l'entreprise traite activement tout incident, quelle qu'en soit l'origine : une alerte lancée par un collaborateur, un rapport d'enquête interne confirmant des soupçons, un audit interne révélant des déficiences dans l'application des procédures, des poursuites judiciaires engagées à l'encontre de l'entreprise ou de l'un de ses collaborateurs, voire la plainte d'un concurrent évincé d'un marché dans des conditions suspectes. Il peut s'agir d'un incident concret et avéré – un fait de corruption caractérisé – ou de simples insuffisances et défaillances dans l'application du dispositif : une procédure non suivie, une alerte non traitée dans les délais, des cadeaux reçus mais non déclarés. Le traitement doit également s'étendre aux « quasi-incidents », c'est-à-dire aux situations qui, sans s'être concrétisées, documentent un risque réel auquel l'entreprise a été exposée et qui aurait pu se matérialiser dans des circonstances légèrement différentes – et donc qui n'a pu être évité que de justesse ou par hasard.

425. Analyse des causes profondes. Face à un incident ou une insuffisance ainsi identifiés, l'entreprise procède à leur analyse afin d'en déterminer l'origine (*root cause analysis*). Cette démarche vise à traiter le problème à sa source plutôt que de se limiter à en corriger les symptômes apparents : un contrôle défaillant peut ainsi révéler, une formation insuffisante, une procédure mal conçue, une charge de travail excessive du personnel en charge du contrôle, ou encore un manque de moyens alloués à la fonction conformité.

426. Plan de remédiation documenté et suivi. Sur la base de cette analyse, l'entreprise détermine les adaptations nécessaires pour éviter la réitération de l'incident. Ces mesures peuvent prendre des formes variées : renforcement des effectifs ou des contrôles existants, modification des procédures internes jugées inadaptées ou insuffisamment claires, formation ciblée du personnel concerné, renforcement des moyens de l'audit interne. Sur le plan individuel, l'incident peut également donner lieu à des conséquences disciplinaires à l'égard des personnes impliquées (→ 650). Cette remédiation individuelle ne dispense cependant pas l'entreprise d'une réflexion plus large sur le caractère systémique de la défaillance constatée : au-delà du cas d'espèce, l'incident doit nourrir la mise à jour de la cartographie des risques et, le cas échéant, une révision plus profonde du dispositif de conformité dans son ensemble.

427. Un plan de remédiation documenté et suivi dans le temps. L'ensemble de ces mesures correctives est formalisé au sein d'un plan de remédiation, qui rappelle les insuffisances constatées, détaille les actions à mener, désigne nommément les personnes responsables de leur mise en œuvre et fixe les délais dans lesquels elles doivent y procéder. L'état d'avancement de ce plan fait l'objet d'un suivi régulier, dont les résultats sont communiqués à l'instance dirigeante. Cette documentation, loin d'être une simple formalité administrative, doit permettre à l'entreprise de retracer, à tout moment, l'ensemble des démarches entreprises et leur état d'avancement.

Dans le respect de la confidentialité due aux personnes concernées et des règles applicables en matière de protection des données personnelles, l'entreprise peut utilement communiquer en interne, sous une forme anonymisée, sur les incidents traités et les sanctions prononcées. Une telle communication rappelle concrètement la politique de tolérance zéro affichée par l'instance dirigeante (→ 415) et démontre, par les faits, que les incidents signalés font l'objet d'un traitement réel et non d'un classement sans suite.

Ce travail de remédiation peut en effet s'avérer précieux pour l'entreprise appelée à se justifier, que ce soit à l'occasion de cet incident même ou d'un incident ultérieur survenu dans des circonstances comparables. Sur le plan de la responsabilité civile, il constitue un argument de poids pour rappeler que la vigilance en matière de lutte contre la corruption demeure une obligation de moyens et non de résultat : même le dispositif le plus abouti ne saurait empêcher la survenance de tout incident, un aléa résiduel demeurant inhérent à toute activité humaine. Il constitue également un argument utile face à un régulateur ou une autorité déontologique appelés à apprécier le sérieux du dispositif de conformité de l'entreprise. Enfin, et ainsi qu'on l'a vu précédemment, il constitue en matière pénale un argument central, susceptible, selon les circonstances, de permettre à l'entreprise d'échapper à une condamnation (→ 274) ou, à tout le moins, de faire valoir une circonstance atténuante (→ 300).

428 à 439. Réservés.

CHAPITRE 3 - RELATIONS AVEC LES TIERS

440. Le risque qui ne vient pas nécessairement de l'intérieur. On aurait tort de limiter la prévention de la corruption aux seuls comportements internes à l'entreprise. Le risque de corruption peut prendre racine dans les interactions avec les tiers avec lesquels l'entreprise est en relation d'affaires. La connaissance de ces tiers – fournisseurs, clients, intermédiaires, prestataires – constitue à ce titre un volet essentiel du dispositif de prévention.

Cette vigilance répond à une double préoccupation. Il s'agit, d'une part, d'éviter que des tiers ne corrompent les salariés de l'entreprise, par exemple à l'occasion de l'attribution d'un marché ou de la négociation d'un prix. Il s'agit, d'autre part, d'éviter que l'entreprise elle-même ne se trouve entraînée, par les agissements de ses fournisseurs, partenaires ou clients, dans une affaire de corruption à laquelle elle serait restée totalement étrangère. Même en l'absence de toute responsabilité civile ou pénale propre de l'entreprise dans une telle hypothèse, le risque réputationnel demeure réel, ne serait-ce que du simple fait d'être associée, dans l'esprit du public ou de ses partenaires, à une affaire de corruption qui ne la concerne pourtant qu'indirectement. Le risque pénal, du reste, n'est pas toujours nul non plus : à travers les infractions de conséquence (recel, blanchiment), l'entreprise elle-même peut se trouver exposée. La question se pose alors très concrètement de savoir si elle peut continuer à utiliser les services ou les produits d'un fournisseur dont elle apprendrait qu'ils sont, en tout ou partie, le fruit d'une opération entachée de corruption.

441. Tiers concernés. Les tiers dont l'intégrité doit être évaluée recouvrent une réalité large : clients, fournisseurs de premier rang, intermédiaires, sous-traitants, titulaires de marchés publics, concessionnaires, délégataires, bénéficiaires de subventions ou de mécénat, cibles d'acquisition, partenaires en coentreprise – en somme, toute personne physique ou morale avec laquelle l'entreprise est en relation et qui peut l'exposer à un risque d'atteinte à la probité ; nous traitons à part les salariés et collaborateurs (→ 445). Comme pour la cartographie des risques (→ 416), cette évaluation obéit à une approche fondée sur les risques : tous les tiers ne présentent pas le même niveau de risque, et il serait à la fois disproportionné et contre-productif de leur appliquer un même niveau de vigilance uniforme.

Plusieurs facteurs viennent typiquement moduler ce niveau de risque : le pays d'implantation du tiers ou celui dans lequel la prestation est réalisée, certains pays étant structurellement plus exposés au risque de corruption que d'autres ; le secteur d'activité du tiers, certains secteurs – extraction de ressources naturelles, grands travaux d'infrastructure, marchés publics – étant

statistiquement plus sensibles ; l'enjeu économique de la transaction envisagée, une relation financière durable ou portant sur des montants importants appelant une vigilance renforcée ; ou encore la nature de la mission confiée au tiers, le recours à un intermédiaire chargé de faciliter l'obtention d'un contrat appelant, par exemple, une attention particulière.

442. ***Screening* des tiers.** L'évaluation de l'intégrité des tiers ne se limite pas au seul risque de corruption. Elle s'inscrit plus largement dans la prévention d'autres risques juridiques et réputationnels : risque de fraude, non-respect des normes environnementales, traite des êtres humains et travail forcé, conditions de travail indignes, non-respect des sanctions économiques internationales, blanchiment de capitaux, ou encore atteintes aux droits humains plus généralement. La probité et le risque de corruption ne doivent cependant pas être sous-estimés au sein de cet ensemble : la probité d'un partenaire contractuel en constitue, à notre sens, une caractéristique essentielle, au même titre que sa solvabilité ou sa capacité technique à exécuter ses engagements. A la suite d'un tel *screening*, il peut être décidé par exemple d'approuver la relation, de ne pas l'approuver, de mettre un terme à une relation existante.

Cette démarche de connaissance des tiers n'est pas sans rappeler le processus de connaissance de la clientèle (« KYC », *know your customer*) mis en œuvre en matière de lutte contre le blanchiment. Ces deux démarches poursuivent cependant des objectifs distincts – la vigilance anti-blanchiment vise avant tout à détecter l'origine ou la destination illicite de fonds, tandis que l'évaluation de l'intégrité des tiers en matière de corruption vise à apprécier le risque que le tiers verse ou reçoive, directement ou indirectement, un avantage indu. Certains efforts et certaines données peuvent néanmoins être mutualisés entre les deux démarches, sous réserve que le dispositif retenu permette de faire ressortir distinctement le risque spécifique de corruption.

Outils pratiques d'évaluation de l'intégrité des tiers

- *Contrôles de base généraux* : vérification des informations légales et financières aisément accessibles, telles que la publication des derniers comptes annuels, l'existence effective de la société ou sa situation vis-à-vis du registre de commerce.

- *Formulaires de conformité (compliance questionnaires)* : envoi au tiers d'un questionnaire structuré destiné à recueillir des informations sur son actionnariat, ses bénéficiaires effectifs, son activité et son éventuel dispositif anticorruption interne.

- *Certifications sur l'honneur* : déclaration signée par le tiers attestant, par exemple, l'absence de procédures judiciaires en cours à son encontre ou à l'encontre de ses dirigeants pour des faits de corruption.

- *Exigence de normes ou certifications indépendantes* : demande au tiers de justifier d'une certification délivrée par un organisme tiers reconnu (par exemple la norme ISO 37001 ; → 412).

- *Vérification de la politique anticorruption du tiers* : examen du code de conduite ou de la politique de probité éventuellement publiés par le tiers, et de son degré de formalisation.

- *Recherches en sources ouvertes :* recherche sur les moteurs de recherche disponibles en ligne afin d'identifier d'éventuelles informations défavorables (articles de presse, décisions de justice publiées, enquêtes journalistiques), recherches sur les réseaux sociaux : examen de la présence en ligne du tiers ou de ses dirigeants, susceptible de révéler des informations utiles sur leurs relations ou leur réputation.

- *Recours à des bases de données spécialisées* : consultation de bases de données commerciales de conformité (telles que World-Check ou équivalents), permettant d'identifier d'éventuelles sanctions internationales, listes d'exclusion ou statuts de personne politiquement exposée.

- *Demande d'un extrait de casier judiciaire* : sollicitation d'un extrait de casier judiciaire de la personne morale, voire de ses dirigeants.

- *Entretiens :* rencontre avec les personnes concernées ou les dirigeants du tiers, permettant d'apprécier de visu la cohérence des informations recueillies et la sensibilité du tiers aux questions de conformité.

- *Visites préalables sur site* : déplacement physique dans les locaux du tiers, particulièrement utile pour vérifier la réalité et la substance de son activité, notamment pour les intermédiaires ou prestataires dont les prestations sont difficiles à objectiver à distance.

- *Recours à des prestataires externes spécialisés* : pour les dossiers les plus importants ou les plus risqués, l'exercice peut s'avérer complexe à mener en interne ; le recours à un prestataire spécialisé dans les vérifications d'intégrité permet alors de bénéficier d'une expertise et de moyens d'investigation dédiés.

L'évaluation de l'intégrité d'un tiers est la plus utile lorsqu'elle intervient avant l'entrée en relation, à un moment où l'entreprise conserve toute liberté de ne pas s'engager. Elle doit cependant, le cas échéant, être renouvelée à intervalles réguliers pendant toute la durée de la relation, ainsi que chaque fois qu'un incident survient ou qu'une information inquiétante est portée à la connaissance de l'entreprise concernant ce tiers.

443. M&A - Un enjeu renforcé en matière de fusions-acquisitions. L'importance de ce screening est accrue dans le contexte d'une opération de fusion-acquisition. Le lien noué avec la cible n'est plus, en effet, un lien contractuel résiliable et temporaire comme celui noué avec un simple fournisseur : l'entreprise absorbe une autre entité, avec l'ensemble de son passif, de sa culture et de ses pratiques.

Se pose alors, comme on l'a vu au chapitre consacré à la responsabilité des personnes morales (→ 272), une question non encore clairement tranchée en droit luxembourgeois : celle de savoir si, pour des faits de corruption déjà commis avant l'opération, l'entreprise qui reprend l'entité concernée devra en assumer la responsabilité pénale. Cette question dépend essentiellement du

mécanisme juridique retenu pour l'opération – rachat de titres (*share deal*), cession d'actifs (*asset deal*), ou l'une ou l'autre forme de fusion.

Au-delà de ce risque déjà matérialisé (l'infraction est commise mais pas encore découverte, voire une enquête est ouverture mais la société l'ignore), il arrive également que le risque ne soit encore que latent au moment de l'opération et ne se concrétise qu'après celle-ci – hypothèse dans laquelle aucun doute ne subsiste quant à la responsabilité de l'entreprise qui a repris l'entité. Ce risque latent peut notamment tenir à une culture d'entreprise et à des pratiques à risque déjà ancrées au sein de la cible – par exemple le versement, assumé et poursuivi après l'acquisition par d'anciens collaborateurs de la cible restés en poste, de pots-de-vin à des intermédiaires ou à des agents publics, selon des pratiques que l'entreprise acquéreuse n'aurait pas identifiées ni corrigées à temps.

Certes, il peut exister des clauses de garantie de passif (*reps & warranties*), destinées à protéger l'acquéreur contre la révélation, postérieurement à l'opération, de faits antérieurs à celle-ci. Il ne s'agit cependant que d'une solution ex post, de nature seulement indemnitaire, et dont la mise en œuvre s'avère loin d'être toujours aisée en pratique. Mieux vaut, en conséquence, prévenir la difficulté en amont.

La réalisation d'un audit d'acquisition (*due diligence*) préalable à l'opération s'impose donc, et porte logiquement sur de nombreux aspects (financier, comptable, fiscal, juridique, social, environnemental, technique, etc.). L'aspect pénal, et en particulier le risque de corruption, ne doit pas être absent de cet exercice – que celui-ci soit réalisé par des équipes humaines ou, de façon croissante, à l'aide d'outils d'intelligence artificielle.

L'évaluation de l'intégrité d'un tiers, aussi rigoureuse soit-elle, ne produit cependant tout son effet que si ses conclusions sont consolidées par des engagements contractuels adaptés au niveau de risque identifié.

Un référentiel utile en matière de connaissance des tiers : le guide de la Chambre de commerce internationale

Parmi les sources d'inspiration disponibles pour structurer un dispositif de connaissance des tiers, le guide préparé par la Commission de la responsabilité des entreprises et de la lutte contre la corruption de la Chambre de commerce internationale (International Chamber of Commerce, ICC)[794], mérite une attention particulière.

Ce guide, spécifiquement pensé pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas toujours les ressources d'un grand groupe multinational, poursuit un objectif résolument pratique : montrer comment mener une évaluation de l'intégrité des tiers

[794] International Chamber of Commerce, Anti-corruption Third Party Due Diligence: A Guide for Small and Medium Size Enterprises, Document ICC nº 195-64 Rev2, préparé par la Commission de la responsabilité des entreprises et de la lutte contre la corruption de l'ICC, 26 mai 2015.

de façon simple, proportionnée et peu coûteuse, sans nécessiter de département juridique dédié.

Son premier apport tient à sa méthode d'évaluation du risque, fondée sur quatre facteurs clés qu'il invite à croiser systématiquement : le fait que le tiers soit lui-même un agent public ou soit appelé à interagir avec des agents publics dans l'exécution du contrat, le pays d'implantation du tiers et celui où la prestation est réalisée, le secteur d'activité concerné, et enfin la valeur et la nature du contrat envisagé. Le guide propose à cet égard un outil de cotation simple, croisant ces facteurs pour classer chaque relation en risque élevé (due diligence requise) ou faible (due diligence non nécessaire).

Son second apport réside dans les six piliers qu'il identifie pour structurer concrètement l'évaluation : la connaissance des bénéficiaires effectifs du tiers, son assise financière et les modalités de paiement envisagées, sa compétence réelle à fournir les services attendus, la recherche d'antécédents de corruption ou d'informations défavorables publiquement disponibles, sa réputation auprès de références commerciales, et enfin son approche propre en matière d'éthique et de conformité.

Le guide insiste enfin sur le caractère non figé de cette évaluation : l'identification d'un signal d'alerte (« *red flag* ») ne doit pas nécessairement conduire au rejet automatique du tiers, mais à une analyse plus approfondie permettant, le cas échéant, de mettre en œuvre des mesures d'atténuation proportionnées.

444. **Clauses anticorruption dans les contrats.** Les clauses anticorruption peuvent utilement compléter les contrats commerciaux ou des conditions générales de l'entreprise, particulièrement lorsqu'il s'agit de contrats importants ou identifiés comme à risque à l'occasion de la cartographie (→ 416). Selon la position de l'entreprise dans la relation contractuelle, elle se verra imposer de telles clauses par son cocontractant, ou sera au contraire en mesure de les imposer elle-même : tout dépend, en pratique, du rapport de force résultant de la négociation. Dans certains secteurs particulièrement exposés – infrastructures, énergie, industries extractives, marchés publics –, ces clauses sont devenues une pratique commerciale standard, admise et attendue par l'ensemble des acteurs du marché.

Le contenu exact d'une clause anticorruption dépend nécessairement de la situation individuelle de chaque relation contractuelle, notamment de la nature de l'activité concernée, du profil de risque du cocontractant et de l'enjeu économique du contrat. Une attention particulière doit également être portée au droit applicable au contrat, ainsi qu'aux pays dans lesquels celui-ci pourrait venir à exécution et, le cas échéant, donner lieu à une exécution forcée. La clause doit enfin être réaliste, à notre avis : une clause trop ambitieuse ou disproportionnée par rapport aux moyens réels des parties risque de rester lettre morte, ou pire, de fragiliser la position de celui qui s'en prévaudrait sans jamais l'avoir réellement mise en œuvre.

Sous ces réserves, nous ne proposons pas ici de modèle de clause type, tant les modèles disponibles sont nombreux et déjà bien documentés (voir encadré). Nous préférons énumérer les principaux sujets qu'une clause

(c) 2026 - J-L Putz

anticorruption bien conçue devrait aborder, à charge pour chaque entreprise de les combiner et de les pondérer selon sa situation propre :

- *Déclaration d'intégrité de principe.* Chaque partie déclare, pour elle-même ainsi que pour ses dirigeants et collaborateurs, n'avoir ni offert, ni promis, ni octroyé, ni sollicité, ni accepté d'avantage indu en lien avec le contrat, et s'engage à ne pas le faire pendant toute la durée de la relation contractuelle.
- *Sous-traitance et répercussion aux tiers.* La partie qui recourt à des sous-traitants, agents ou intermédiaires s'engage à leur imposer des obligations anticorruption substantiellement équivalentes et à s'assurer, dans une mesure raisonnable, de leur respect effectif tout au long de la chaîne contractuelle.
- *Droit de résiliation.* En cas de manquement grave ou répété aux engagements anticorruption, l'autre partie dispose du droit de résilier le contrat, éventuellement après une phase de mise en demeure permettant à la partie défaillante de remédier à la situation.
- *Droit d'audit.* La clause peut conférer à une partie le droit de mener des vérifications sur les registres comptables et documents de l'autre partie en lien avec le contrat, incluant le cas échéant le droit de mener des investigations plus poussées, d'entendre les dirigeants et salariés concernés, d'obtenir leur coopération, voire un droit d'accès aux locaux ou aux systèmes d'information pertinents.
- *Reporting régulier.* La clause peut imposer à l'une des parties, ou aux deux, la production périodique d'un rapport ou d'une attestation relative au respect de ses engagements et au bon fonctionnement de son dispositif de conformité.
- *Droits de recours et clause de garantie « quitte et indemne ».* La clause peut organiser un mécanisme d'indemnisation de la partie lésée par le manquement de l'autre, notamment à travers une clause de garantie dite « quitte et indemne » (*hold harmless*), par laquelle une partie s'engage à indemniser l'autre de tout préjudice, y compris les frais de défense, résultant d'un manquement qui lui serait imputable.
- *Clauses pénales.* Une clause pénale peut prévoir le versement d'une somme forfaitaire en cas de manquement avéré aux engagements anticorruption, indépendamment du préjudice réellement subi, sous réserve de sa validité et de sa proportionnalité au regard du droit applicable.
- *Contrôle de la communication.* Il peut être utile d'encadrer contractuellement la communication relative à un incident avéré ou suspecté, qu'il s'agisse des échanges avec les autorités compétentes ou de toute communication publique ou médiatique, afin d'éviter qu'une partie ne prenne des positions préjudiciables à l'autre avant que les faits ne soient établis.
- *Droit applicable et juridiction compétente.* La clause doit enfin préciser le droit applicable au contrat ainsi que la juridiction ou l'instance compétente

pour trancher tout litige relatif à son application, en envisageant, le cas échéant, le recours à l'arbitrage plutôt qu'aux juridictions étatiques.

Clause d'arbitrage : et pourquoi pas le Luxembourg ?

Le recours à l'arbitrage présente un intérêt particulier pour les litiges relatifs à des allégations de corruption, compte tenu de la confidentialité qui entoure la procédure, particulièrement précieuse pour des parties soucieuses de protéger leur réputation, ainsi que de la possibilité de désigner des arbitres disposant d'une expertise spécifique en matière de conformité et de lutte contre la corruption.

Le choix du Luxembourg comme siège d'arbitrage, à travers notamment le Luxembourg Arbitration Center (LAC), institution d'arbitrage de la Chambre de commerce, peut présenter des atouts: la neutralité du pays, sa stabilité politique et sociale, sa localisation stratégique et centrale, ainsi que la qualité de ses infrastructures. Le LAC dispose de son propre règlement d'arbitrage et poursuit notamment pour mission de faciliter le règlement des différends nationaux et internationaux par la voie arbitrale.

Modèles de clauses anticorruption

Les modèles de clauses anticorruption disponibles sont nombreux et proviennent de sources très diverses. Parmi les plus utiles :

(a) les Sample Anti-Corruption Commitments du GIACC (Global Infrastructure Anti-Corruption Centre), structurés selon le niveau de risque présenté par le partenaire commercial et particulièrement détaillés sur le plan opérationnel ;

(b) les documents standards de passation des marchés des banques multilatérales de développement, notamment de la Banque mondiale, qui développent de façon approfondie les obligations de coopération, de conservation des pièces et les droits d'inspection et d'audit ;

(c) des modèles publiés par de grands groupes ou dans certains secteurs à risque (infrastructures, énergie, industries extractives), ainsi que les contrats commerciaux déposés en tant qu'annexes auprès de la Securities and Exchange Commission américaine (base EDGAR), source riche de formulations réelles issues de la pratique contractuelle.

(e) la clause anticorruption de la Chambre de commerce internationale (ICC) est probablement la référence la plus connue pour les contrats commerciaux internationaux. La dernière édition date de 2025, vise à offrir aux parties une disposition contractuelle rassurant chacune d'elles sur l'intégrité de son cocontractant, tant pendant la période précontractuelle que pendant l'exécution du contrat, voire au-delà.

La clause propose trois options d'intégration au choix des parties : une incorporation par référence aux règles ICC de lutte contre la corruption de 2023, une incorporation intégrale du texte de ces règles dans le contrat, ou une simple référence à l'existence d'un programme de conformité anticorruption interne à chacune des parties, tel que décrit par ces mêmes règles. Les parties peuvent également choisir de l'utiliser, ou de s'en inspirer, dans le cadre d'une clause de conformité plus large couvrant d'autres

risques tels que les droits humains, les critères ESG, le blanchiment de capitaux, la fraude ou les sanctions économiques.

Sur le fond, sans reproduire ici l'intégralité de son contenu, la clause s'articule autour de plusieurs engagements : un engagement de non-corruption couvrant la période précontractuelle, chaque partie garantissant qu'aucun avantage indu n'a été offert, promis ou octroyé en lien avec le contrat, un engagement similaire s'étendant à toute la durée du contrat et au-delà, une déclaration d'absence de conflit d'intérêts, ainsi que un mécanisme de notification et de remédiation en cas de manquement avéré, avant que la partie lésée ne puisse suspendre ou résilier le contrat . La clause ménage un équilibre entre la lutte contre la corruption et la préservation de la relation contractuelle, en offrant à la partie mise en cause l'opportunité de remédier au manquement ou d'invoquer, à titre de défense, l'existence de mesures de prévention anticorruption adéquates avant toute suspension ou résiliation. Enfin, tout litige relatif aux conséquences contractuelles d'un manquement allégué est tranché par l'instance de règlement des différends prévue au contrat, qu'il s'agisse d'un tribunal arbitral ou de toute autre entité désignée à cet effet.

Ces modèles ne pas toujours être repris tels quels: leur portée dépend du droit applicable, de la réciprocité de la clause entre les parties, des règles de protection des données et de confidentialité, de la proportionnalité du droit d'audit envisagé, ainsi que des conditions de validité, en droit luxembourgeois, des clauses de résiliation, pénales ou indemnitaires retenues.

CHAPITRE 4 - RELATIONS AVEC LE PERSONNEL

445. **Plan.** Dans le cadre des relations avec le personnel, nous nous intéresserons au rôle que doivent jouer le contenu du contrat de travail (section 1), et surtout les chartes et politiques internes (section 2) avant de nous pencher sur les mesures de formation (section 3).

SECTION 1 - CONTRAT DE TRAVAIL

446. **Vérifications à l'embauche**. Le salarié constitue une partie envers laquelle l'entreprise s'engage sur le long terme, ce qui justifie qu'un minimum de vérifications soit opéré avant son recrutement, dans une logique proche de celle développée à propos de l'évaluation de l'intégrité des tiers. Les règles applicables sont cependant sensiblement plus strictes dans le cadre d'une relation de travail que dans celui d'une relation commerciale : à l'égard du salarié, le respect de sa vie privée vient limiter les possibilités d'action de l'employeur, bien au-delà de ce qui prévaut à l'égard d'un simple cocontractant commercial. On ne peut pas procéder à un véritable « *screening* » du candidat.

À notre sens, rien n'interdit par principe à l'employeur de procéder à une recherche en sources ouvertes sur Internet afin de se faire une idée générale

du profil d'un candidat. Une telle recherche doit cependant rester proportionnée et en lien avec le poste à pourvoir : plus le poste est sensible ou exposé aux risques de probité, plus une telle vérification se justifie ; à l'inverse, elle perd toute légitimité pour un poste sans lien avec ces enjeux. Les informations ainsi recueillies, si elles sont utilisées dans le processus de décision, doivent en outre respecter les principes de pertinence et de minimisation posés par le règlement général sur la protection des données.

La signature de déclarations sur l'honneur, par exemple relatives à l'absence de condamnations pénales ou de conflits d'intérêts, ne constitue pas une pratique courante en matière de recrutement, et l'on peut légitimement s'interroger sur la validité qu'un tribunal lui accorderait en cas de contestation, dans la mesure où le candidat, placé en position de dépendance vis-à-vis de l'employeur potentiel, peut difficilement s'y opposer librement. Une demande de déclarer le patrimoine, telle qu'elle peut exister pour les élus, paraît excessive. Au niveau du casier judiciaire, la loi se montre également restrictive.

Le casier judiciaire : une pratique restrictive[795]

La loi luxembourgeoise[796] encadre strictement la possibilité, pour un employeur, de demander à un candidat ou à un salarié la production d'un extrait de son casier judiciaire.

Dans le cadre du recrutement, l'employeur ne peut demander la remise d'un bulletin n° 3 que par une demande écrite et spécialement motivée par rapport aux besoins spécifiques du poste, cette demande devant elle-même figurer dans l'offre d'emploi. Le bulletin remis par le candidat ne peut être conservé au-delà d'un délai d'un mois à compter de la conclusion du contrat de travail et doit être détruit sans délai si le candidat n'est finalement pas engagé. Dans le cadre de la gestion du personnel déjà en poste, un nouveau bulletin n° 3 ne peut être exigé que si des dispositions légales spécifiques le prévoient, ou en cas de nouvelle affectation justifiant un nouveau contrôle de l'honorabilité au regard des besoins spécifiques du nouveau poste ; sauf disposition légale contraire, l'extrait ne peut alors être conservé plus de deux mois à compter de sa délivrance[797].

[795] Une loi du 26 mai 2026 a introduit un mécanisme permettant au ministère public de communiquer certaines informations pénales à des employeurs ou autorités concernées avant l'issue définitive de la procédure. Au cours des travaux parlementaires, il a été envisagé d'étendre ce mécanisme, pour les employeurs publics et les personnes chargées d'une mission de service public, à des infractions telles que le blanchiment, la fraude fiscale ou encore le détournement de fonds publics. Cette approche, inspirée notamment du modèle français mis en place à la suite de l'affaire « Villefontaine », a cependant été abandonnée à la suite des objections du Conseil d'État. Le texte finalement adopté repose sur une liste limitative d'infractions principalement dirigées contre les personnes ou les mineurs, de sorte que le dispositif est inapplicable en matière de corruption.

[796] Art- 8-5 et 9 de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire.

[797] Le bulletin n° 4, quant à lui, ne peut être demandé au candidat que lorsque la détention d'un permis de conduire valable constitue une condition indispensable à l'exercice de l'activité professionnelle et est exigée par le contrat de travail, selon les mêmes exigences de forme écrite

À l'expiration de ces délais de conservation, ni l'extrait ni les données qui y figurent ne peuvent être conservés sous quelque forme que ce soit.

Nous relevons que dans la fonction publique (communale), aucun contrôle d'intégrité n'est fait lors du recrutement d'agents publics ; seul un extrait du casier doit être présenté[798].

447. **Les questions posées lors de l'entretien d'embauche.** Les questions posées lors de l'entretien d'embauche ne doivent, en principe, pas porter sur la vie privée du candidat. Nous avons cependant vu, au titre du régime disciplinaire, que pour des postes à responsabilités élevées ou à caractère représentatif, la probité du salarié, y compris dans sa vie privée, peut avoir une incidence sur des décisions professionnelles ultérieures (→ 654). Cette même logique invite à ne pas exclure trop rapidement, pour ce type de postes précisément, toute question touchant à la probité générale du candidat, pour autant qu'elle demeure strictement en lien avec les exigences du poste.

Questions admises et obligation de révélation spontanée lors de l'embauche

Il n'est pas toujours facile d'arbitrer, lors de l'entretien d'embauche, entre les intérêts légitimes de l'entreprise et le respect de la vie privée du candidat. La difficulté se pose à un double niveau : ce que l'employeur est en droit de demander, d'une part, et ce que le candidat doit spontanément révéler sans même y être interrogé, d'autre part. Sur ce second point, la réticence ou le simple silence gardé par le salarié lors de la conclusion du contrat de travail sur des faits, même éventuellement relatifs à sa vie privée, mais ayant une incidence sur son activité professionnelle, peut être constitutif de dol cause de nullité du contrat.

Une omission dolosive ou un mensonge apporté à une question posée par l'employeur peuvent ainsi, à notre avis, justifier une annulation du contrat de travail pour vice de consentement, avec les conséquences que cela emporte pour le salarié concerné. Mais uniquement si la question était légitime. Nous présentons ci-après trois cas jugés par la jurisprudence qui donnent une orientation utile sur cette frontière.

- *Période d'incarcération passée sous silence*[799]. Interrogé lors de l'entretien d'embauche sur une lacune de son curriculum vitae portant sur une période de 6 ans, un candidat avait répondu avoir travaillé dans le secteur immobilier pour sa famille, sans révéler qu'il avait en réalité été incarcéré pendant plusieurs années pour trafic de stupéfiants ; la Cour a jugé que, même en l'absence de question spécifique sur d'éventuels antécédents judiciaires, il ne pouvait légitimement garder le silence face à la question précise qui lui avait été posée sur son activité professionnelle durant cette période. Le futur employeur pouvait en effet légitimement se fier à l'honnêteté du candidat et à l'exactitude des renseignements fournis, sans devoir procéder à des vérifications ni exiger un extrait de casier judiciaire, en l'absence de tout élément de nature à faire naître

et de motivation spécifique, et avec la même obligation de destruction en cas de non-engagement du candidat.

798 GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 36 (basé sur l'évaluation des villes de Luxembourg et de Dudelange).

799 Cour d'appel, 18 novembre 2004, n° 28235 du rôle.

un doute raisonnable. La réticence dolosive a été jugée déterminante compte tenu de l'importance de l'honnêteté et de la confiance dans le secteur sensible de la bijouterie concerné, de la gravité et de la nature de l'infraction ayant donné lieu à l'incarcération, et le candidat avait lui-même reconnu que la révélation de son passé carcéral lui aurait fermé l'accès au poste ; le contrat de travail a en conséquence été annulé pour dol.

- *Omission de révéler une relation amoureuse avec une personne travaillant auprès d'un concurrent*[800]. Une salariée recrutée comme directrice des ressources humaines, poste impliquant de siéger au comité exécutif et d'avoir accès à de nombreuses informations très sensibles sur le fonctionnement de l'entreprise, avait rempli un formulaire de « curriculum vitae confidentiel » sans y mentionner la relation amoureuse qu'elle entretenait avec le dirigeant d'une société concurrente, se contentant de le désigner comme personne à prévenir en cas d'urgence. La Cour a retenu que cette omission constituait une réticence dolosive, rappelant que la réticence doit porter sur un élément important du contrat que la partie aurait dû révéler et avoir été faite dans une intention dolosive, l'employeur devant prouver le mensonge ou la réticence, l'intention de tromper, et le caractère déterminant du dol sur son consentement. Considérant cette réticence déterminante compte tenu de la sensibilité du poste occupé, la Cour a annulé le contrat de travail.

- *Omission de révéler une activité concurrence*[801]. Un salarié avait été engagé sans révéler à son employeur qu'il exploitait par ailleurs une entreprise concurrente dans la même branche d'activité, alors que le contrat de travail stipulait expressément l'interdiction pour le salarié de traiter des affaires, pour son propre compte ou celui d'un tiers, dans la branche de l'employeur sans l'assentiment écrit de celui-ci, sous peine de résiliation immédiate. La Cour a rappelé que le dol est une cause de nullité lorsque les manœuvres pratiquées par une partie sont telles qu'il est évident que l'autre partie n'aurait pas contracté sans elles, et que la réticence dolosive relative à l'activité professionnelle du salarié peut constituer une telle manœuvre viciant le consentement. Retenant que le non-exercice d'une activité concurrente avait déterminé l'employeur à conclure le contrat, la Cour a confirmé la nullité du contrat de travail.

448. **Clauses d'exclusivité**. La clause d'exclusivité, qu'elle porte sur l'activité du salarié ou sur celle d'un intermédiaire commercial, entretient un rapport ambivalent avec la prévention des conflits d'intérêts. D'un côté, elle peut contribuer à les prévenir : en empêchant un collaborateur ou un agent de travailler simultanément pour un concurrent, un fournisseur ou un client de l'entreprise, elle réduit le risque que ses décisions soient influencées par des intérêts extérieurs concurrents. De l'autre, mal calibrée, elle peut au contraire favoriser l'apparition de tels conflits, en resserrant à l'excès les liens économiques entre l'entreprise et un intermédiaire unique devenu totalement dépendant d'elle, ou en dissimulant, sous couvert d'exclusivité contractuelle, une situation de dépendance économique propice à des arrangements informels échappant à tout contrôle.

[800] Cour d'appel, 3e, 5 mars 2020, n° CAL-2019-00392.
[801] Cour d'appel, 3e, 24 janvier 2013, n° 37944 du rôle.

Il convient cependant de rappeler que les clauses d'exclusivité sont, s'agissant des salariés, restreintes par la loi, laquelle exige qu'elles reposent sur des intérêts légitimes de l'entreprise, objectivement vérifiables, et qu'elles demeurent proportionnées au but recherché (encadré). En outre, une telle clause ne peut, par définition, porter que sur des activités professionnelles parallèles. Il n'est en principe pas possible d'interdire, ni même de soumettre à autorisation préalable, l'exercice d'activités accessoires de nature politique, bénévole ou associative[802], bien que des conflits d'intérêts puissent également naître de ce type d'engagements. Il reste cependant possible, à notre avis, d'imposer au salarié une simple obligation d'information de l'entreprise sur l'exercice de telles activités, sans pour autant conditionner leur exercice à une autorisation préalable.

Les clauses d'exclusivité en droit du travail luxembourgeois

Les clauses d'exclusivité sont des dispositions contractuelles par lesquelles un salarié s'engage à ne pas exercer d'activité professionnelle parallèle. Elles permettent à l'employeur de protéger ses intérêts économiques et son savoir-faire en évitant toute concurrence déloyale. Dans l'optique qui nous intéresse ici, elles permettent aussi de prévenir et gérer de potentiels conflits d'intérêts, propices à des manquements en matière de probité.

Cependant, ces clauses peuvent poser des problèmes en limitant la liberté de travail du salarié, voire en créant une situation de dépendance économique.

Sur base de règles européennes[803], le Code du travail[804] déclare nulle et de nul effet toute clause de nature à interdire à un salarié d'exercer, en dehors de l'horaire normal de travail convenu au contrat de travail une autre relation de travail auprès d'un ou de plusieurs employeurs. Il en est de même pour toute clause ou tout acte qui aurait pour

[802] Voir notamment Cour d'appel, 3e, 30 mars 2017, n° 43156 : « Une telle clause est illicite, si elle porte atteinte au principe de la liberté du travail, par exemple si elle est insérée dans un contrat de travail à temps partiel et empêche dès lors un salarié de compléter son temps de travail et donc sa rémunération en acceptant un autre emploi rémunéré auprès d'un autre employeur. Cette clause d'exclusivité ne peut non plus avoir pour effet d'interdire au salarié d'exercer, concurremment à l'activité professionnelle qu'il consacre au service de son employeur, une activité bénévole pour le compte ou dans l'intérêt d'autrui, dans la mesure où cette aide bénévole n'est pas assimilable à une activité professionnelle parallèle, susceptible d'avoir une influence préjudiciable pour son employeur. En revanche, cette clause doit non seulement être exécutée de bonne foi par le salarié qui l'a acceptée en vertu de l'article 1134 alinéa 3 du code civil, de sorte qu'il lui est interdit d'exercer une activité parallèle indépendante à l'insu de son employeur, mais l'oblige encore sur base de son obligation de loyauté, à solliciter l'autorisation de son employeur pour exercer une deuxième activité pour son propre compte. (…) » ; Cour d'appel, 3e, 31 octobre 2019, n° CAL-2018-00698. Une clause d'exclusivité est en principe licite, mais elle ne peut porter sur l'exercice d'une activité de bénévolat pour autrui. Ne constitue pas une activité bénévole une activité dont la personne tire un avantage financier, telle notamment la gratuité d'une prestation (en l'espèce, une activité d'entraîneur de tennis en échange de la gratuité du stage de tennis pour son enfants).

[803] Art. 9 (1) de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

[804] Art. L. 121-4 (8) du Code du travail. L'interdiction des clauses d'exclusivité vaut aussi pour les apprentis, L. 111-3 (3).

objet de soumettre le salarié à un traitement défavorable pour ce motif. Il s'agit d'un « principe général de prohibition »[805] de ce type de clause.

L'interdiction ne couvre pas certaines autres clauses : Ne sont pas visés les clauses interdisant le cumul entre l'emploi salarié et un travail indépendant. L'ancienne jurisprudence devrait donc continuer à s'appliquer à ce type de clause. Le nouveau texte ne semble pas non plus s'opposer à une obligation d'informer l'employeur de toute activité professionnelle accessoire ou complémentaire.

Le Code du travail prévoit que l'interdiction susmentionnée « *ne s'applique pas lorsque le cumul d'emploi est incompatible pour des motifs objectifs, tel que la sécurité et la santé au travail, la protection de la confidentialité des affaires, l'intégrité de la fonction publique ou la prévention de conflit d'intérêts* ». Selon les travaux parlementaires, l'exception est formulée de manière générale afin d'apprécier au cas par cas si les motifs invoqués sont ou non justifiés, tout en tenant compte de l'énumération des motifs donnés à titre d'exemple[806]. « Un employeur ne devrait pas interdire à un travailleur d'exercer un emploi auprès d'autres employeurs en dehors de l'horaire de travail établi avec cet employeur, ni le désavantager pour l'avoir fait »[807].

Des considérations légitimes sont par exemple:

- *La protection de la confidentialité des affaires***.** Cette exception ne peut à notre sens jouer que si les deux emplois sont liés et s'exercent dans le même secteur, de sorte qu'il y a un risque de contrariété. Or, en se basant sur le principe de bonne foi inhérent à tout contrat, la jurisprudence admet de longue date que – même en l'absence de clause explicite – le salarié ne peut cumuler des emplois auprès d'employeurs concurrents.

Une clause d'exclusivité peut s'avérer essentielle pour protéger la confidentialité des affaires en empêchant les salariés d'utiliser ou de divulguer des informations sensibles à des concurrents. Elle contribue à réduire le risque de fuite de données stratégiques, telles que les plans de développement ou les secrets commerciaux.

- *La prévention de conflits d'intérêts***.** Cette exception est proche de la précédente et vise essentiellement le cas dans lequel le salarié serait actif dans deux entreprises du même secteur. La clause d'exclusivité aide ainsi à prévenir les conflits d'intérêt en évitant que le salarié se trouve dans une situation où ses obligations envers un autre employeur pourraient interférer avec ses devoirs actuels. Par exemple, un employé travaillant pour deux entreprises concurrentes pourrait être tenté de favoriser l'une au détriment de

[805] Projet de loi n° 8070, Commentaire des articles, p. 39.

[806] Projet de loi n° 8070, Commentaire des articles, p. 39 ; *ibidem*, Rapport de la Commission du travail, 5 juin 2024, p. 25. Ce texte ne fait en fait que reprendre le texte de la Directive (Art. 9(2)), et ne constitue ainsi qu'une transposition imparfaite. En effet, à notre sens, il aurait appartenu en principe aux Etats membres de fixer des motifs objectifs, et non à chaque employeur individuel de les déterminer et aux juges de l'apprécier au cas par cas. La question se pose tout d'abord à quel stade la justification doit avoir lieu. Est-ce que la clause au contrat doit d'ores et déjà mentionner les raisons objectives ? Ou bien suffit-il que l'employeur justifie la validité de la clause lorsqu'elle est remise en cause en justice ? La première solution serait plus protectrice des droits des salariés et obligerait les employeurs à réfléchir concrètement si l'exclusivité répond à une nécessité absolue. La seconde solution éviterait de devoir mettre à jour tous les contrats existants pour sauver les clauses d'exclusivité.

[807] 29e Considérant de la directive (UE) 2019/1152.

l'autre, ce qui nuirait à la loyauté et à l'intégrité nécessaires dans une relation de travail saine.

- *L'intégrité de la fonction publique*. Cette exception justifie tout d'abord le principe selon lequel les fonctionnaires ne sont en principe pas autorisés à occuper une activité accessoire[808]. Pour des salariés sous contrat de droit privé travaillant dans le secteur public, les clauses d'exclusivité peuvent aussi se justifier selon leurs fonctions.

449. Clauses dans le contrat. Le contrat de travail peut naturellement comporter une clause rappelant l'interdiction de la corruption et les sanctions disciplinaires qui y sont attachées. À notre sens, il est cependant préférable, de manière générale, de renvoyer dans le contrat de travail aux règlements internes et chartes de l'entreprise plutôt que d'y insérer directement le contenu normatif détaillé : ces documents ont en effet vocation à évoluer et à se compléter dans le temps, ce qu'une clause contractuelle figée ne permet pas aisément. Le contrat peut ainsi se limiter à un renvoi général et évolutif vers la charte anticorruption, le code de conduite ou le règlement intérieur applicable, en précisant que le salarié s'engage à respecter ces documents tels qu'en vigueur à tout moment, y compris leurs versions ultérieures.

Il est recommandé, en pratique, que le salarié accuse réception de la charte anticorruption (ou indique le lieu où elle est mise à sa disposition, par exemple l'intranet ou un espace documentaire RH), déclare en avoir pris connaissance - ou s'engage à le faire dans un délai déterminé - et s'engage à la respecter. Cet accusé de réception peut figurer directement dans le contrat de travail ou dans un document séparé signé au moment de l'embauche, voire renouvelé à chaque mise à jour substantielle de la charte.

450. Obligations de déclaration ? Nous verrons que le principe de bonne foi inhérent au contrat de travail peut fonder, dès le stade précontractuel, une obligation pour le candidat de révéler spontanément certains faits, même relatifs à sa vie privée, dès lors qu'ils ont une incidence sur son activité professionnelle. Une question distincte se pose pour la suite de la relation de travail : le salarié est-il tenu, tout au long de l'exécution du contrat, de révéler spontanément à son employeur les conflits d'intérêts qui viendraient à le concerner personnellement, ou encore les cas ou soupçons de corruption dont il viendrait à avoir connaissance, fussent-ils le fait de tiers ou de collègues ?

À notre connaissance, il n'existe cependant pas, à ce jour, de décision de la jurisprudence luxembourgeoise consacrant explicitement une obligation positive, à la charge du salarié, de révéler spontanément à son employeur des conflits d'intérêts le concernant personnellement en cours de contrat (par exemple une nouvelle relation d'affaires ou personnelle avec un client, un fournisseur ou un concurrent, survenue après l'embauche), ni, a fortiori, une

[808] Voir article 14 (1) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

obligation de dénoncer des soupçons de corruption ou d'autres irrégularités dont il aurait connaissance à raison de faits ou d'agissements de tiers.

Il nous paraît possible d'insérer, dans le contrat de travail ou dans la charte à laquelle il renvoie, une clause imposant au salarié une telle obligation de déclaration continue. Une telle clause nous semble a priori valable, dans la mesure où elle prolonge et rend explicite l'obligation de bonne foi et de loyauté déjà reconnue par la jurisprudence.

Concernant les agissements de collègues et de tiers, il pourrait être plus efficace de ne pas ériger la dénonciation en obligation contractuelle strictement contraignante, mais plutôt de l'encourager par une politique dédiée d'incitation aux alertes internes, au moyen d'un dispositif de signalement interne efficace.

451. Politique de rémunération. La politique de rémunération constitue également un levier de prévention souvent sous-estimé, alors qu'elle agit directement sur les motivations et les comportements des salariés[809].

En premier lieu, à l'instar de ce qui est parfois avancé pour justifier le niveau de rémunération de la fonction publique, une rémunération adéquate et perçue comme équitable réduit le risque que des salariés soient tentés de compléter leurs revenus en acceptant des cadeaux, avantages ou pots-de-vin de la part de tiers. Une rémunération insuffisante au regard du marché, des responsabilités exercées ou de l'exposition du poste aux tiers (achats, ventes, relations avec des autorités publiques) peut ainsi constituer, en tant que tel, un facteur de risque à intégrer dans la cartographie des risques.

En second lieu, et c'est sans doute l'aspect le plus significatif, il convient d'éviter une politique de rémunération qui incite à la prise de risque. Une rémunération variable exclusivement liée au chiffre d'affaires ou à des objectifs commerciaux, des attentes excessives ou des objectifs irréalistes fixés aux équipes commerciales, achats ou opérationnelles, créent une pression qui

[809] Voir en particulier aux Etats Unis : U.S. Department of Justice, Criminal Division, Evaluation of Corporate Compliance Programs, September 2024, à propos des politiques de rémunération incitant à la probité : « The design and implementation of compensation schemes play an important role in fostering a compliance culture. Prosecutors may consider whether a company has incentivized compliance by designing compensation systems that defer or escrow certain compensation tied to conduct consistent with company values and policies. Some companies have also enforced contract provisions that permit the company to recoup previously awarded compensation if the recipient of such compensation is found to have engaged in or to be otherwise responsible for corporate wrongdoing. Finally, prosecutors may consider whether provisions for recoupment or reduction of compensation due to compliance violations or misconduct are maintained and enforced in accordance with company policy and applicable laws. » ; et à propos des politiques de remuneration véhiculant des risques : « Has the company considered the impact of its financial rewards and other incentives on compliance? Has the company evaluated whether commercial targets are achievable if the business operates within a compliant and ethical manner? What role does the compliance function have in designing and awarding financial incentives at senior levels of the organization? (…). ».

peut se traduire par des comportements dangereux et variés : recours à des substances pour tenir la pression, falsification de résultats ou de *reportings* pour simuler l'atteinte des objectifs, mauvais conseils voire tromperies du client, jusqu'au recours à la corruption comme moyen de décrocher des marchés ou de sécuriser des contrats. À notre avis, la fonction conformité doit à ce titre être associée, en amont, à la conception des systèmes de rémunération variable et d'objectifs commerciaux, afin d'identifier les structures d'incitation susceptibles de générer un risque de corruption et d'en tempérer les effets, par exemple en pondérant les critères quantitatifs par des critères qualitatifs et de conformité. Pour certains postes, une phase de rémunération différée assortie d'un mécanisme de malus ou de , permet de réduire ou de restituer la part variable versée en cas de découverte ultérieure d'un manquement à la conformité ayant contribué aux résultats récompensés.

Un troisième volet concerne l'intégration de la lutte contre la corruption - ou plus largement de considérations de probité ou de critères ESG - dans l'évaluation de la performance et dans le package de rémunération des dirigeants, et, par extension, des directeurs et autres supérieurs hiérarchiques exposés. Cette pratique – qui s'observe dans les grands groupes - consiste à conditionner une partie de la rémunération variable ou des bonus à l'atteinte d'objectifs non financiers liés à la conformité (absence d'incident significatif, taux de complétion des formations anticorruption au sein de l'équipe dirigée, mise en œuvre effective du plan de remédiation, qualité du *tone from the top*). Une telle intégration présente un double avantage : elle envoie un signal fort en interne sur l'importance accordée à la conformité au plus haut niveau, et elle contribue à rééquilibrer des systèmes de rémunération qui, sans cela, resteraient focalisés sur la seule performance financière, avec les risques que nous venons d'évoquer.

Dans le même esprit, la rémunération des fonctions de contrôle elles-mêmes - conformité, audit interne, risk management - mérite une attention particulière : leur package de rémunération ne devrait pas dépendre, directement ou indirectement, des résultats commerciaux des activités qu'elles ont pour mission de contrôler, sous peine de compromettre leur indépendance de jugement, un principe déjà bien établi dans la réglementation du secteur financier et transposable par analogie aux autres secteurs.

Une certaine publicité devrait, et à l'avenir devra (directive transparence des salaires[810]) être faite afin que le personnel ou le dirigeant sache que la probité a une influence sur sa rémunération.

---

[810] Art. 6 de la Directive (UE) 2023/970 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit : « Les employeurs mettent à la

SECTION 2 - CHARTES ET CODES DE CONDUITE

452. Une pratique non obligatoire, mais recommandée. L'adoption d'une charte, d'un code de conduite ou d'un règlement anticorruption n'est, pour l'instant, pas une obligation en tant que telle au Luxembourg. Elle demeure cependant, comme on l'a vu précédemment, un élément important si l'entreprise entend développer une politique de prévention et de lutte contre la corruption cohérente. Un tel document peut prendre des formes et des intitulés très divers : charte d'intégrité, règlement anticorruption, « *business conduct rules* », code de conduite, politique de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, ou encore simple politique interne. Selon l'approche retenue, les questions de probité peuvent également être réparties entre plusieurs documents distincts, chacun consacré à un aspect particulier (cadeaux et invitations, conflits d'intérêts, tiers). Le plus important est de s'assurer que tous les sujets pertinents soient couverts et que l'ensemble des chartes et règlements forme un tout cohérent, accessible, lisible et à jour, intégré les uns aux autres, en particulier par des renvois, avec les autres documents et politiques qui leur sont liés ou associés, comme la procédure disciplinaire, le règlement intérieur, ou la procédure de lanceur d'alerte.

De nombreuses entreprises ont adopté de tels documents. Certaines choisissent de les publier, ce qui n'est nullement obligatoire mais peut traduire une volonté de transparence, dans une optique ESG autant que d'image vers l'extérieur. La publication a également un effet « auto-engageant » sur le plan moral pour l'entreprise : si elle venait à être épinglée pour un fait de corruption, elle s'exposerait d'autant plus à la critique qu'elle avait publiquement communiqué sur le sujet. La publication peut enfin constituer un message dissuasif à l'attention des tiers avec lesquels l'entreprise interagit, tels que ses fournisseurs et partenaires commerciaux.

Nous n'analyserons pas ici les chartes, pourtant réputées, de grands groupes étrangers, notamment français (TotalEnergies, Airbus, ENGIE, …) ou allemands (Siemens, BASF, …). Quelques entreprises luxembourgeoises ont en revanche choisi de publier leurs propres chartes (voir encadré).

453. Le contenu envisageable. Sans prétendre à l'exhaustivité totale, une charte ou un ensemble de chartes anticorruption peut aborder les sujets suivants[811] :

---

disposition de leurs travailleurs, d'une manière facilement accessible, les critères qui sont utilisés pour déterminer la rémunération (…) ».

[811] L'OCDE énonce la liste suivant : « i) cadeaux ; ii) frais d'hébergement, de divertissement et autres dépenses ;

iii) voyages des clients ; iv) contributions politiques ; v) dons à des organismes caritatifs et parrainages ; vi) paiements de facilitation ; et vii) sollicitations et extorsions » ; Recommandation

- *Déclaration de principe et tolérance zéro* : positionnement clair de l'instance dirigeante contre toute forme de corruption, active ou passive, publique ou privée.
- *Engagement de la direction :* l'engagement explicite de la direction, par exemple dans une préface.
- *Risques*: rappel synthétique des risques encourus par l'entreprise et par les personnes physiques impliquées (pénal, civil, réputationnel).
- *Champ d'application* : personnes visées (salariés, dirigeants, administrateurs) et, le cas échéant, extension aux tiers agissant pour le compte de l'entreprise (consultants, agents, sous-traitants).
- *Définitions et exemples de corruption* : distinction entre corruption, pots-de-vin, trafic d'influence, extorsion, commissions occultes, avec des cas concrets pour faciliter la compréhension.
- *Paiements de facilitation* : interdiction de principe, assortie le cas échéant d'une exception étroite en cas de menace pour la sécurité personnelle du collaborateur.
- *Cadeaux et invitations* : conditions d'offre et d'acceptation, seuils de valeur, modalités d'approbation et de déclaration, attention particulière portée aux agents publics (voir ci-après).
- *Dons, mécénat et parrainage* : critères de légitimité, interdiction d'utiliser ces vecteurs pour dissimuler un avantage indu, vigilance à l'égard des bénéficiaires liés à des agents publics.
- *Conflits d'intérêts* : identification des situations à risque, obligation de déclaration, mécanisme de traitement et de suivi.
- *Engagement et évaluation des tiers* : principes de connaissance des tiers, catégories de tiers à risque accru (intermédiaires, agents, personnes politiquement exposées), signaux d'alerte à surveiller.
- *Contributions politiques et syndicales* : interdiction ou encadrement strict des contributions, directes ou indirectes, à des partis politiques (les partis politiques ne peuvent accepter de dons de personnes morales (→ 392), responsables politiques ou syndicaux.
- *Relations avec les agents publics* : vigilance renforcée, voire interdiction de principe, s'agissant des cadeaux, invitations ou contributions à leur égard.
- *Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme* : rappel des synergies avec le dispositif anticorruption, notamment sur le plan de la connaissance des tiers.
- *Voyages et notes de frais* : encadrement des dépenses professionnelles, contrôle et documentation des justificatifs.

---

du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (OECD-LEGAL-0378).

- *Identification claire des interlocuteurs internes* (responsable de la conformité, service juridique, hiérarchie) et des canaux de signalement, avec une garantie de protection contre les représailles.
- *Régime disciplinaire* : conséquences internes en cas de manquement, renvoi vers la procédure disciplinaire applicable.
- *Dispositif d'alerte interne :* rappel du canal de signalement, garantie de confidentialité et de protection contre les représailles, renvoi vers la charte afférente.
- *Gouvernance et rôles :* répartition des responsabilités entre l'instance dirigeante, le responsable de la conformité et les managers.
- *Formation et sensibilisation :* engagement de l'entreprise à former son personnel, en particulier les collaborateurs les plus exposés.
- *Modalités de mise à jour* : engagement à réviser la charte à intervalles réguliers ou à la suite d'un incident.

Exemples de chartes publiées par des entreprises luxembourgeoises

Nous avons identifié quelques entreprises luxembourgeoises qui ont fait le choix de publier leur charte en ligne. Sans prétendre à l'exhaustivité, en voici quelques illustrations.

- Banque Internationale à Luxembourg (BIL)[812]. Sa politique anticorruption affiche un principe de « tolérance zéro » et prohibe explicitement tout paiement de facilitation, y compris la simple promesse d'un tel paiement, sans exception pour les faibles montants. Elle se distingue par une répartition à trois niveaux clairement formalisée des responsabilités : chaque employé, la direction opérationnelle (*Senior Management*), chargée de mettre en place le cadre de contrôle, et l'organe de direction (*Management Body)* , responsable en dernier ressort de l'approbation et de la supervision du dispositif. La politique est signée et datée par la Chief Compliance Officer de la banque.

- ***Eurobank Private Bank Luxembourg***[813]. Son code de conduite et d'éthique se distingue par son champ d'application volontairement très large, expressément décrit comme « thématique » plutôt que « prescriptif », destiné à guider le comportement au-delà des seules règles écrites. Il s'étend non seulement au personnel de la banque et de sa filiale luxembourgeoise, mais aussi à ses succursales étrangères et à toute personne engagée sur base contractuelle pour fournir des services ou réaliser un projet pour le compte de la banque. Il se distingue également par un test de décision développé (dix questions, incluant la formule « pourrai-je dormir la nuit ? », « *Can I sleep at night?* »), et par l'identification explicite du Département Compliance comme responsable du suivi, du contrôle et du traitement des questions relatives au code.

- mateco Sàrl[814] (*achat-location de matériel*). Sa politique anticorruption, explicitement classée « document public » pouvant être partagé en dehors de l'entreprise, se distingue par son inspiration directement puisée dans les cadres extraterritoriaux étrangers

[812] Banque Internationale à Luxembourg, Anti-Corruption Policy, signée par la Chief Compliance Officer, 30 mars 2022.
[813] Eurobank Private Bank Luxembourg S.A., Code of Conduct and Ethics, édition 2023, révisée en décembre 2025.
[814] Mateco, Politique d'entreprise, anti-corruption, Edition 1, 2024/2025.

(FCPA américain, UK Bribery Act, loi française Sapin II), malgré l'absence d'obligation légale équivalente au Luxembourg. Elle innove par la précision de ses seuils chiffrés pour les cadeaux et invitations (paliers à 100 € et 300 €, avec approbation écrite du superviseur et, au-delà de 300 €, coordination avec le responsable de la conformité et conservation de la documentation pendant cinq ans). Le document identifie nommément le responsable juridique, conformité et développement durable du groupe (également délégué à la protection des données) comme propriétaire du document, aux côtés du directeur financier du groupe qui l'a validé.

- *Aperam*[815] *(industrie – production d'acier)*. Cette politique couvre différents sujets (lutte anticorruption, lutte antiblanchiment/financement du terrorisme, conflits d'intérêts) – ce qui illustre les synergies entre ces domaines. Elle est portée par le CEO et le CFO (*tone from the top*, → 415), qui signent la préface. Elle contient un tableau concret classant les situations de conflit d'intérêts en trois catégories opérationnelles (interdit, non recommandé, acceptable sous déclaration), directement transposable en outil pratique pour les collaborateurs. On peut y lire aussi que l'analyse des risques de corruption : « peut également nous faire perdre certaines opportunités et nous empêcher de traiter avec des tiers parce que le niveau de risque est considéré comme (trop) élevé ».

- *Compass Group (Luxembourg)*[816] *(restauration, services à la personne)*. Sa politique d'intégrité des affaires se distingue par une architecture particulièrement structurée, chaque risque lié à l'intégrité (corruption, fraude, concurrence, blanchiment, sanctions) étant systématiquement décliné selon une même grille : définition, principe, domaines de risque, signaux d'alerte et conduite à tenir. Elle innove par un « modèle de prise de décision éthique » formulé sous forme de cinq questions pratiques que tout collaborateur peut se poser face à une situation ambiguë. On peut y lire par exemple :

- « Ne versez jamais de paiement de facilitation à moins que votre sécurité personnelle ne soit menacée de quelque manière que ce soit. »

- Drapeau rouge : « Un agent des forces de l'ordre ou un membre du personnel de sécurité demande une somme d'argent pour vous permettre de conduire dans une zone donnée ou d'entrer dans un lieu donné ».

- « Tout cadeau ou invitation que vous souhaitez offrir ou accepter doit être légitime, avoir une finalité commerciale et être transparent, raisonnable et proportionné en termes de valeur, de nature et d'échelle. Afin de déterminer si ces critères sont remplis, vous devez vous demander si le fait d'offrir ou d'accepter le cadeau ou l'invitation peut raisonnablement donner l'apparence de compromettre votre objectivité ou votre intégrité, ou vous placer dans une situation d'obligation inappropriée, par exemple si l'on attend de vous que vous fassiez quelque chose d'inapproprié en contrepartie ».

- Drapeau rouge : « Billets coûteux et très recherchés pour un événement sportif international majeur ou un événement culturel auquel assistent un employé et son partenaire et qui ont été offerts à/par un tiers sans finalité commerciale justifiable ».

[815] Aperam, Anti-Corruption & Money Laundering Policy, version 01.2 FR, approuvée par la Leadership Team le 17 juillet 2014, mise à jour le 6 octobre 2022.
[816] Compass Group, Luxembourg - Politique d'intégrité des affaires, mai 2024.

D'autres sociétés communiquent, comme la Société Générale, BGL BNP Paribas ou Deloitte Luxembourg, mais essentiellement par référence aux politiques de leur groupe plutôt qu'au travers de politiques anticorruption spécifiquement luxembourgeoises.

Avec l'adoption de la charte, le travail de l'entreprise n'est pas achevé, il ne fait que commencer. Le personnel doit être informé de son existence et de son contenu, et le cas échéant sensibilisé à intervalles réguliers ; des contrôles doivent être mis en place ; le respect de la charte doit être surveillé et, en cas de manquement, sanctionné. En somme, la charte doit être vécue, et non reléguée au rang de document purement formel.

La charte doit également être révisée à intervalles réguliers, ou à la suite d'incidents survenus (→ 424), afin d'intégrer les évolutions législatives et les meilleures pratiques observées, tant au sein de l'entreprise que dans son secteur d'activité.

Il convient enfin de s'assurer que la politique adoptée soit opposable aux salariés, ce qui suppose notamment qu'elle soit portée à leur connaissance, ou à tout le moins rendue aisément accessible, et que les compétences de la délégation du personnel, lorsqu'elles trouvent à s'appliquer, aient été dûment respectées lors de son adoption.

454. **Politique de cadeaux et avantages.** Parmi les règles destinées à lutter contre la corruption figure la politique d'acceptation de cadeaux ou de gratuités, catégorie qui dépasse le simple objet matériel pour englober également les voyages, billets de spectacle ou de concert, ou toute autre forme d'invitation. Il est particulièrement utile de prévoir ce volet au sein de la charte anticorruption, tant le cadeau constitue, en pratique, l'une des situations les plus fréquemment rencontrées par les collaborateurs dans leurs relations d'affaires.

L'entreprise peut utilement s'inspirer, pour construire sa propre politique, des règles applicables aux acteurs publics (membres du Gouvernement (→ 341), fonctionnaires (→ 381), hauts fonctionnaires (→ 384), Députés (→ 333), membres du Conseil d'État (→ 361). On y trouve généralement une exception pour les cadeaux d'usage ou de courtoisie, sous réserve qu'ils ne dépassent pas un seuil de valeur approximative de 150 euros. Ce seuil peut utilement servir de référence à l'entreprise, à charge pour elle de l'adapter à son secteur d'activité et à ses usages professionnels.

L'entreprise peut cependant, à notre sens, aller plus loin et interdire purement et simplement toute réception de cadeaux, quelle qu'en soit la valeur, même si une telle interdiction peut s'avérer contre-productive au regard des usages de certaines professions ou de certains secteurs où l'échange de cadeaux modestes reste une pratique commerciale courante et attendue. Une voie intermédiaire, largement répandue, consiste à imposer une obligation de

déclaration systématique, quelle que soit la valeur du cadeau, ou à partir d'un certain seuil.

Se pose enfin la question de savoir si l'entreprise peut obliger ses salariés à lui remettre les cadeaux reçus, ou à les partager avec leur équipe. La question est délicate, dans la mesure où elle porte sur un bien remis au salarié à titre personnel, dont il devient en principe propriétaire. À notre sens, une telle obligation demeure cependant possible, dès lors que la remise du cadeau est intervenue dans un contexte professionnel et en raison des fonctions exercées par le salarié au sein de l'entreprise : le cadeau, quoique matériellement reçu par une personne physique, trouve alors sa cause exclusive dans la relation d'affaires nouée par l'entreprise elle-même.

La politique relative aux cadeaux et avantages ne doit cependant pas seulement encadrer leur réception. Elle doit également régler la situation inverse, en définissant les conditions dans lesquelles l'entreprise, ses dirigeants ou ses salariés peuvent offrir des cadeaux, invitations, avantages ou promesses à des tiers. Certaines catégories de personnes, en particulier les agents publics, doivent faire l'objet de restrictions renforcées, voire d'interdictions de principe, en raison des risques particuliers de corruption, de trafic d'influence ou d'atteinte à l'impartialité.

Exemple luxembourgeois

L'entreprise mateco a défini trois paliers précis pour les cadeaux : en deçà de 100 euros, le cadeau n'est en général pas répréhensible s'il reflète des normes raisonnables pour l'industrie ; entre 100 et 300 euros, il doit être approuvé par écrit par le superviseur, avec une évaluation prudente en cas de doute auprès du responsable de la conformité ; au-delà de 300 euros, l'approbation écrite du superviseur doit être coordonnée avec le responsable de la conformité, et la documentation du processus d'approbation doit être conservée pendant cinq ans.

Cette même entreprise a prévu, dans les mêmes conditions, une grille de seuils spécifique et distincte pour les frais d'invitation (repas d'affaires, événements), avec des exemples concrets de situations considérées comme raisonnables (événements de présentation de produits, événements à but social, repas d'affaires proportionnés aux usages du secteur).

D'autres formes de gratuité indirecte méritent également d'être clarifiées par la politique de l'entreprise, à l'instar des programmes de fidélisation de type « Miles & More » ou équivalents, par lesquels un salarié accumule, à titre personnel, des points ou des miles à l'occasion de déplacements professionnels payés par l'entreprise. La politique devrait préciser si de tels avantages peuvent être conservés par le salarié à titre personnel, ou s'ils doivent au contraire être utilisés exclusivement dans l'intérêt de l'entreprise.

Il convient enfin de rappeler que tout avantage reçu dans un contexte professionnel, y compris par un tiers proche du salarié, peut être qualifié

d'avantage en nature et donner lieu, à ce titre, à des retenues sociales et fiscales, indépendamment même de toute qualification de corruption.

455. Le règlement intérieur – régime juridique. Il n'est pas obligatoire pour une entreprise de disposer d'un règlement intérieur. Cet instrument est mentionné à divers endroits du Code, sans pour autant être défini. La dénomination exacte importe d'ailleurs à notre avis peu : code de bonne conduite, charte professionnelle, guideline, etc. sont autant d'expressions du pouvoir réglementaire unilatéral de l'emploi. Le règlement intérieur est avant tout un ordre écrit et collectif de l'employeur, puisque l'employeur y exprime – sauf cas de codécision – unilatéralement son pouvoir de direction. La jurisprudence reconnaît en principe la validité d'un règlement intérieur. Le Code du travail reconnaît également implicitement une force juridique au règlement intérieur, puisqu'il déclare nulles les clauses de règlements qui contreviendraient à une convention collective (L. 162-12 (7)) et qui seraient discriminatoires (L. 225-4, L. 241-9, L. 253-3).

Le règlement intérieur constitue un document interne par lequel l'employeur fixe un certain nombre de règles générales applicables dans l'entreprise, notamment en matière d'organisation du travail, de sécurité, de discipline, ou encore d'usage des outils professionnels. La jurisprudence le définit de manière très large : il sert à « déterminer le comportement des partenaires sociaux dans l'exécution de leurs obligations respectives, découlant du contrat d'emploi »[817]. « La qualification de règlement intérieur présuppose la mise en place d'obligations positives à charge des partenaires sociaux dans l'exécution de leurs obligations découlant du contrat d'emploi »[818].

Il s'agit d'un instrument de cadrage essentiel, qui permet de formaliser les attentes de l'entreprise, de prévenir les dérives et d'assurer une application cohérente de certaines politiques internes. Une politique anti-corruption, quel que soit son nom exact, tombe sous ce concept.

456. Implication de la délégation du personnel. La délégation du personnel est à impliquer pour tout ce qui concerne le « règlement intérieur ». La portée de cette compétence dépend de la taille de l'entreprise. Dans les petites entreprises (15-149 salariés), la délégation du personnel est appelée à rendre son avis sur l'élaboration ou la modification du règlement intérieur de l'entreprise (art. L. 414-3(1) pt. 2). La délégation du personnel a également le droit de proposer des modifications au règlement intérieur (art. L. 414-3(1) pt. 2). Une décision sur cette proposition doit être prise endéans les deux mois, décision qui doit immédiatement être communiquée à la délégation. A partir

[817] CE, 18 décembre 1991, n° 8376, LJUS n° 99115274; Trib. adm., 22 octobre 1997, n° 9665; Trib. adm., 9 mai 2012, n° 27927 confirmé sur ce point par Cour. adm., 22 janvier 2013, n° 30698C et 30711C.
[818] Trib. adm., 9 mai 2012, n° 27927.

de 150 salariés, ce régime consultatif cède la place[819] à un régime de la codécision s'applique et tant l'établissement que la modification du règlement intérieur, nécessitent un accord entre employeur et délégation (art. L. 414-9 pt. 6). A notre avis, en matière de co-décision, l'absence d'accord de la délégation du personnel rend le règlement interne ou la charte inopposable aux salariés. Ils ne peuvent notamment pas être sanctionnés pour ne pas l'avoir respecté – sauf si la faute aurait aussi pu être sanctionné en l'absence de règlement. Ainsi, à l'évidence, un salarié qui tente de corrompre un prestataire pourra être sanctionné même en l'absence de charte (opposable) ; par contre s'il accepte un cadeau de 60 euros et que la charte posant une limite à 50 euros n'a pas eu l'aval de la délégation, la situation est moins évidente.

457. Autres rôles de la délégation en matière de règlements internes. La délégation du personnel a aussi une mission de « surveiller strictement l'exécution » du règlement intérieur (art. L. 414-3 (1) pt. 2). Ainsi, si elle est associée à son élaboration, elle assume aussi une responsabilité quant à son application. Cela n'implique à notre sens pas qu'elle dénonce immédiatement chaque salarié qui commet un faux-pas. Néanmoins, elle est censée soutenir activement le respect du règlement, par exemple en le rappelant aux salariés ou en adressant à l'employeur une information générale sur le non-respect ou les difficultés d'application de ce règlement. En outre, le Code du travail précise que dans l'exercice de leur mandat, les délégués du personnel doivent continuer à respecter le règlement intérieur (art. L. 415-1).

SECTION 3 - FORMATION ET SENSIBILISATION

458. Importance de la formation et de la sensibilisation. Les recommandations de l'AFA distinguent deux niveaux : une sensibilisation de nature générale, destinée à l'ensemble du personnel de l'organisation, et une formation obligatoire, plus approfondie, réservée aux cadres et aux collaborateurs les plus exposés, adaptée à leur métier et aux risques auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions (*risk-based training)*. L'identification des bénéficiaires de cette formation ciblée, tout comme son contenu, doivent s'appuyer directement sur la cartographie des risques de l'entreprise : ce sont les fonctions identifiées comme les plus exposées (achats, commercial, relations avec les agents publics, développement international) qui justifient un effort de formation renforcé.

[819] Il ne ferait par exemple aucun sens de demander à la délégation son avis sur un changement du règlement intérieur pour lequel elle a marqué son accord. Il ne fait pas non plus de sens que la délégation puisse faire une proposition de changement sur laquelle elle devrait ensuite statuer dans une réunion de co-décision endéans un délai de deux mois. Si la délégation empêchait qu'il y soit statué endéans les deux mois, on aboutirait au non-sens qu'elle s'entraverait elle-même.

Quelle que soit la modalité retenue, la formation doit permettre à son bénéficiaire, à son issue, de comprendre l'architecture générale du dispositif anticorruption de l'entreprise, d'identifier les risques auxquels il est spécifiquement exposé dans l'exercice de ses missions, et de connaître les mesures et procédures applicables face à de telles situations. Une formation qui se limiterait à rappeler l'existence de la loi ou de la charte, sans permettre au collaborateur de se projeter dans des situations concrètes qu'il pourrait rencontrer, manque cet objectif.

Des indicateurs de suivi et des tests de connaissance devraient par ailleurs être mis en place pour permettre le pilotage de ces formations dans la durée, et pour objectiver leur efficacité réelle au-delà du seul taux de participation.

459. Conseils pratiques. Quelques recommandations pratiques peuvent être formulées :

- *Un socle commun pour tous.* Une formation générale, souvent dispensée en ligne (e-learning), rappelant les notions essentielles (définition de la corruption, tolérance zéro, canal d'alerte) devrait être suivie par l'ensemble des collaborateurs, y compris les nouveaux entrants dès leur intégration.
- *Un approfondissement pour les fonctions exposées.* Les collaborateurs occupant des postes identifiés comme à risque par la cartographie (achats, commercial, relations avec les agents publics, direction financière, fusions-acquisitions) devraient bénéficier d'une formation plus approfondie, idéalement en présentiel ou en petit groupe, construite autour de cas pratiques directement inspirés de situations rencontrées par l'entreprise ou son secteur.
- *Une formation spécifique pour les supérieurs hiérarchiques.* Les managers méritent une formation dédiée, non seulement sur le contenu du dispositif, mais sur leur rôle propre dans sa mise en œuvre : donner l'exemple, encourager la remontée d'alertes, réagir de façon appropriée lorsqu'un collaborateur leur fait part d'une situation à risque.
- *Une actualisation régulière du contenu.* Le contenu de la formation devrait être révisé à intervalles réguliers pour tenir compte des évolutions réglementaires, des enseignements tirés d'incidents survenus au sein de l'entreprise (→ 424), et des nouvelles typologies de risques identifiées lors des mises à jour de la cartographie.
- *Des formats variés et adaptés.* Modules en ligne pour le socle commun, ateliers en présentiel ou en visioconférence pour les fonctions à risque, capsules courtes de rappel ponctuel, mises en situation ou jeux de rôle pour ancrer les réflexes en situation réelle.
- *La mesure de l'efficacité.* Taux de participation, résultats aux tests de connaissance, mais aussi, dans la mesure du possible, des indicateurs plus qualitatifs tels que le nombre de questions posées à la fonction conformité

à la suite d'une session de formation, signe d'une bonne appropriation du sujet par les collaborateurs.

La mise en place de formations et d'actions de sensibilisation ne représente pas nécessairement un coût intégralement supporté par l'entreprise. Au Luxembourg, les dépenses engagées dans le cadre de la formation professionnelle continue peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un cofinancement public. Une formation relative à l'éthique des affaires, à la prévention de la corruption, à la gestion des conflits d'intérêts ou à la conformité peut donc, en principe, être intégrée dans le plan de formation de l'entreprise et ouvrir droit à l'aide financière prévue par la loi[820], sous réserve du respect des conditions légales applicables.

La formation anti-corruption est aussi un des sujets à aborder lors du reporting non-financier (→ 404).

460. Implication de la délégation du personnel. Pour les formations relevant de la formation professionnelle continue classique, les plans de formation doivent être soumis pour avis à la délégation du personnel avant leur mise en œuvre[821]; cette règle vaut pour tous les plans de formation, qu'ils soient cofinancés ou non par l'Etat[822]. En cas de demande de cofinancement, l'avis de la délégation est à joindre aux demandes de co-financement[823]. Depuis la Réforme de 2015, et contre l'avis du patronat[824], le domaine de la co-décision a été étendu à « l'établissement et la mise en œuvre de tout programme ou action collective de formation professionnelle continue ». La raison en est que ce domaine concerne au premier chef les salariés et leurs compétences, et qu'en règle générale, l'employeur bénéficie de subventions publiques pour ces formations[825]. Contrairement à la plupart des autres domaines soumis à la codécision, la compétence de la délégation du personnel en matière de formation professionnelle continue ne se limite pas à

[820] Art. L. 542-1 et suivants du Code du travail.

[821] Art. L. 542-9 (4) du Code du travail.

[822] Projet de loi n° 6545, Rapport de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale du 24 juin 2015, p. 31 : « Pour le point 11, le Conseil d'Etat demande de revoir les dispositions en matière de formation professionnelle notamment par rapport au paragraphe (4) de l'article L. 542-9, qui prévoit d'ores et déjà que les plans de formation soient soumis à la délégation du personnel. Or, comme cette obligation se limite aux seuls plans de formation qui sont soumis à cofinancement de la part de l'Etat, il y a lieu de maintenir les dispositions du point 11 qui se réfèrent à tous les plans de formation, qu'ils soient cofinancés ou non » ; voir aussi Commission du Travail et de l'Emploi, Procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2014, p. 19.

[823] Art. L. 542-11 (2) du Code du travail.

[824] Tant la Chambre de Commerce que la Chambre des Métiers s'étaient opposées à cette extension du domaine de la co-décision au motif qu'elle constitue une ingérence inacceptable de la délégation du personnel dans la gestion des ressources humaines, et donc dans la stratégie même de l'entreprise.

[825] Projet de loi n° 6545, Exposé des motifs, p. 4 ; le Conseil d'Etat a également validé cette argumentation justifiant l'extension de la compétence de co-décision, Projet de loi n° 6545, Avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 2013, p. 15.

l'établissement du plan de formation, mais s'étend également à sa mise en œuvre. En pratique, il peut toutefois être difficile de soumettre chaque décision opérationnelle à la procédure formelle de codécision, en raison de sa lourdeur. Devraient par exemple relever de la mise en œuvre : la demande de cofinancement, la sélection des salariés, la planification concrètes des formations, le choix du prestataire, etc.

461 à 479. Réservés.

Titre 6 - Détection de la corruption

480. **Plan.** « La corruption constituant une infraction qui n'a pas de victime directe subissant un préjudice immédiatement perceptible qui dénoncerait les faits aux autorités et impliquant nécessairement deux personnes le corrupteur et le corrompu qui sont toutes les deux passibles de sanctions pénales, la loi du silence est de rigueur »[826]. La détection de la corruption constitue ainsi un défi majeur, tant les infractions concernées se caractérisent par leur nature occulte et le consentement, sinon la collusion, des parties impliquées.

En principe, ni le corrupteur ni le corrompu ne dénonceront spontanément leurs propres agissements. Nous avons déjà vu le rôle que la presse et la société civile peuvent jouer dans ce cadre.

Cette difficulté se pose avec une acuité comparable pour les autorités publiques, qui doivent identifier les faits afin de déclencher l'action répressive ou administrative, et pour les entreprises elles-mêmes, qui doivent détecter en interne les comportements à risque afin de prévenir leur propre exposition pénale, réputationnelle et financière.

Certaines règles et procédures peuvent cependant contribuer à faire la lumière sur ce qui demeure dans l'ombre.

D'une part, certains régimes imposent une obligation de dénonciation (chapitre 1er); bien que non-spécifique à la corruption, les règles de lutte anti-blanchiment constituent un instrument essentiel et puissant. D'autres mécanismes, sans créer une obligation, n'en cherchent pas moins à favoriser la dénonciation (chapitre 2), dont notamment le régime des lanceurs d'alerte. Enfin, les audits et les révisions comptables (chapitre 3) peuvent également permettre de mettre au jour des anomalies, irrégularités comptables ou flux financiers inexpliqués révélateurs de pratiques corruptives.

481. **Entre droit au silence et obligation de dénonciation.** Les règles que nous allons aborder s'inscrivent dans une tension : en droit pénal prévaut en effet le droit au silence et le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination. D'autre part, le droit répressif lui-même invite à l'auto-dénonciation (expectative de peines plus clémentes). Par ailleurs, le droit administratif applicable aux entreprises des secteurs régulés impose, à l'inverse du droit au silence, de véritables obligations de déclaration et de dénonciation, sous peine de sanction pour le défaut de coopération avec l'autorité de contrôle. Ces droits et obligations ne sont pas toujours faciles à concilier et pour l'instant, la jurisprudence n'apporte que peu d'éclaircissement.

482. **Interdiction d'une entrave active.** Si la question de l'existence et de l'étendue du devoir de coopération avec les autorités est ainsi sujette à discussion , rappelons en amont qu'en tout état de cause, il est interdit d'entraver, par un comportement actif, l'exercice de leurs missions. Le Code

[826] Projet de loi n° 4400, Exposé des motifs, p. 6.

pénal sanctionne notamment deux séries de comportements qui, sans viser spécifiquement la corruption :

(a) Modification de l'état des lieux. D'une part, l'article 141 du Code pénal, sous le chapitre consacré aux délits relatifs à l'entrave à l'exercice de la justice, punit le fait, en vue de faire sciemment obstacle à la manifestation de la vérité, de modifier l'état des lieux d'un crime ou d'un délit (altération, falsification ou effacement de traces ou d'indices, déplacement ou suppression d'objets, destruction, soustraction ou altération de documents ou objets de nature à faciliter la découverte de l'infraction), la recherche des preuves ou la condamnation des coupables. Dans un contexte d'une enquête pour corruption cela pourrait couvrir notamment le fait détruire des documents, effacer des échanges électroniques ou altérer des preuves après la découverte des faits constitue une infraction autonome, indépendante de l'infraction de corruption elle-même ; l'entreprise ne doit pas « nettoyer » son dossier avant de coopérer. Reste à savoir si l'infraction peut être appliquée à l'auteur de l'infraction[827].

(b) Rébellion. D'autre part, le droit pénal interdit de s'opposer par la force à l'action des autorités. Est qualifiée de rébellion toute attaque ou résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, agents de la force publique, officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire agissant pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements[828]. Ce texte vise l'opposition physique directe à l'exercice d'un pouvoir de contrainte (perquisition, saisie, exécution d'un mandat). Ainsi par exemple, le fait de résister à l'accès aux locaux, d'arracher un document des mains d'un policier, serait probablement punissable. En pratique toutefois, la rébellion contre les policiers se rencontre surtout dans la criminalité générale, et non en matière de criminalité économique. De nombreux textes sectoriels sanctionnent également l'entrave à l'intervention légitime des autorités administratives.

483 à 489. Réservés.

---

[827] Voir, à propos d'un meurtrier nettoyant les lieux de son méfait (assimilable au corrupteur supprimant ses emails ?) : Cour d'appel, crim., 12 février 2020, n° 5/20 : « Après les coups mortels infligés à la victime qui quittait encore la maison pour s'écrouler sur la voie publique, la prévenue n'a pas appelé les services de secours, mais a refermé la porte et commencé à nettoyer le sol et cacher le couteau. (..) C'est à juste titre que la chambre criminelle du tribunal a acquitté T. de la prévention libellée conjointement, à savoir, d'avoir volontairement modifié le lieu du crime. La modification de l'état des lieux du crime a en effet été commise en l'espèce par l'auteur de l'infraction principale et constituait une suite indivisible de son crime, que l'auteur tentait de dissimuler pour ne pas être découvert. Le fait est partant commis par le même auteur, dans le même lieu que le crime principal, dans le même trait de temps et déterminé par un même mobile, de sorte que le second était la suite nécessaire du premier et que l'auteur ne saurait être poursuivi du chef d'infraction d'avoir volontairement modifié l'état des lieux d'une infraction ».

[828] Art. 269 du Code pénal.

CHAPITRE 1ER - OBLIGATIONS DE DÉNONCIATION

490. Plan. S'il existe un certain nombre de règles générales ou sectorielles pouvant obliger des acteurs à dénoncer des faits de corruption (section 1), c'est cependant le régime des obligations professionnelles en matière de lutte anti-blanchiment qui mérite une attention particulière (section 2).

SECTION 1 - OBLIGATIONS GÉNÉRALES

491. Obligation générale de dénoncer des crimes - Art. 140 CP. Le droit luxembourgeois connaît une obligation générale de dénonciation de certains crimes[829]. Est punissable quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives. L'obligation ne vise pas l'auteur ou du complice lui-même, puisque cela reviendrait à lui imposer de s'auto-dénoncer. Il en est de même de certains proches du crime (parents en ligne, directe, conjoint, frères et sœurs, etc.).

Dans la pratique judiciaire, cette infraction est très rarement poursuivie et appliquée : elle a été conçue avant tout pour des crimes de droit commun graves (meurtre, atteintes à l'intégrité sexuelle, actes de violence en cours ou à venir) où la dénonciation permet concrètement d'éviter un dommage corporel ou d'empêcher la réitération de faits similaires. Elle n'a, à notre connaissance, jamais servi de fondement à une poursuite en matière économique ou financière au Luxembourg.

Il n'en demeure pas moins que certaines infractions économiques sont qualifiées de crime en droit luxembourgeois et entrent donc, du moins en théorie, dans le champ de cette obligation. C'est le cas notamment du faux (omniprésent en matière d'infractions économiques) et, pour ce qui nous intéresse au premier chef, de la corruption publique.

Exemples

- un directeur financier qui découvre, en examinant des comptes, qu'un collègue verse régulièrement des pots-de-vin à un fonctionnaire pour obtenir des marchés publics, et qui s'abstient de le signaler aux autorités tout en poursuivant ses propres fonctions sans y participer, pourrait tomber sous le coup de l'article 140.
- un comptable externe prend connaissance de l'existence d'un système structuré et répétitif de corruption d'un fonctionnaire et qui n'en informe pas le parquet s'expose au même risque.

[829] Art. 140 du Code pénal.

Ajoutons encore pour être complet, que le fait de receler ou faire receler « des personnes qu'ils savaient être poursuivies ou condamnées du chef d'un crime » sont punis de peines d'emprisonnement et d'amende[830]. Le recel de malfaiteurs consiste ici à soustraire délibérément l'auteur d'un crime aux recherches, aux poursuites ou à l'exécution de sa peine, notamment en le cachant, en facilitant sa fuite ou en lui fournissant un refuge. Cette infraction vise moins la corruption elle-même que la solidarité active avec ses auteurs après la commission des faits. Mieux vaut donc éviter de donner refuge à des corrupteurs publics.

492. **Obligations à charge des agents publics.** Deux obligations de dénonciation pèsent sur les épaules des agents publics, l'une, ancienne, reposant sur le Code de procédure pénale et l'autre, plus récente, découlant des règles e lutte anti-blanchiment. Elles répondent à une logique de loyauté institutionnelle : l'agent qui exerce une partie de l'autorité ou de la mission publique ne peut pas traiter comme une affaire strictement privée un fait pénalement répréhensible dont il prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions ; il doit le porter à la connaissance es autorités, indépendamment de tout lien avec ses propres attributions.

(a) Code de procédure pénale. Le Code de procédure pénale[831] impose une obligation à toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire[832], ainsi que tout salarié ou agent chargé d'une mission de service public (y compris les députés[833]), engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit : il doit en donner avis sans délai au procureur d'État et lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel qui lui serait par ailleurs applicable. Il n'est pas nécessaire que le fait ait un lien avec les fonctions exercées par l'agent, et l'obligation couvre toute infraction, crime comme délit

[830] Art. 339 du Code pénal.

[831] Art. 23 (2) du Code de procédure pénale.

[832] Sur les notions d' « autorité constituée » et « fonctionnaire », voir J. Bour, L'obligation de dénonciation et la lutte contre la corruption, Ann.dr.lux. 2013, p. 19s ; « Quant à la notion de 'fonctionnaire', bornons-nous à constater qu'en droit pénal cette définition présente un caractère autonome par rapport à d'autres branches du droit (…) au-delà de la signification stricte, à savoir une personne soumise au statut du fonctionnaire. Doivent donc être regardés comme fonctionnaires (…) tous ceux qui, investis d'un mandat public, soit par nomination, soit par élection, concourent à la gestion de l'Etat ou des collectivités locales », citant un arrêt de la Cour de cassation française du 24 février 1893.

[833] Art. 2 point d) du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts : « Dans le cadre de leur mandat, les députés : (…) dénoncent toute tentative de corruption en application de l'article 23 (2) du code de procédure pénale » (annexe au Règlement de la Chambre).

– et donc notamment toutes les infractions de corruption (publique et privée) et assimilées.

« Mais dans quelle mesure un fonctionnaire serait-il obligé, le cas échéant sous peine de sanctions disciplinaires ou de 'reproches' hiérarchiques, de passer par le canal de la hiérarchie au lieu de s'adresser directement au procureur d'Etat ? Le principe d'une dénonciation directe à l'autorité judiciaire paraît la seule envisageable lorsque les faits sont susceptibles d'avoir été commis par un supérieur »[834]. A notre connaissance, un tel passage par la hiérarchie n'est pas imposé en pratique.

La violation de cette obligation n'est assortie d'aucune sanction pénale spécifique ; en particulier, toute violation ne constitue pas une infraction à l'article 140 du Code pénal, qui ne vise que des cas spécifiques[835] (voir ci-avant). À l'égard des fonctionnaires et employés de l'État, elle peut donner lieu à des sanctions disciplinaires. En pratique, les cas où ce reproche est effectivement poursuivi restent rares.

Jean BOUR a retracé l'évolution du texte et relevé notamment l'absence de sanctions (pénales) associées, conduisant à une « certaine inefficacité de l'obligations de dénonciation »[836]. De toute manière, appliquée à la lettre, cette règle ferait crouler le Parquet sous les déclarations.

Depuis 2011 il n'est plus exigé d'avoir « acquis connaissance d'un crime ou d'un délit », mais seulement d'avoir « connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit », les travaux préparatoires précisant qu'on ne saurait exiger des agents concernés qu'ils qualifient juridiquement les faits[837].

---

[834] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 436 ; voir aussi J. Bour, L'obligation de dénonciation et la lutte contre la corruption, Ann.dr.lux. 2013, p. 26. L'auteur rappelle qu'il ne saurait être fait grief au fonctionnaire de procéder à une dénonciation directe. Un projet de Code de conduite des fonctionnaires avait envisagé un passage obligé par la voir hiérarchique, mais cela n'aurait pas été conforme à l'article 23 CPP.

[835] Cour d'appel, corr., 31 mars 2015, n° 133/15 V, à propos de policiers n'ayant pas dénoncé des faits de prostitution : « Dès lors, et contrairement à l'opinion des juges de première instance, le simple fait dans le chef des trois prévenus de ne pas avoir donné avis sans délai au procureur d'Etat des faits qui peuvent être qualifiés de délit dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leur fonction d'officier ou agent de la Police grand-ducale, ne constitue pas la condition de l'article 141 du Code pénal. Ce simple fait ne peut être retenu que s'il y a également une enquête policière ou judiciaire. ».

[836] J. Bour, L'obligation de dénonciation et la lutte contre la corruption, Ann.dr.lux. 2013, p. 19.

[837] Projet de loi n° 6104, Commentaire des articles, ad article V, p. 11 : « l'occasion est saisie pour le reformuler légèrement en ce sens qu'il n'est plus exigé d'avoir „… acquis connaissance d'un crime ou d'un délit …", mais uniquement d'avoir „… connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit …". Il ne saurait en effet être question d'exiger des fonctionnaires et autres agents concernés de décider s'il y a crime ou délit ou non, ou de leur imposer la tâche de qualifier légalement les faits en question. Avec la formulation proposée, il est visé de rencontrer cette critique et de clarifier le texte en ce sens que les fonctionnaires et agents concernés n'ont qu'à constater un fait et en informer les autorités de poursuites, auxquelles il incombe alors de prendre les mesures qui s'imposent ».

Champ d'application personnel[838]

Avant la réforme de 2011, l'article 23 (2) ne visait que « tout officier public et fonctionnaire ». Par la réforme, l'obligation a été étendue aux salariés et agents publics qui ne relèvent pas du statut de la fonction publique. L'OCDE recommandait que « des procédures d'alerte du parquet soient mises en place pour les personnels de ces organismes qui ne sont pas à l'heure actuelle soumis à » cette obligation.

Cette extension est destinée à tenir compte du fait que certains services publics sont assurés par des entités ou institutions, tels que des établissements publics ou même des sociétés de droit privé, dont les agents ne relèvent pas du statut général de la fonction publique[839]. Rappelons dans ce cadre que la notion de « mission de service public » n'a pas de contours très clairs (→ 114)[840]. Dans un contexte où de plus en plus de missions autrefois assumées directement par l'État sont déléguées à des structures de droit privé, ce critère peut toucher des dirigeants et salariés d'entreprises privées. Citons les exemples suivants : le personnel d'une société concessionnaire d'un service de transport public ; un salarié d'un organisme de certification agréé pour des missions de vérification obligatoires ; le personnel d'une société privée gérant, sur délégation, un service d'accueil pour le compte d'une commune.

Mais à l'égard de personnes dans des entreprises privées, se pose la question de la sanction du non-respect de cette obligation. Nous avons vu que pour les fonctionnaires, la sanction reste purement disciplinaire, mais on peut imaginer une administration publique la mettre en œuvre. Mais un employeur privé sanctionnerait-il un tel manquement ?

---

838 J. Bour, L'obligation de dénonciation et la lutte contre la corruption, Ann.dr.lux. 2013, p. 21 : « Le Gouvernement a, d'une part, tenu compte de l'évolution dans l'organisation des services publics de plus en plus assurés par des entités, établissements publics ou même sociétés privées et dont le personnel n'est plus ou n'est pas constitué de fonctionnaires au sens du droit public et qui peut avoir connaissance d'une infraction pénale. L'obligation de dénonciation ne serait en conséquence plus liée à la qualité et au statut de l'agent, mais à la finalité de l'entité au service de laquelle il se trouve ».

839 Projet de loi n° 6104, Commentaire des articles, ad article V, p. 10 : « Il y a lieu d'adapter la désignation des personnes tenues à signaler des infractions pénales („officier public ou fonctionnaire") à l'évolution qu'a connue l'organisation des services publics au cours des dernières années. Actuellement, tout un ensemble de services publics sont assurés par des entités ou institutions dont le personnel n'est pas constitué de fonctionnaires au sens du droit public. Or, dans beaucoup de cas, ces entités ou institutions - telles que des établissements publics ou parfois même des sociétés de droit privé - assurent des services publics dont les agents peuvent avoir connaissance d'une infraction pénale dans la même mesure que des fonctionnaires publics. Le projet de loi sous examen vise également à tenir compte de certaines observations faites dans le cadre d'une évaluation du Luxembourg par l'OCDE sur le sujet de l'application par le Luxembourg de la Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. (…) En ce sens, l'expression „… chargé d'une mission de service public …" vise à englober tous les agents et salariés effectuant des services publics et elle s'inspire de la formulation retenue en matière de corruption, à savoir aux articles 240 à 249 du Code pénal ».

840 Projet d loi n° 6104, Rapport de la commission juridique, 12.1.2011, p. 9 : « Le Conseil d'Etat approuve l'objectif poursuivi par les auteurs du projet, mais relève également la difficulté d'application pratique des nouvelles dispositions qui substituent au critère formel du fonctionnaire un critère matériel de participation à une mission de service public. ».

(b) Règles anti-blanchiment. Une obligation similaire existe en matière anti-blanchiment [841] : toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargé d'une mission de service public, est tenu d'informer promptement, de sa propre initiative, la CRF lorsqu'il sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'un blanchiment ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu ou a été tenté, et de lui fournir tous les renseignements y relatifs, nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel[842]. Or, dans de nombreux cas, la corruption donne lieu à un blanchiment ou au moins à une tentative en ce sens.

493. **Obligation spécifique des experts-comptables.** Une obligation de dénonciation particulière existe également dans le chef des experts-comptables[843], qui doivent informer de leur propre initiative et dans les meilleurs délais le procureur d'État de tout fait dont ils ont connaissance et qui pourrait être l'indice d'un acte de blanchiment. Cette obligation reste toutefois cantonnée au blanchiment de capitaux et ne vise pas, en tant que telle, les faits de corruption ; mais en raison de la définition très large du blanchiment (→ 498), il n'y a jamais de corruption sans blanchiment.

494. **Obligations des travailleurs.** Contrairement aux agents publics, il n'existe pas d'obligation explicite dans le chef des salariés du secteur privé (n'exerçant pas de mission de service public) de dénoncer des faits de corruption à leur hiérarchie. Il n'en demeure pas moins que l'obligation de bonne foi et de loyauté inhérente au contrat de travail pourrait, selon les circonstances, induire une telle obligation. L'exécution consciencieuse et loyale des tâches confiées au salarié suppose, à tout le moins, qu'il ne reste pas

---

[841] Art. 5, § 1er, a de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

[842] Art. 74-2 (4) de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire : « Les déclarations d'opérations suspectes et les autres informations visées au paragraphe 1, comprennent celles qui sont transmises à la CRF : (…) par 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, qui est tenu d'informer sans délai, de sa propre initiative, la CRF lorsqu'il sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'un blanchiment ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tenté, notamment en raison de la personne concernée, de son évolution, de l'origine des avoirs, de la nature, de la finalité ou des modalités de l'opération, et de fournir promptement à la CRF tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant».

[843] Art. 6 al. 3 d la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable : « Les experts-comptables doivent informer de leur propre initiative et dans les meilleurs délais le Procureur d'Etat auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg de tout fait dont ils ont connaissance et qui pourrait être l'indice d'un acte de blanchiment tel que défini aux articles 506-1 du code pénal et 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Les informations fournies aux autorités, autres que judiciaires, en application du premier alinéa peuvent être utilisées uniquement à des fins de lutte contre le blanchiment. ».

volontairement passif face à des faits de corruption dont il aurait connaissance et qui exposeraient son employeur à un risque significatif (pénal, réputationnel, financier).

Cette obligation implicite reste toutefois d'une portée incertaine. L'entreprise pourrait prévoir explicitement une telle obligation, par exemple dans une charte anti-corruption ou un code de conduite interne. Une telle formalisation présente l'avantage de la clarté et peut faciliter, le cas échéant, une sanction disciplinaire en cas de manquement.

Il peut néanmoins être préférable, plutôt que d'instaurer une obligation stricte de dénoncer sous peine de sanction, de se limiter à des mesures incitatives et protectrices. Un régime efficace de canal d'alerte interne (→ 528) avec une politique d'incitation à la transparence et aux déclarations peut s'avérer en pratique plus efficace qu'une obligation assortie de sanctions.

495. Obligations contractuelles. Au-delà de la relation de travail, il est également possible, et de plus en plus fréquent dans certains secteurs, de prévoir dans les contrats commerciaux - notamment avec des fournisseurs, sous-traitants, agents ou intermédiaires commerciaux - des obligations contractuelles de signalement et de dénonciation de cas de corruption.

Ces clauses s'inscrivent généralement dans un chapitre plus large de représentations et engagements de conformité (→ 34): le cocontractant certifie ne pas s'être livré à des actes de corruption, s'engage à ne pas en commettre pendant la durée de la relation contractuelle, et s'engage en parallèle à signaler à l'autre partie tout indice, toute sollicitation ou toute tentative de corruption dont il aurait connaissance dans le cadre de l'exécution du contrat - y compris de la part de ses propres employés, agents ou sous-traitants.

Il est recommandé, pour maximiser l'utilité pratique de ces clauses, d'étendre leur portée au-delà des seuls faits confirmés de corruption, en visant également les indices, soupçons raisonnables ou quasi-incidents - tentatives non abouties, sollicitations refusées, comportements suspects d'un intermédiaire. Une telle formulation large permet une détection plus précoce, à un stade où la qualification juridique définitive des faits n'est pas encore établie mais où une intervention préventive reste possible.

Ces clauses sont en pratique assorties de mécanismes destinés à leur donner une portée réelle : droit d'audit renforcé au profit du donneur d'ordre, clause de résiliation immédiate en cas de manquement avéré à l'obligation de signalement - indépendamment même de la commission de l'acte de corruption sous-jacent - voire clause pénale ou stipulation d'indemnisation forfaitaire.

Ces clauses sont aujourd'hui relativement répandues au sein des grands groupes internationaux et des entreprises soumises à des réglementations à

portée extraterritoriale (UK Bribery Act, Foreign Corrupt Practices Act américain, loi Sapin II française ; → 34), qui les imposent souvent en cascade à l'ensemble de leur chaîne de sous-traitance dans le cadre de leurs programmes de conformité. Elles restent en revanche loin d'être systématiques dans les contrats commerciaux ordinaires conclus entre petites et moyennes entreprises luxembourgeoises, où ce type de stipulation demeure absent.

L'effectivité de ces clauses dépend largement de la capacité et de la volonté réelle de vérification du donneur d'ordre - audits périodiques, questionnaires de due diligence tiers, suivi effectif des signalements reçus. En l'absence d'un tel mécanisme de contrôle, l'obligation contractuelle de signalement reste largement déclarative, et son inobservation par le cocontractant est rarement détectée avant la survenance d'un incident.

SECTION 2 - OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE LUTTE ANTI-BLANCHIMENT

496. Introduction. La lutte contre le blanchiment de capitaux poursuit une finalité simple : priver la criminalité organisée du bénéfice économique de ses activités, selon le principe du « *follow the money* » ; il s'agit de retracer et intercepter le flux financier plutôt que de se limiter à la poursuite de l'auteur de l'infraction. L'objectif est de rendre le crime non rentable (« *crime must not pay* »). Le dispositif actuel est le fruit d'une extension continue depuis la fin des années 1980, qui s'est opérée simultanément sur trois plans : les infractions primaires susceptibles de générer un blanchiment, dont le catalogue s'est considérablement élargi pour couvrir aujourd'hui, notamment, la corruption ; les professionnels assujettis aux obligations, dont le cercle s'est étendu bien au-delà du seul secteur financier ; et le contenu même des obligations professionnelles, de plus en plus dense.

Cette même stratégie du « *follow the money* » trouve son pendant dans les règles relatives aux saisies et aux confiscations, elles aussi marquées par une extension progressive (→ 282). Comme on le verra, le champ d'application de la lutte anti-blanchiment ne se limite pas à la corruption et aux infractions voisines, mais elle peut y jouer un rôle central dès lors que la corruption figure parmi les infractions primaires. C'est pourquoi la compliance AML et le dispositif de lutte anti-corruption ne peuvent être traités comme deux volets séparés : ils doivent être conçus ensemble, y compris au niveau de la cartographie des risques de l'organisation.

Évaluation nationale – la corruption parmi les facteurs de risque les plus élevés[844]

Le rapport national d'évaluation des risques de 2025 a pour objectif de formaliser la compréhension commune des risques de blanchiment et de fonder l'approche par les risques à tous les niveaux, des décideurs politiques et autorités répressives jusqu'aux superviseurs et professionnels assujettis. Ce rapport s'inscrit dans la continuité de la première évaluation nationale adoptée en septembre 2018 et de sa mise à jour de 2020, dont il reprend la même méthodologie.

Le rapport distingue pour le Luxembourg le risque externe (blanchiment de produits d'infractions commises à l'étranger) et le risque interne ou domestique (blanchiment de produits d'infractions commises au Luxembourg), l'évaluation globale de la menace résultant d'une moyenne pondérée entre ces deux expositions, à hauteur de 75 % pour l'exposition externe et de 25 % pour l'exposition domestique, une pondération justifiée par le caractère ouvert de l'économie luxembourgeoise et l'importance de sa place financière, qui exposent davantage le pays au blanchiment provenant de criminels étrangers qu'à celui d'origine domestique

La corruption (« *corruption and bribery* ») figure parmi les trois infractions primaires présentant le risque pondéré le plus élevé, qualifié de « *very high* », immédiatement après la fraude et le faux (« *fraud and forgery* ») et les infractions fiscales (« *tax crimes* »), avec une menace externe (« *external threat* ») évaluée à « *very high* » et une menace domestique (« *domestic threat* ») évaluée à « *medium* » ; la corruption se situe ainsi à un niveau de risque supérieur par exemple à celui du trafic de stupéfiants, de la cybercriminalité ou de la contrefaçon, tous trois classés « high ».

Le rapport précise, au sujet de l'exposition externe au risque de corruption : « Au Luxembourg, l'exposition à la menace externe découlant de la corruption peut être influencée par plusieurs facteurs : des corrupteurs ou des personnes corrompues fortunées pourraient investir ou placer au Luxembourg des produits générés par la corruption, ou utiliser les rendements ainsi générés pour ce type d'activités illicites ; les secteurs sophistiqués collectant et investissant des fonds à des fins de gestion de patrimoine et d'actifs pourraient donc être ciblés par ces personnes. Des professionnels du droit et de la finance (luxembourgeois ou étrangers) pourraient fournir des conseils, constituer des personnes morales ou faciliter la reprise de sociétés légitimes au Luxembourg dans le but de blanchir des produits de la corruption. Des personnes morales luxembourgeoises pourraient être utilisées comme sociétés servant au blanchiment de produits de la corruption dans le cadre d'un montage plus vaste, c'est-à-dire avec des professionnels du droit et de la finance complices (ou abusés) mettant en place la structure de sociétés.

497. **Cadre légal et réglementaire.** Le cadre légal de la lutte anti-blanchiment se caractérise par sa superposition de strates normatives, depuis les grandes conventions internationales jusqu'à des normes techniques d'application très détaillées, en passant par le droit de l'Union européenne et le droit national.

- Au niveau international, plusieurs instruments consacrent le principe que la corruption doit constituer une infraction primaire (« *predicate offence* »)

[844] Evaluation nationale des risques de blanchiment, 2025 (période d'observation 2020-2023).

du blanchiment. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme, 2000) impose aux États parties d'ériger en infraction pénale le blanchiment du produit du crime et de retenir, à cette fin, l'éventail le plus large possible d'infractions principales, incluant les infractions graves commises par des groupes criminels organisés.[845] La Convention de Mérida (→ 22) prolonge cette logique en imposant l'incrimination de la corruption elle-même et en demandant aux États parties d'appliquer leur régime de blanchiment aux produits de la corruption[846].

- Au niveau européen, une directive de 2018 encadre la lutte contre le blanchiment au moyen du droit pénal en harmonisant notamment la définition de l'infraction de blanchiment [847] . Les obligations professionnelles AML reposent sur des générations successives de directives depuis 1991 jusqu'à la 5e génération en 2018[848]. La sixième génération emporte un changement de paradigme, l'essentiel des règles préventives ne figurera plus dans des directives, mais bascule un règlement d'application directe[849] complété par une nouvelle autorité européenne de lutte contre le blanchiment, l'AMLA[850].
- Ce socle est complété par un nombre important de règlements délégués et d'exécution de la Commission, ainsi que par les normes techniques (RTS/ITS) et lignes directrices de l'Autorité bancaire européenne (EBA), puis de l'AMLA.

---

[845] Art. 6 et 7 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, New York, 15 novembre 2000, art. 6 et 7 : « Chaque Etat partie … Institue un régime interne complet de réglementation et de contrôle des banques et institutions financières non bancaires, ainsi que, le cas échéant, des autres entités particulièrement exposées au blanchiment d'argent, dans les limites de sa compétence, afin de prévenir et de détecter toutes formes de blanchiment d'argent, lequel régime met l'accent sur les exigences en matière d'identification des clients, d'enregistrement des opérations et de déclaration des opérations suspectes ». L'article 8 oblige d'incriminer la corruption.

[846] Art. 14 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, New York, 31 octobre 2003.

[847] Art. 2 de la Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, visant la « corruption, y compris toute infraction prévue dans la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne (14) et dans la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil ».

[848] Directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018.

[849] Règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ; complété par une directive de gouvernance sur les mécanismes nationaux et la coopération entre autorités : Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres.

[850] Règlement (UE) 2024/1620 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AMLA).

- Sur le plan national, le texte central demeure actuellement une loi de 2004[851], complétée par un règlement grand-ducal[852]. Avec l'entrée en vigueur du règlement européen, cette législation devra cependant être adaptée.
- À ce socle s'ajoutent des textes de rang inférieur mais d'une importance pratique considérable, à savoir les lignes directrices de l'EBA (puis AMLA) et les règlements et circulaires de la CSSF[853]. Ce dispositif est enfin complété par un ensemble encore plus large de recommandations, guides et bonnes pratiques – émanant notamment du GAFI, de la CSSF, du Commissariat aux assurances ou des ordres professionnels (barreaux, notariat, réviseurs d'entreprises) – qui, sans valeur contraignante directe, n'en définissent pas moins les standards attendus des professionnels assujettis.

498. L'infraction de blanchiment. Le blanchiment a d'abord été incriminé de façon sectorielle en matière de stupéfiants[854], avant d'être introduit comme infraction générale dans le Code pénal en 1998[855], sous l'article 506-1. Le catalogue des infractions primaires visées par cet article s'est depuis considérablement étendu, par exemple en 2008[856] par l'ajout de l'abus de biens sociaux.

L'article 506-1 du Code pénal distingue trois types de comportements incriminés

- *Le blanchiment-facilitation* (point 1°) : le fait d'avoir sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens formant l'objet ou le produit d'une infraction primaire. Exemple : un intermédiaire qui aide un fonctionnaire corrompu à faire passer, sur des documents comptables, des versements occultes pour des « honoraires de conseil » fictifs.

---

851 Loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

852 Règlement grand-ducal du 1er février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

853 Voir notamment le Règlement CSSF n° 12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et la Circulaire CSSF 13/556, ainsi que la Circulaire CSSF 21/782 portant adoption des Orientations révisées par l'EBA sur les facteurs de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

854 Article 8-1 de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

855 Loi du 11 août 1998 portant introduction de l'incrimination des organisations criminelles et de l'infraction de blanchiment au code pénal.

856 Loi du 17 juillet 2008 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

- *Le blanchiment-placement/transfert* (point 2°) : le fait d'avoir sciemment apporté son concours à une opération de placement, de dissimulation, de déguisement, de transfert ou de conversion de tels biens. Exemple : le transfert, via plusieurs comptes de sociétés-écrans, de commissions occultes versées à un agent public en marge de l'attribution d'un marché public.
- *Le blanchiment-détention* (point 3°) : le fait d'avoir acquis, détenu ou utilisé de tels biens en connaissance de leur origine illicite. Exemple : le fait, pour le corrupteur ou le corrompu, de simplement conserver sur un compte bancaire le montant d'un pot-de-vin perçu.

Les peines encourues sont, pour chacun de ces trois types, un emprisonnement d'un à cinq ans et une amende de 1.250 à 1.250.000 euros, ou l'une de ces deux peines seulement.

Le blanchiment-détention est, sur le plan conceptuel, le moins caractéristique des véritables réseaux de blanchiment (il ne suppose ni manœuvre ni circuit financier organisé), mais il est, en pratique, de très loin le plus fréquemment poursuivi devant les juridictions luxembourgeoises, la simple détention ou utilisation consciente de fonds d'origine illicite suffisant à le caractériser.

Le blanchiment peut porter sur un « bien » ou un « avantage patrimonial quelconque », notion très large qui couvre l'argent mais également toute autre valeur (titres, crypto-actifs) ou tout autre bien, meuble ou immeuble.

Il convient toutefois, à notre sens, de limiter le concept de l' « avantage » aux valeurs économiques. Certains avantages sont dépourvus de toute valeur monnayable et échappent à notre avis à la qualification de bien susceptible de blanchiment : il en va ainsi par exemple des relations sexuelles ou des faveurs affectives, ou d'autres avantages moraux. De tels avantages, s'ils sont susceptibles de constituer un « avantage » au sens de l'infraction de corruption même, ne sauraient en revanche à notre avis constituer des « biens » ou « autres avantages » au sens du blanchiment. Mais la jurisprudence devra encore trancher ce point.

D'autres avantages, bien qu'immatériels, demeurent économiquement évaluables : un voyage offert, ou d'autres avantages de même nature, dont la valeur peut être déterminée. Les juges pourraient considérer qu'il s'agit là d'un bien susceptible de blanchiment. La jurisprudence luxembourgeoise admet en effet que le blanchiment peut porter sur une simple économie réalisée grâce à l'infraction primaire[857].

[857] Cette solution a été retenue à propos d'un couple qui avait employé une ressortissante guatémaltèque dans des conditions indignes et avait fait des économies en bénéficiant d'une travailleuse non déclarée à faible coût (Cour d'appel, corr., 25 février 2025, n° 81/25 V, confirmant sur le fond et réformant en réduisant la peine TA Lux., 6 juin 2024, n° 1291/2024). De même , dans une affaire dans laquelle une société a été condamnée pour fraude fiscale aggravée

Les infractions de blanchiment sont punissables même lorsque l'auteur en est également l'auteur ou le complice de l'infraction primaire[858]. En pratique, cette hypothèse d'auto-blanchiment représente la majorité des cas poursuivis. Il en résulte que celui qui s'est rendu coupable de corruption ou d'une infraction similaire devient presque automatiquement également blanchisseur, dès lors qu'il conserve, utilise ou déplace le produit de son infraction – sauf dans les cas où il n'y a pas eu d'échange parce que l'offre ou la sollicitation n'ont pas été acceptées. De nombreux avocats ont cherché à remettre en cause ce quasi-automatisme, en contestant notamment l'élément moral distinct exigé pour le blanchiment, mais sans succès devant les juridictions luxembourgeoises.

Blanchiment et recel des avantages tirés de la prise illégale d'intérêts[859].

Dans l'affaire baptisée « *Gaardenhaischen* » un bourgmestre luxembourgeois, cumulant ses fonctions électives avec la présidence d'une association d'insertion professionnelle subventionnée et d'un syndicat intercommunal, est condamné pour avoir systématiquement mobilisé les ressources publiques de ces trois entités au profit de deux patrimoines privés (celui d'un ami dont il attendait l'héritage et celui de sa compagne) en ordonnant travaux, commandes et prestations payées sur fonds publics sans refacturation aux bénéficiaires. Sa compagne est condamnée pour avoir participé à la mise en location de son immeuble via le syndicat intercommunal et pour avoir conservé et utilisé un courrier de soutien signé par le bourgmestre en sa qualité officielle.

Le blanchiment est retenu à charge du seul bourgmestre. Il lui est reproché d'avoir détenu l'ensemble des avantages patrimoniaux générés par ses infractions primaires : les plans dressés gratuitement par le stagiaire, l'économie d'honoraires d'architecte, les matériaux et la main-d'œuvre payés par des fonds publics pour les travaux de trottoir, de clôture, de soudure et de peinture sur sa future propriété[860] - en sachant au moment où il les percevait qu'ils provenaient de ses propres détournements et prises illégales d'intérêts.

Le recel est retenu à charge de la compagne, mais de façon plus limitée que ce que le Ministère Public avait requis. Le tribunal écarte le recel portant sur le contrat

pour avoir omis de déclarer des titres d'une valeur de 1,56 millions d'euros sur un compte-titre et avoir éludé l'impôt correspondant, les juges ont confirmé un blanchiment portant sur « l'économie d'une dépense se chiffrant à 55.143,78 EUR qui est donc restée dans son patrimoine et dont elle avait la détention » (TA Diekirch, 18 décembre 2025, n° 586/2025 ; jugement sur accord). Un autre dossier concernait un fonctionnaire de police qui avait subtilisé et falsifié plusieurs avertissements taxés vierges pour les apposer sur le pare-brise du véhicule de sa compagne afin de lui éviter de payer les taxes de stationnement. Outre les infractions de faux, usage de faux, vol domestique et prise illégale d'intérêts, la condamnation a également porté sur le blanchiment de « l'économie d'une dépense, partant un avantage patrimonial, d'un montant indéterminé, constituée par les taxes de stationnement et les avertissements taxés évités » (TA Diekirch, 10 juillet 2025, n° 410/2025 ; jugement sur accord) ; le blanchiment a aussi été retenu pour l'économie d'honoraires d'architecte d'un élu local faisant effecteur le travail par les agents communaux, affaire 'Gaardenhaischen' ; TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

858 Art. 506-4 du Code pénal.

859 TA Lux., 12e, 12 mars 2026, n° 868/2026.

860 Il semble discutable si une « économie » constitue un « bien » ; de même, la décision considère automatiquement tout « avantage patrimonial » comme étant un bien.

de bail (aucune version signée ne figure au dossier) et celui portant sur les deux mois de loyers de 3 000 euros versés par le syndicat intercommunal, au motif que la compagne a déjà été retenue comme co-auteure de prise illégale d'intérêts pour les mêmes faits : contrairement au blanchiment, les deux qualifications ne peuvent se cumuler pour un acte identique. Seul est retenu le recel d'un courrier de soutien que le bourgmestre avait signé au nom de la ville en faveur de son projet immobilier et qu'elle avait conservé, puis transmis au Ministère de l'Éducation nationale pour appuyer ses négociations locatives - document dont elle savait qu'il avait été obtenu par l'abus de fonction de son partenaire.

Les « *money mules* »

En matière de blanchiment, les auteurs de l'infraction sous-jacente s'entourent souvent de complices spécialisés dans le maquillage et la dissimulation des fonds, au moyen de montages parfois sophistiqués. De tels services peuvent être proposés comme une véritable offre commerciale par des réseaux criminels (*money laundering as a service*).

En pratique, toutefois, les condamnations effectivement prononcées visent le plus souvent des intermédiaires de bas niveau, recrutés pour prêter leur identité ou leur compte bancaire sans nécessairement connaître l'ampleur ou l'origine exacte des fonds : les « money mules ». L'affaire dite « Caritas » offre une illustration ; elle concerne le détournement d'environ 61,2 millions d'euros au préjudice de la Fondation Caritas, selon toute vraisemblance au moyen d'une « fraude au président ».

Les condamnations intervenues dans ce dossier à ce stade concernent des hommes de paille (*money mules*) ayant mis leurs comptes bancaires espagnols à disposition des fraudeurs : par exemple, l'un d'entre eux a reconnu sa culpabilité dans le cadre d'un jugement sur accord et a été condamné en 2025[861] à une peine d'emprisonnement de 18 mois, dont 15 mois avec sursis, une amende de 3.000 euros – sans oublier la confiscation de leur téléphone portable.

Ainsi, en matière de lutte contre le blanchiment, les reproches judiciaires effectivement sanctionnés touchent souvent les « petites mains », recrutées en bout de chaîne et généralement les plus vulnérables et les moins informées du montage global.

499. La corruption comme infraction primaire. Historiquement, seules les infractions liées au trafic de stupéfiants pouvaient donner lieu à un blanchiment. Dès l'introduction de l'infraction générale de blanchiment dans le Code pénal en 1998[862] le catalogue des infractions primaires - alors très court - incluait déjà les revenus tirés « d'une infraction de corruption », aux côtés du trafic de stupéfiants, du terrorisme et de quelques autres infractions limitativement énumérées. Contrairement aux autres cas énumérées, qui renvoient à des articles précis, la mention de la corruption ne comportait aucun renvoi à une disposition spécifique. Ce silence pouvait légitimement

[861] TA Lux., 7e, 15 juillet 2025, n° 2445/2025.
[862] Loi du 11 août 1998 portant introduction de l'incrimination des organisations criminelles et de l'infraction de blanchiment.

faire naître un doute sur la portée exacte du terme « corruption » [863], en particulier après l'introduction ultérieure et progressive, en droit luxembourgeois, d'infractions voisines telles que le trafic d'influence et la corruption privée. Le droit pénal est en principe d'interprétation stricte, et le législateur de 1998 ne pouvait, en toute logique, avoir entendu viser une incrimination qui n'existait pas encore à l'époque. Malgré cette difficulté théorique, la doctrine et la jurisprudence se sont montrées flexibles et ont généralement considéré que ces formes voisines de la corruption stricto sensu étaient couvertes par la notion générique « d'infraction de corruption ». La question a été partiellement résolue en 2014 [864], avec l'inclusion, comme infraction primaire, de toute infraction punie d'un minimum de six mois d'emprisonnement - ce qui neutralisait largement le débat sur le périmètre exact de la « corruption », dès lors que les incriminations voisines (trafic d'influence, corruption privée) satisfont à ce seuil. Elle a définitivement disparu en 2026 [865], puisque désormais tout crime ou délit constitue une infraction primaire. Ainsi, la corruption et le trafic d'influence, sous toutes leurs formes, constituent aujourd'hui indubitablement une infraction primaire du blanchiment.

Cette extension progressive est pleinement cohérente avec la logique de la lutte contre la criminalité organisée. La corruption constitue en effet, avec le trafic de stupéfiants et la fraude, l'un des principaux vecteurs de génération de flux financiers illicites nécessitant d'être blanchis, et elle sert fréquemment d'infraction facilitatrice à d'autres formes de criminalité organisée.

500. **Rappel des obligations professionnelles.** Nous n'avons pas pour ambition de tailler dans ces lignes l'ensemble des obligations professionnelles en matière de lutte anti-blanchiment. Celles-ci sont, par nature, complexes, très granulaires, et doivent être adaptées au cas par cas en fonction du secteur d'activité, du profil de risque et de la taille de chaque professionnel. L'objectif est ici de donner un aperçu général, suffisant pour comprendre l'articulation entre ces obligations et la thématique de la corruption qui nous intéresse plus particulièrement.

On retiendra, dans les grandes lignes, que les obligations professionnelles LBC/FT s'appliquent aujourd'hui aux établissements de crédit et professionnels du secteur financier, aux entreprises et intermédiaires d'assurance, aux organismes de placement collectif et à leurs gestionnaires,

---

[863] Voir sur cette question notamment : J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 402. L'auteur note que le texte avait été introduit en 1998 et ne pouvait donc viser à l'époque que les anciens articles 246 et 247.

[864] Loi du 18 juillet 2014 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité ouverte à la signature à Budapest le 23 novembre 2001 (…) modification du Code pénal.

[865] Loi du 12 décembre 2025 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale.

aux prestataires de services sur crypto-actifs, aux réviseurs d'entreprises et experts-comptables, aux notaires, aux agents immobiliers et promoteurs immobiliers, aux avocats (dans certaines de leurs activités), aux conseillers fiscaux et prestataires de services aux sociétés et fiducies, ainsi qu'à divers autres professionnels (opérateurs de jeux de hasard, négociants de biens dans certaines conditions de paiement en espèces, etc.). Ce champ, comme évoqué précédemment, ne cesse de s'élargir.

On peut résumer le corps des obligations professionnelles autour de quelques obligations centrales :

- La connaissance du client (KYC) : identification et vérification de l'identité du client et, le cas échéant, de son bénéficiaire effectif, avant l'entrée en relation d'affaires ou l'exécution d'une transaction occasionnelle ;
- La connaissance de la transaction (KYT) et de son objet : compréhension de la nature et de la finalité de la relation d'affaires ou de l'opération envisagée ;
- L'évaluation des risques : mise en place d'une évaluation des risques propre au professionnel (au niveau de l'entreprise) et d'une évaluation des risques par relation d'affaires ou transaction, selon une approche fondée sur le risque ;
- La surveillance continue des transactions : suivi de la relation d'affaires dans la durée, avec un examen particulier des opérations atypiques ou incohérentes avec le profil du client ;
- La vigilance renforcée : application de mesures supplémentaires dans les situations à risque plus élevé (pays à haut risque, personnes politiquement exposées (voir ci-après), produits ou canaux de distribution spécifiques) ;
- des obligations organisationnelles transversales : gouvernance interne, désignation d'un responsable du contrôle du respect des obligations professionnelles, formation du personnel, conservation des documents.

501. Les PEP - personnes politiquement exposées. La notion de personne politiquement exposée mérite une attention particulière en raison de son lien direct avec le risque de corruption. Par « personnes politiquement exposées » (PPE ou PEP), la loi désigne les personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante, ainsi que les membres de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées[866].

Sont notamment considérés comme occupant une fonction publique importante : les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres et secrétaires d'État, les parlementaires, les membres des organes dirigeants des partis politiques, les membres des cours suprêmes ou constitutionnelles, les

[866] Voir notamment Art. 1er (9) et (10) (définition PEP) et Art. 3-2 (mesures de vigilance renforcée) de la loi du 12 novembre 2004.

membres des cours des comptes ou des conseils des banques centrales, les ambassadeurs et hauts gradés des forces armées, ainsi que les membres des organes de direction des entreprises publiques. Au Luxembourg, entrent typiquement dans cette catégorie, par exemple, les ministres du Gouvernement, les députés à la Chambre des Députés, les membres du Conseil d'État, les membres de la Cour supérieure de justice ou de la Cour constitutionnelle ou encore les dirigeants de certains établissements publics.

Du fait d'être politiquement exposées, les PEP sont aussi exposées au risque de corruption. Ce lien est explicitement souligné par les textes européens : « Les relations nouées avec des personnes exerçant ou ayant exercé des fonctions publiques importantes, dans l'Union ou au niveau international, notamment celles qui viennent de pays où la corruption est largement répandue, pourraient exposer le secteur financier à des risques significatifs pour sa réputation et au niveau juridique. »[867] ; « C'est particulièrement vrai au niveau local pour les zones densément peuplées, telles que les villes, qui gèrent souvent, aux côtés du niveau régional, des fonds publics importants et l'accès à des services ou autorisations essentiels, ce qui entraîne un risque de corruption et de blanchiment de capitaux qui y est associé » [868].

Contrôle CSSF sur les PEP en lien avec la corruption[869]

En mars et avril 2022, le département « UCI On-site Inspection » de la CSSF a mené une revue thématique consacrée aux PEP et à la lutte contre la corruption. Cette revue portait plus particulièrement sur le respect, par les gestionnaires de fonds d'investissement (IFM), du cadre légal et réglementaire applicable aux PEP.

Malgré certaines faiblesses ponctuelles, notamment l'absence de formalisation suffisante de l'approbation des relations PEP par la direction effective, la CSSF a constaté que les entités contrôlées disposaient globalement d'une bonne compréhension des risques associés aux PEP et avaient mis en place des mesures d'atténuation appropriées. Selon la CSSF, le cadre juridique et réglementaire applicable aux PEP est solide et les professionnels placés sous sa surveillance présentent, de manière générale, un bon niveau de sensibilisation à cette thématique. Les insuffisances relevées dans l'application de ces obligations peuvent toutefois donner lieu à des sanctions administratives.

La CSSF souligne en revanche que la sensibilisation au risque de blanchiment des produits de la corruption active gagnerait à être davantage développée, notamment au regard des risques géographiques ainsi que des risques propres à certains secteurs d'activité.

[867] Considérant n° 90 du Règlement (UE) 2024/1624.

[868] Considérant n° 91 du Règlement (UE) 2024/1624 ; voir aussi le Considérant n° 92 : « Les membres des organes d'administration, de gestion ou de surveillance des entreprises contrôlées par l'État ou par des collectivités régionales ou locales peuvent également être exposés à des risques de corruption et de blanchiment de capitaux qui y est associé. Compte tenu de la taille du budget de ces entreprises et des fonds sous gestion, ces risques sont particulièrement élevés en ce qui concerne les cadres supérieurs des entreprises contrôlées par l'État ».

[869] Voir l'Evaluation nationale des risques de blanchiment, 2025, p. 44.

Décisions récentes sur les obligations professionnelles[870]

Deux décisions rendues en mai 2026 à l'encontre de notaires précisent la conformité constitutionnelle des standards ouverts propres à la lutte anti-blanchiment. La défense invoquait une violation du principe de légalité pénale (article 19 de la Constitution), les notions de « motifs raisonnables de soupçonner » et d'« opération suspecte » étant jugées trop indéterminées. La Cour rejette ce moyen : ces notions générales, éclairées par leur insertion dans un ensemble normatif cohérent et par l'interprétation jurisprudentielle, renvoient à un standard objectif apprécié au regard du professionnel normalement diligent et avisé, voire d'un professionnel averti s'agissant d'un notaire soumis à des obligations de vigilance renforcées ; elle relève aussi que le droit européen repose lui-même sur une approche par les risques appelant une flexibilité normative comparable[871].

Sur le fond, la première affaire concernait une vente immobilière à prix anormalement bas, où un faisceau d'indices objectivement inhabituels (prix hors marché, âge avancé du vendeur, délais anormalement brefs) devait éveiller un doute sérieux chez un professionnel diligent ; la condamnation pour omission de déclaration de soupçon est confirmée en appel, l'amende étant réduite de 20 000 à 15 000 euros, avec une lecture extensive de l'élément moral proche d'une négligence caractérisée. La seconde affaire portait sur la conformité globale d'un notaire, jugée de façon nuancée : acquittements sur l'évaluation des risques, la vigilance clientèle et la déclaration de soupçon (les diligences et le contexte étant jugés raisonnables au regard des moyens et informations de l'époque), mais condamnation confirmée pour l'absence de procédures internes personnalisées et de formation structurée du personnel, ramenant l'amende de 100 000 à 15 000 euros. Les juges y précisent que le dol général peut résulter d'une ignorance fautive des obligations essentielles, que l'appréciation doit être faite *in concreto* selon les moyens et le risque identifiable à l'époque, et que l'obligation de vigilance reste une obligation de moyens renforcée, non de résultat.

502. Le registre des bénéficiaires économiques. Le registre des bénéficiaires effectifs (RBE) trouve son origine dans le droit de l'Union européenne[872] qui impose aux États membres de mettre en place un registre central conservant des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire. Ce dispositif vise à accroître la transparence des structures

[870] Cour d'appel, corr., 13 mai 2026, n° 240/26 X ; Cour d'appel, corr., 13 mai 2026, n° 241/26 X.

[871] Aucune violation de l'article 19 de la Constitution ni de l'article 49 de la Charte n'est donc retenue, sans renvoi à la Cour constitutionnelle - une solution qui nous paraît discutable au vu du renvoi très général opéré par l'article 9 de la loi de 2004 vers des dispositions parfois longues de plusieurs pages, alors que le Conseil d'État s'oppose de façon constante à ce type de rédaction et que les textes récents tendent à lui préférer un catalogue plus précis des comportements répréhensibles.

[872] Art. 30 de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

sociétaires complexes, l'accès à une information fiable sur le bénéficiaire effectif étant déterminant pour identifier les personnes qui pourraient sinon dissimuler leur identité derrière ces structures opaques. Il constitue ainsi un outil clé de détection pour les autorités et pour les entités assujetties, en facilitant le traçage des flux financiers liés au blanchiment et à ses infractions sous-jacentes, dont la corruption.

Un accès restreint au RBE

Dans sa version initiale, l'accès à ce registre était réservé aux autorités compétentes, aux professionnels assujettis dans le cadre de leurs obligations de vigilance, et à toute personne ou organisation en mesure de démontrer un intérêt légitime. Sous la cinquième directive anti-blanchiment (2018)[873], l'accès a été étendu au public.

« L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs. »[874]

Conformément aux exigences européennes, le Luxembourg a ouvert l'accès à certaines données du RBE (nom, mois et année de naissance, pays de résidence, nationalité, ainsi que la nature et l'étendue des intérêts effectifs détenus) au grand public via une consultation en ligne, tout en ménageant une possibilité, pour le bénéficiaire effectif ou la société, de solliciter une limitation de cet accès dans des circonstances exceptionnelles (risque disproportionné d'exposition à un risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou d'intimidation).

Or, par un arrêt de 2022[875], la Cour de Justice de l'Union, rendu sur renvoi préjudiciel du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, a invalidé les dispositions afférentes de la Directive, en ce qu'elles imposaient aux États membres de garantir l'accès des informations sur les bénéficiaires effectifs à tout membre du grand public, sans distinction ni justification d'un quelconque intérêt.

La Cour a jugé que l'accès du grand public à ces informations constituait une ingérence grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Si elle a admis que cette ingérence pouvait en principe être justifiée par l'objectif d'intérêt général de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, elle a estimé que le régime mis en place n'était ni limité au strict nécessaire, ni proportionné à cet objectif : les catégories de données

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

[874] 8e Considérant de la Directive (UE) 2018/843.

[875] CJUE (Grande Chambre), 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers et Sovim*, affaires jointes C-37/20 et C-601/20.

concernées n'étaient pas suffisamment définies, l'accès sans restriction de qualité des utilisateurs allait au-delà de ce qui était nécessaire, et les dérogations facultatives prévues pour protéger les bénéficiaires effectifs exposés à un risque n'offraient pas de garanties suffisantes.

Cet arrêt a conduit à la suspension immédiate de l'accès public au RBE luxembourgeois. Un accès a néanmoins été rapidement rétabli, dans un premier temps, en faveur des professionnels assujettis aux obligations anti-blanchiment ainsi que des représentants de la presse justifiant d'un intérêt légitime lié à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Sous la version actuelle de la loi, toute personne physique ou morale souhaitant consulter les informations doit désormais adresser une demande motivée au gestionnaire du registre, à l'appui de laquelle elle doit justifier de l'existence d'un tel intérêt légitime, le gestionnaire appréciant le bien-fondé de la demande.

La dernière directive européenne de 2024[876], transposée au Luxembourg en 2025[877], donne désormais accès, outre aux autorités et personnes assujetties, aux « toute personne physique ou morale qui peut démontrer un intérêt légitime pour la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes et du financement du terrorisme ainsi que la lutte contre ces phénomènes ait accès aux informations ». Certaines personnes sont réputées avoir un intérêt légitime, notamment les personnes agissant à des fins journalistiques, de signalement ou de toute autre forme d'expression médiatique, les organisations de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales et les universitaires. Au-delà de la liberté d'expression et de la recherche sont cependant aussi visés des cas comme les personnes susceptibles de conclure une transaction avec une entité et qui souhaitent empêcher tout lien avec du blanchiment des capitaux. La directive prévoit aussi une procédure spécifique pour la vérification de l'intérêt légitime. Des exceptions sont prévues en cas de risque de fraude, enlèvement, chantage, extorsion, harcèlement ou lorsque le bénéficiaire effectif est mineur ou incapable.

Une nouvelle question posée à la CJUE

Le président des Émirats arabes unis et émir d'Abou Dhabi, a contesté la divulgation de son identité comme bénéficiaire effectif d'une société immobilière luxembourgeoise, estimant qu'elle fait peser un risque sur sa sécurité. Par une ordonnance de mai 2026[878], le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a saisi la

[876] Art. 11 et suivants de la Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849.

[877] Loi du 23 janvier 2025 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

[878] TA Lux., ordonnance, 29 mai 2026, n° 2026TALCH02/00640 : « Par ailleurs, le tribunal constate que les textes légaux à sa disposition ne lui permettent pas de déterminer si l'exigence

CJUE de plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation des notions de « circonstances exceptionnelles », de « risque » et de « risque disproportionné » permettant de limiter l'accès aux données du RBE. Le renvoi invite notamment la Cour à préciser si l'appartenance à une catégorie de personnes particulièrement exposées, telles que certains chefs d'État, peut justifier à elle seule une protection renforcée et si les risques pris en considération peuvent également concerner la sécurité d'un État.

Ces cas illustrent la tension, propre au registre des bénéficiaires effectifs, entre deux impératifs: d'une part, la transparence, seule à même de permettre la détection par des tiers (journalistes, organisations de la société civile, chercheurs) de structures suspectes liées à des faits de corruption ; d'autre part, la protection légitime de la vie privée des personnes inscrites, y compris contre des risques réels de représailles. Pour la lutte anti-corruption spécifiquement, cette restriction d'accès peut poser des difficultés non seulement pour les enquêtes journalistiques, mais aussi pour les organisations non gouvernementales de lutte contre la corruption. Le nouveau régime d'accès sur intérêt légitime, tout en maintenant un accès pour ces catégories d'acteurs, introduit un filtre administratif (l'appréciation du gestionnaire) qui n'existait pas auparavant. Selon la Présidente de Transparency International, rapportés par le Monde, « La Cour a détruit en un jour le résultat d'années de travail … c'est le plus beau cadeau que la Cour pouvait faire au crime organisé ».

La loi sur le RBE consacre un ensemble de dispositions pénales, sanctionnées d'une amende pouvant atteindre 1.250.000 euros. Certaines de ces infractions exigeaient devaient être commises sciemment (p.ex. demande d'inscription erronée), tandis que d'autres ne précisaient pas l'élément moral (p.ex. omission d'adresser la demande d'inscription dans les délais) et étaient ainsi en principe aussi applicables en cas de simple négligence. Une loi modificative de 2025[879] a changé la donne en élargissant le champ des infractions devant être commises « sciemment » afin de cibler surtout les cas frauduleux, tout en juxtaposant un régime d'amendes administratives infligées directement par le gestionnaire du registre.

Dans un communiqué de mai 2026[880], le Parquet avait annoncé que « dans les prochaines semaines des contrôles systématiques seront menés dans les quatre régions policières du pays », et rappelé aux professionnels les sanctions encourues. Nous ignorons les raisons de cette focalisation sur ces infractions

d'une « évaluation détaillée » et d'une « confirmation de l'existence » des risques, telle que mentionnée à l'article 15 de la Directive (UE) 20241640 implique nécessairement une approche individualisée fondée sur des éléments concrets, ou si certaines catégories de personnes peuvent, en raison de leur statut, être présumées exposées à de tels risques ».

[879] Loi du 23 janvier 2025 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

[880] Communiqué de presse des parquets de Luxembourg et de Diekirch - vérifications par rapport au respect de la législation concernant le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE), 4 mai 2026.

purement formelles, mais constatons en pratique une augmentation du nombre de poursuites.

Sanctions en matière de RBE – trois affaires de 2026 qui méritent attention

Dans une première affaire[881], la Cour d'appel a prononcé un acquittement en retenant qu'une société civile dissoute et qui n'avait plus aucune activité, n'avait pas besoin de procéder à une inscription au RBE.

Une seconde affaire[882] tranche la question de savoir si les infractions RBE peuvent être reprochées à des personnes physiques. La loi ne vise en effet, dans ses dispositions pénales, que les « entités immatriculées ». Le tribunal de première instance avait acquitté le dirigeant poursuivi, retenant qu'en l'absence de disposition légale spécifique incriminant et sanctionnant le comportement du dirigeant, celui-ci ne pouvait être tenu pénalement responsable de l'infraction à la loi de 2019, le principe de légalité imposant que seule la société, en tant qu'entité juridique distincte, puisse être poursuivie.

La Cour d'appel infirme cette analyse. Rappelant qu'il n'existe pas de responsabilité pénale du fait d'autrui et que l'imputabilité subjective demeure la condition essentielle de toute reconnaissance de culpabilité, elle relève que le législateur a entendu imputer ces infractions non seulement à l'entité immatriculée elle-même lorsqu'elle dispose d'une personnalité juridique propre, mais également à son représentant légal, dirigeant de droit ou de fait, notamment en l'absence de personnalité juridique propre. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 34 du Code pénal, la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions. Ce cumul de responsabilités est jugé souhaitable pour ne pas déresponsabiliser les dirigeants, l'imputabilité légale pouvant être implicite lorsque la désignation de l'auteur découle de la volonté certaine du législateur, déduite de l'interprétation du texte, de ses travaux préparatoires ou de son esprit[883].

Le dirigeant de droit de la société a ainsi été condamné pour omission de demande d'inscription au RBE (et pour défaut de publication des bilans) à une amende de 1.500 euros.

Dans une troisième affaire[884], les poursuites étaient dirigées contre la société ; l'arrêt est avant tout intéressant en ce qui concerne l'élément moral. La société avait

[881] Cour d'appel, corr., 9 mars 2026, n° 133/26 VI : « Dès lors, la Société étant dissolue à la date du 1er septembre 2019 et n'ayant eu plus aucune activité, il y a lieu de retenir que X. n'avait pas l'obligation légale de se conformer aux dispositions de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un RBE et que l'infraction à l'article 20(1) de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un RBE n'est pas donnée dans son chef ».

[882] Cour d'appel, corr., 9 mars 2026, n° 134/26 VI.

[883] La Cour observe en outre que limiter l'incrimination à la seule entité immatriculée engendrerait une certaine impunité, notamment lorsque celle-ci n'a pas ou plus de personnalité juridique, contrairement à l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir assurer la qualité de l'information sur le bénéficiaire effectif et le fonctionnement efficace de la loi, en cohérence avec les exigences du GAFI imposant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour toute personne physique ou morale en défaut. La Cour conclut qu'en raison des pouvoirs de direction et de contrôle dont il disposait, c'est le dirigeant qui était chargé d'accomplir les obligations légales pour le compte de l'entité, et que ce dirigeant, détenteur de l'autorité, commet une faute personnelle en omettant de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la réalisation de l'infraction.

[884] Cour d'appel, corr., 9 mars 2026, n° 136/26 VI ; voir dans le même sens : Cour d'appel, corr., 9 mars 2026, n° 134/26 VI.

initialement respecté ses obligations RBE lors de sa constitution, mais à la suite de deux cessions de parts sociales les déclarations de mise à jour n'ont été faites que tardivement. Une perquisition menée au siège social avait révélé la présence de certains équipements informatiques, sans documentation physique relative aux bénéficiaires effectifs[885]. La société était poursuivie pour omission d'inscription au RBE dans les délais et pour défaut de conservation des informations sur les bénéficiaires effectifs à son siège.

La défense de la société était axée autour de l'absence de volonté d'enfreindre la loi, le retard s'expliquant par une simple négligence. Les travaux parlementaires de la loi modificative de 2025 peuvent s'interpréter en ce sens que le législateur voulait exiger un dol spécial (intention frauduleuse) et réserver les cas non frauduleux au régime de sanction administrative. Mais selon la Cour, « les travaux préparatoires de la loi, de quelque pertinence qu'ils soient, ne peuvent servir ni à suppléer aux lacunes du texte légal, ni à déroger à ses dispositions ». Ainsi, l'article 20 de la loi de 2019 ne prévoit pas de dol spécial, mais un dol général, soit la volonté de commettre une action dont l'auteur connaît la criminalité ou de s'abstenir d'un acte dont l'auteur sait qu'il est ordonné par la loi pénale ; « il faudra donc établir la conscience de celui qui commet l'infraction qu'il viole la loi »[886].

Au final, compte tenu de la gravité résultant du non-respect de plusieurs obligations légales, mais aussi de l'absence d'antécédents et de la régularisation intervenue, la Cour condamne la société à une amende de 1.250 euros, donc au minimum prévu par la loi[887]. L'affaire est pendante en cassation.

503. Détection des cas de corruption. Les règles exposées jusqu'ici en matière de lutte anti-blanchiment sont exigeantes et strictes dans leur formulation, mais elles demeurent, par construction, très générales : identifier le client, comprendre l'objet de la relation d'affaires, surveiller les transactions, appliquer une vigilance renforcée en cas de risque plus élevé. Pour le professionnel confronté, au quotidien, à un flux parfois considérable de transactions à suivre et à superviser, la question centrale est celle de la traduction opérationnelle de ces principes. A cela s'ajoute que les flux liés à la

[885] S'agissant du défaut de conservation, la Cour, au vu des éléments de la perquisition et de l'absence de tout employé au sein de la société, retient l'intime conviction que le matériel informatique trouvé ne contenait pas les informations requises, et déclare également la société coupable de l'infraction à l'article 21(1) de la loi de 2019.

[886] Hélas, cela n'empêchera certes pas la Cour, 9 jours plus tard, de retenir à propos d'une autre infraction qu'elle requiert un dol spécial même si le texte de la loi ne le précise pas ; Cour d'appel, corr., 18 mars 2026, n° 160/26 X, à propos du détournement de biens publics : « Finalement, bien que le texte de l'article 240 du Code pénal ne le précise pas, la doctrine et la jurisprudence sont constantes pour considérer que le détournement par une personne exerçant une fonction publique exige un dol spécial, soit l'intention de procurer ou tenter de procurer à soi-même ou à autrui quelque avantage illicite ou échapper à un quelconque préjudice. Un mobile louable ne fait pas disparaître l'intention frauduleuse ».

[887] La même décision rappelle que ni le fait de charger des prestataires spécialisés pour procéder aux inscriptions requises par la loi, ni le fait de régulariser la situation par la suite ne font disparaître l'infraction. Elle souligne aussi que la conservation au siège social des informations sur les bénéficiaires économiques ne doit pas nécessairement être opérée sous forme physique, mais peut également être assurée sous format électronique.

corruption qui arrivent au Luxembourg ont souvent déjà transité auparavant à travers d'autres juridictions et sont ainsi « pré-blanchis », ce qui rend la détection d'autant plus difficile.

Le point de départ demeure le KYC (*know your client*, connaissance du client), sur la base duquel repose l'ensemble du dispositif : sans une identification et une compréhension initiales du client, de son activité et de l'objet de la relation d'affaires, aucune surveillance ultérieure ne peut être pertinente. En principe, chaque transaction doit ensuite être surveillée ; mais cette surveillance obéit à une approche fondée sur les risques : certains facteurs, tels que l'origine géographique (pays à risque plus élevé), le statut de PEP (→ 501) ou d'autres profils exposés, appellent une vigilance accrue.

La connaissance de la transaction (KYT) ne se réduit pas à la simple collecte d'une déclaration d'origine des fonds ou de quelques fiches de salaire et extraits de compte. Le GAFI souligne qu'une institution ne peut se contenter d'obtenir des documents formels : elle doit être en mesure d'articuler une explication économique crédible et cohérente pour chaque relation ou transaction, et se montrer particulièrement vigilante lorsque le client se révèle réticent à fournir des détails ou des explications crédibles corroborées par des pièces justificatives. Une réflexion au fond est donc requise : il s'agit de mettre en cohérence l'origine alléguée des fonds, le profil professionnel et patrimonial du client, et la nature effective de l'opération, et non de collecter mécaniquement des documents.

Cette exigence, facile à coucher sur papier, se heurte en pratique à de nombreuses difficultés, variant selon le type de professionnel concerné :

- Certains professionnels n'ont, par la nature même de leur activité, qu'une vue fragmentaire et ponctuelle sur leurs clients : un vendeur de véhicules ou un marchand d'art, par exemple, n'interagit le plus souvent qu'à l'occasion d'une transaction isolée, sans historique de relation ni possibilité réelle de constituer un profil de comportement dans la durée.
- D'autres professionnels, à l'inverse, bénéficient d'une vue plus détaillée et continue de leur client ; c'est typiquement le cas d'un établissement bancaire dans le cadre d'une relation d'affaires durable. Mais cette vue, même approfondie, n'est jamais complète ni exhaustive : le professionnel ne connaît que la fraction de l'activité économique et patrimoniale du client qui transite par lui, sans visibilité sur les avoirs et opérations logés ailleurs.

Dans les deux cas, ce sont avant tout des changements comportementaux qui doivent alerter le professionnel : une opération soudainement incohérente avec le profil connu, une activité qui reprend après une période d'inactivité, un changement dans le volume ou la nature des flux, une réticence nouvelle à fournir des explications. Le suivi continu de la relation d'affaires permet

précisément de déterminer si les fonds observés sont compatibles avec les revenus que l'on pourrait raisonnablement attendre du client, et une augmentation du nombre ou un changement de nature des transactions constitue un indicateur important qui doit conduire à réviser l'évaluation du risque.

Il ne suffit pas de s'appuyer sur les documents justificatifs produits par le client, en particulier lorsqu'il s'agit de documents faciles à obtenir ou à confectionner (rapports de consultance, conventions de prestations, etc.). L'analyse doit avant tout porter sur l'origine des fonds : comment le client a-t-il réellement gagné cet argent ? Cette activité est-elle cohérente avec son profil global ? Présente-t-elle des risques géographiques particuliers ? La structure mise en place a-t-elle une logique économique crédible ? Une approche purement formelle ou fondée sur une simple liste de vérifications (« *tick-the-box approach* ») est insuffisante. Il est essentiel de poser davantage de questions, de faire preuve d'esprit critique et de rechercher activement les incohérences ou les signaux d'alerte qui pourraient révéler un risque sous-jacent.

Guides et référentiels

Il existe, pour guider le professionnel dans cet exercice, un grand nombre de recommandations et de guides, à portée juridique variable (allant de la simple orientation non contraignante à la transposition dans des textes réglementaires nationaux. Nous nous limitons à citer trois textes de référence :

(1) GAFI, Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption (juin 2012). Ce rapport recense les facteurs de risque propres au blanchiment du produit de la corruption. Il couvre des facteurs liés au client (PEP et autres agents publics, structures sociétaires et montages multi-niveaux complexes, recours à des prestataires de services aux sociétés), des facteurs liés au pays (niveau de gouvernance, indices de corruption, ratification des conventions anti-corruption), et des facteurs liés au produit ou canal de distribution (banque privée, opérations anonymes, relations à distance, paiements de tiers non identifiés).

(2) GAFI, Lignes directrices sur les personnes politiquement exposées (juin 2013). Ce guide précise la mise en œuvre pratique des exigences relatives aux PEP. Il définit les catégories de PEP et de leurs proches, indique les sources d'information permettant de les identifier, et détaille les mesures de vigilance renforcée applicables une fois le statut déterminé, telles que l'établissement de la source de fortune et des fonds, l'approbation de la relation par la haute direction, et la surveillance renforcée de la relation d'affaires. Une annexe dresse une liste d'indicateurs d'alerte, organisés par catégorie : tentatives de dissimulation de l'identité, comportement du client, nature de la fonction exercée, secteur d'activité concerné, produit ou canal utilisé, pays d'origine, et caractéristiques de la relation d'affaires elle-même.

(3) Groupe Egmont, FIU Tools and Practices for Investigating Laundering of the Proceeds of Corruption (juillet 2019). Ce rapport est construit à partir de l'analyse de 59 cas réels transmis par 41 cellules de renseignement financier à travers le monde, dont la CRF luxembourgeoise. Il identifie deux typologies récurrentes de blanchiment lié à la

corruption : la fraude aux marchés publics, et l'enrichissement ou le patrimoine inexpliqué de fonctionnaires ou responsables publics. Il décrit également les outils et pratiques utilisés par les cellules de renseignement financier pour détecter, analyser et transmettre ce type d'affaires, ainsi que les principales difficultés rencontrées, telles que l'usage d'espèces, le recours à de multiples intermédiaires, et les obstacles à la coopération internationale. Le rapport se conclut par une liste de plus de soixante-dix indicateurs, répartis entre indicateurs de corruption dans les marchés publics, indicateurs de patrimoine ou de revenus inexpliqués, et indicateurs généraux.

Ces textes, aussi précieux soient-ils pour orienter le professionnel dans les grandes lignes de ce qu'il doit rechercher, demeurent des recommandations dont la mise en œuvre concrète, au jour le jour, n'est pas aisée. Une difficulté majeure tient au caractère peu spécifique de nombreux indicateurs d'alerte (« *red flags* ») : la plupart d'entre eux (transferts sans justification économique apparente, structures sociétaires complexes, usage inhabituel d'espèces) sont susceptibles de révéler des faits de corruption, mais tout autant d'autres infractions primaires (fraude, escroquerie, trafic de stupéfiants, etc.).

Par ailleurs, il faut bien souvent transcrire ces textes en instructions informatiques ; au jour le jour, la vérification de chaque transaction repose nécessairement sur des systèmes de traitement automatisés fonctionnant sur la base de scénarios prédéfinis. Pour bien des professionnel, surtout dans le secteur financier, une supervision humaine de chaque transaction serait impossible – ou en tout cas économiquement désastreuse. L'intelligence artificielle peut certainement apporter davantage de flexibilité et de granularité que les scénarios figés traditionnels.

Le nombre d'alertes généré par ces systèmes doit cependant être bien équilibré. Un système trop peu sensible risque de laisser passer des transactions frauduleuses, liées à la corruption ou à d'autres infractions ; un système trop sensible génère, à l'inverse, un volume d'alertes qui rend leur traitement matériellement impossible, ou impose un traitement expéditif qui ne laisse pas le temps de se concentrer sur les cas méritant réellement une analyse approfondie.

La même problématique de volume se retrouve au niveau des équipes chargées du traitement des alertes. Les personnes en charge, par exemple, d'effectuer des rappels destinés à confirmer certaines transactions doivent souvent traiter un nombre élevé de cas par jour, ce qui limite mécaniquement la profondeur de l'analyse de chaque alerte. Les logiciels utilisés devraient donc être conçus pour optimiser ce traitement humain, par exemple en indiquant clairement quels indicateurs d'alerte (*red flags*) ont déclenché l'alerte, et quels points précis de suspicion doivent être vérifiés en priorité, plutôt que de se contenter d'un simple signal binaire dépourvu de contexte.

Enfin, les mécanismes internes d'escalade doivent être conçus de manière à filtrer efficacement les alertes de premier niveau et à faire remonter, vers les

équipes ou fonctions les plus expérimentées, les cas les plus véritablement suspects - évitant ainsi que la dilution des ressources d'analyse sur un trop grand nombre de dossiers peu significatifs ne se fasse au détriment des situations les plus graves, celles précisément où le lien avec une infraction de corruption sous-jacente est le plus susceptible d'être établi.

Quelques réflexes pour une détection efficace de la corruption

1. Ne pas limiter la vigilance aux seules PEP formellement identifiées. Un dispositif efficace doit couvrir l'ensemble du portefeuille de clients et de relations d'affaires, car les auteurs de corruption prennent grand soin de dissimuler leur identité et l'origine des fonds par le recours à des tiers, des structures sociétaires et des intermédiaires.

Le statut de PEP déclenche une vigilance renforcée obligatoire, mais l'absence de ce statut ne doit jamais être interprétée comme une absence de risque.

2. Systématiser l'examen des structures sociétaires et des intermédiaires impliqués. Les études montrent que la quasi-totalité des affaires de grande corruption analysées impliquait le recours à des véhicules sociétaires, des trusts, ou des intermédiaires professionnels (avocats, agents de constitution de sociétés) chargés de dissimuler le bénéficiaire effectif.

Une structure multi-juridictionnelle injustifiée au regard de l'activité économique déclarée, tout recours à un intermédiaire sortant des pratiques commerciales habituelles, doit être questionné et documenté.

3. Exiger une explication économique crédible et corroborée, pas une simple pièce justificative. Face à un client réticent ou incapable de fournir une explication crédible et documentée de l'origine de ses fonds ou de l'objet de la relation d'affaires, l'institution ne doit ni ouvrir le compte, ni poursuivre la relation, et doit envisager une déclaration de soupçon.

Une fiche de salaire ou un extrait de compte ne suffisent pas : il s'agit de vérifier la cohérence globale entre le profil du client, son patrimoine allégué et l'opération envisagée.

4. Porter une attention particulière aux secteurs et produits à risque structurel. Certains secteurs (marchés publics, défense, extraction minière, construction d'infrastructures) et certains produits ou canaux élèvent le niveau de risque, indépendamment du statut PEP du client, et justifient une vigilance accrue par défaut.

5. Assurer une surveillance continue, pas seulement à l'entrée en relation. Le risque de corruption doit être réévalué dans la durée : une augmentation du volume des transactions, un changement dans leur nature, ou une reprise d'activité après une période d'inactivité doivent conduire à réviser l'évaluation initiale du risque.

C'est souvent un changement de comportement, plus qu'un indicateur statique, qui doit alerter le professionnel.

6. Suivre la logique du parcours des fonds, pas seulement la transaction isolée. Le produit de la corruption transite typiquement par plusieurs juridictions successives (origine, transit, destination) précisément pour brouiller la traçabilité.

Une transaction isolément anodine peut s'inscrire dans un schéma plus large ; la vigilance gagne à intégrer une lecture du flux global lorsque les outils le permettent.

7. Ne pas sous-estimer son propre rôle de déclencheur. Les signalements provenant des professionnels assujettis figurent parmi les principaux déclencheurs d'enquêtes en matière de blanchiment lié à la corruption.

La corruption d'agents publics étrangers : comment la détecter selon la CRF

En 2026, la CRF a publié un guide sur la compréhension et la détection de la corruption d'agents publics étrangers, destiné à sensibiliser les professionnels assujettis et à améliorer la détection de ce type de dossiers[888]. La note se réfère à la définition de la Convention OCDE (→ 23). Le schéma typique implique une société octroyant un avantage indu à un agent public étranger en échange de bénéfices réglementaires ou commerciaux, souvent via des intermédiaires ou structures offshore destinés à masquer l'origine et la destination des fonds, le Luxembourg pouvant être impliqué comme juridiction d'origine, de transit financier ou de constitution de ces intermédiaires

À titre d'exemple, le guide identifie plusieurs indicateurs de risque. Au titre de la connaissance de la clientèle (KYC), la CRF signale notamment les transactions impliquant des agents publics étrangers ou des PEP percevant des montants inhabituels, des fonds transitant vers des structures qu'ils contrôlent sans justification commerciale, un enrichissement soudain après la cessation de fonctions, ou un lien avec un secteur à haut risque (industries extractives, télécommunications, défense). Sur le plan transactionnel et des marchés publics, sont notamment relevés le recours à des intermédiaires sans justification commerciale claire, des honoraires disproportionnés, l'usage d'euphémismes pour désigner des pots-de-vin, ou l'ajout de sous-traitants après conclusion du contrat sans motif légitime

504. La déclaration de soupçon et ses suites. L'obligation de déclaration de soupçon mérite une attention particulière, car elle constitue le point de contact direct entre le professionnel et l'autorité répressive. La CRF (→ 53) est l'autorité compétente pour recevoir les déclarations d'opérations suspectes[889]. Le dépôt de ces déclarations, ainsi que toute communication ultérieure avec la CRF, se fait de façon entièrement électronique via l'outil informatique goAML, pour l'utilisation duquel une inscription au moyen d'un certificat d'authentification est obligatoire. La CRF reçoit ainsi l'ensemble des déclarations d'opérations suspectes des professionnels assujettis, procède à leur analyse, et dissémine le résultat de ses analyses aux autorités judiciaires et administratives compétentes, y compris à ses homologues étrangers (groupe Egmont).

Sur le plan pratique, la CRF met à disposition des professionnels plusieurs ressources utiles : un site dédié à goAML publiant notamment des manuels d'utilisation, une foire aux questions et des documents pratiques (faq.goaml.lu) ainsi que le site institutionnel de la CRF elle-même (crf.public.lu), qui explique

[888] CRF, Understanding Bribery of foreign public officials (BFPO), UN-2026-001, Février 2026.
[889] Art. 5 (1) de la loi du 12 novembre 2004.

notamment les modalités de dépôt d'une déclaration. Plus récemment, le ministère de la Justice a mis en ligne un portail national unique dédié à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (amlcft.public.lu), qui centralise la législation, les normes du GAFI, les évaluations nationales des risques et les lignes directrices applicables, à destination tant des professionnels que du grand public.

Statistiques de la CRF – peu de cas de corruption mais montants élevés[890]

Les statistiques des déclarations sont publiés dans les rapports annuels de la CRF, disponibles en ligne[891].

On observe notamment que dans le total des déclarations, les cas de suspicion de corruption restent peu nombreux, loin derrière les cas de « fraude » et de « contrefaçon et piratage de produits ». Néanmoins, les très nombreuses déclarations pour ces dernières infractions s'expliquent surtout par les déclarations faites par un certain nombre de prestataires liés au commerce en ligne, établis au Luxembourg et traitant les paiements. Il s'agit souvent de cas de fraude d'un montant total limité, par exemple la mise en vente sur des plateformes de produits contrefaits ou piratés, ou des annonces pour des biens inexistants. Cela devient évident lorsqu'on compare les blocages ordonnés par la CRF.

Ainsi, pour 136 dossiers de fraude, un montant de 14,6 millions d'euros a été bloqué. Tandis que pour seulement 3 cas de corruption, une somme de 134,5 millions d'euros a été bloquée. La CRF constate : « les montants bloqués en lien avec des soupçons de corruption demeurent les plus élevés. Bien que le nombre de blocages liés à des suspicions de fraude soit important, les montants concernés restent généralement plus modestes ». La même observation est confirmée au fil des années ; le total bloqué du chef de corruption sur la période de 2020 à 2024 étant de loin le poste le plus élevé (presque 800 millions d'euros) et semble dépasser le total des blocages pour autres infractions.

[890] Voir aussi l'Evaluation nationale des risques de blanchiment, 2025, p. 44 et 45. Le nombre de déclarations transmises à la CRF au titre de la corruption reste relativement faible (environ 900 déclarations) par rapport au volume total de déclarations reçues. Bien que les entités opérant en ligne soient généralement celles qui déclarent le plus à la CRF, leurs déclarations liées à la corruption restent limitées (86 sur 166 786 déclarations émanant de ces entités). La prévalence des déclarations liées à la corruption apparaît en revanche plus élevée dans les secteurs les plus sophistiqués, tels que les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM) et les PFS, avec respectivement 10 % et 7 % de leurs déclarations liées à la corruption ; la CRF observe par ailleurs une augmentation des déclarations émanant des DNFBP et des AIFM. S'agissant des gels d'avoirs, la CRF a gelé des montants significatifs au titre de la corruption entre 2020 et 2023 : 31,8 millions d'euros en 2020 (13 gels), 9,66 millions d'euros en 2021 (4 gels), 106,58 millions d'euros en 2022 (4 gels) et 502,79 millions d'euros en 2023 (10 gels). À cet égard, 65 % des ordres de gel émis entre 2020 et 2023 ont été initiés par la CRF elle-même, les 35 % restants résultant de demandes internationales émanant de cellules de renseignement financier étrangères ; parmi ces 35 %, plus de la moitié faisaient suite à un échange spontané d'informations préalablement adressé par la CRF à la cellule étrangère concernée. Enfin, 100 % des montants gelés entre 2020 et 2023 en matière de corruption se rapportaient à des affaires internationales, c'est-à-dire à des fonds issus d'actes de corruption commis dans d'autres juridictions.

[891] Voir notamment le Rapport annuel 2024 de la Cellule de Renseignement Financier.

Exemple de cas de la CRF[892]

« La CRF a ouvert un dossier de coopération internationale concernant des soupçons liés à trois polices d'assurance d'une valeur supérieure à 100 millions d'euros, souscrites plusieurs années auparavant et détenues par une société fiduciaire établie au Luxembourg. Le bénéficiaire effectif de ces polices était une personne politiquement exposée (PEP) originaire d'un certain pays. Par ailleurs, des informations ont été recueillies selon lesquelles le souscripteur des polices devait être remplacé par le bénéficiaire effectif avant le rachat total de celles-ci. En outre, des recherches dans les sources ouvertes ont révélé des informations défavorables indiquant que ce bénéficiaire effectif faisait l'objet, dans le pays en question, d'une enquête pour des faits présumés de trafic d'influence, de fausses déclarations, de tentative de fraude portant sur des fonds publics et de corruption. Les informations collectées ont été immédiatement transmises à la cellule de renseignement financier concernée afin qu'elle procède à une analyse complémentaire. »

La loi impose aux professionnels, leurs dirigeants et employés, d'informer sans délai, de leur propre initiative, la CRF lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'un blanchiment, une infraction sous-jacente associée ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tenté, notamment en raison de la personne concernée, de son évolution, de l'origine des avoirs, de la nature, de la finalité ou des modalités de l'opération.

La déclaration doit ainsi être spontanée et être immédiate dès la formation du soupçon. Il ne s'agit pas d'attendre la confirmation ou une certitude. Il faut cependant admettre que les entreprises doivent aussi disposer du temps nécessaires pour analyser la situation, préparer la déclaration et passer les étapes des différents processus décisionnels internes. L'essentiel, en cas de remise en cause de la célérité, est d'avoir documenté chacune des étapes.

L'obligation ne couvre pas seulement le blanchiment lui-même, mais également l'infraction primaire. Rappelons que depuis 2025, chaque crime ou délit est une infraction primaire. Cette notion n'a ainsi plus d'existence autonome et inclut par ailleurs le financement du terrorisme.

Le texte vise expressément les faits « en cours », « a eu lieu » ou qui « a été tenté », de sorte que la simple tentative, tant de l'infraction primaire que du blanchiment lui-même, déclenche l'obligation. Ce principe est repris de façon générale par la loi elle-même, qui précise que toutes les opérations suspectes, y compris les tentatives d'opérations, doivent être déclarées, quel que soit leur montant. Ceci étant, pour le cas particulier de la corruption, il n'y a que très

[892] Traduction libre d'un « *case study* » présenté dans le l'Evaluation nationale des risques de blanchiment, 2025, p. 44.

peu d'espace pour une « tentative », puisque l'infraction est très rapidement donnée (→ 138).

Le texte n'exige ni la certitude, ni même une conviction personnelle acquise, mais un simple « soupçon » ou des « motifs raisonnables de soupçonner ». Ce standard, à apprécier par référence au professionnel normalement diligent et avisé, est délibérément bas : il suffit que les circonstances entourant la personne concernée, l'origine des avoirs, la nature, la finalité ou les modalités de l'opération soient de nature à éveiller un doute raisonnable chez un professionnel attentif, sans qu'il soit besoin d'accumuler des preuves ou d'attendre une certitude qui, par hypothèse, appartient aux autorités d'enquête et non au professionnel déclarant. Rappelons que la formulation utilisée pour l'obligation de dénonciation à charge des agents publics est proche (→ 492).

L'obligation de déclaration des opérations suspectes s'applique sans que le déclarant ait à qualifier l'infraction sous-jacente. Le professionnel n'a donc pas à déterminer avec précision de quelle infraction primaire il s'agirait (détournement, escroquerie ou abus de biens sociaux ; corruption ou trafic d'influence), ni a fortiori à se prononcer sur la culpabilité ou analyser les preuves à charge ou à décharge. Ce rôle revient aux autorités judiciaires.

La CRF souhaiterait voir des déclarations plus sélectives et qualitatives, avec une analyse détaillée … mais personne n'a à ce jour été condamné pour avoir fait une déclaration de trop. Par prudence, les professionnels tendent à adopter une politique large en matière de déclaration.

Une difficulté particulière peut se poser lorsque le professionnel (ou l'entreprise elle-même) risquerait d'être exposé à des poursuites pénales du chef de corruption ou de blanchiment à raison des faits mêmes qu'il a découverts en interne. La question est alors de savoir si l'obligation de déclaration doit céder devant le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, question qui ne nous semble pas encore clarifiée-.

Lien avec l'activité réglementée et avec une transaction financière ?

Une autre question, à notre connaissance non clairement résolue par les textes, est celle de savoir si l'obligation de déclaration de soupçon ne naît que lorsque les faits suspects présentent un lien avec l'activité professionnelle réglementée du déclarant (celle qui justifie son assujettissement aux obligations professionnelles), et/ou lorsqu'ils sont rattachés à une transaction financière identifiable.

Prenons deux exemples concrets, volontairement dépourvus de toute transaction financière à surveiller :

- Un compliance officer apprend qu'un élu local a obtenu, à titre gracieux, l'usage privé d'un véhicule ou d'un logement appartenant à une société dont il a soutenu le projet immobilier dans le cadre d'une procédure d'autorisation d'urbanisme.

- Un gérant de fortune apprend, par un client, qu'un promoteur tiers a obtenu un permis de construire après avoir financé la rénovation de la résidence personnelle du

fonctionnaire compétent, sans lien avec les comptes ou clients qu'il surveille dans le cadre de son activité réglementée.

Dans les deux cas, les faits, à les supposer avérés, font soupçonner un cas de corruption ou de trafic d'influence, mais ils ne présentent aucun lien avec l'activité professionnelle réglementée du déclarant, et aucune transaction financière n'existe qui pourrait faire l'objet d'un blocage par la CRF.

Les textes ne tranchent pas clairement cette hypothèse. La loi ne subordonne pas littéralement l'obligation à l'existence d'une transaction : elle vise toute connaissance ou soupçon qu'une infraction est en cours, a eu lieu, ou a été tentée. On pourrait penser, à première vue, que la CRF, dont l'outil goAML sert d'abord à recevoir et analyser des informations relatives à des transactions ou à des flux financiers, serait peu outillée pour traiter une information dépourvue de toute dimension financière ou patrimoniale. Toutefois, la ligne directrice de la CRF elle-même prévoit expressément des formulaires de déclaration et de retour d'information sans transaction, ce qui confirme que ce type de signalement s'inscrit dans le fonctionnement normal de l'outil. En l'absence d'exclusion explicite dans le texte légal, la prudence invite, à notre sens, à procéder tout de même à une déclaration de soupçon dans ce type de situation, quitte à ce que la CRF classe l'information sans suite.

505. **Les sanctions en cas de violation des obligations professionnelles.** Les textes européens exigent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et en définissent les minimas. Face à cette exigence, le législateur luxembourgeois a choisi de sanctionner la violation des obligations professionnelles LBC/FT à la fois par la voie administrative et par la voie pénale. Il reste à voir s'il maintient ce choix suite aux adaptations que requerra le « paquet AML ».

Les sanctions administratives sont imposées par les autorités de contrôle, ainsi que, pour les professions qui en disposent, par les organismes d'autorégulation compétents pour les professionnels placés sous leur surveillance - étant précisé que ces deux catégories, autorités de contrôle et organismes d'autorégulation, sont dotées de pouvoirs de surveillance et d'enquête très largement similaires (accès aux documents, auditions, inspections sur place, injonctions assorties d'astreintes, gel ou séquestre d'actifs, interdiction temporaire d'activité professionnelle).

En tout premier lieu, c'est la CSSF, en sa qualité d'autorité de contrôle du secteur financier, qui exerce ce pouvoir de sanction administrative à l'égard des établissements de crédit et des professionnels du secteur financier. Ces sanctions sont en principe publiées sur le site internet du régulateur, conformément à l'exigence de transparence posée par le droit européen ; or, l'analyse de ces publications démontre que des établissements bancaires se font sanctionner de manière systématique pour des manquements à leurs obligations LBC/FT - un constat qui illustre le caractère récurrent de la difficulté d'application de ces règles au sein même du secteur le plus réglementé et le plus expérimenté en la matière.

D'autres autorités de contrôle (CAA, AED) exercent des pouvoirs de sanction équivalents dans leur périmètre respectif. Par ailleurs, les ordres professionnels agissant comme organismes d'autorégulation ; par exemple les barreaux pour la profession d'avocat appliquent également, et de façon régulière, des sanctions et mesures en lien avec les obligations de lutte anti-blanchiment.

Au niveau pénal, ce sont les autorités judiciaires - parquet et juridictions répressives - qui poursuivent ces infractions. À la différence d'une violation purement administrative, la sanction pénale ne peut intervenir que lorsque le manquement a été commis « sciemment ». La jurisprudence se montre néanmoins assez souple dans l'appréciation de cet élément moral à admettre qu'une ignorance fautive des obligations professionnelles essentielles, ou l'impossibilité raisonnable d'ignorer des indices patents, peut suffire à caractériser le « sciemment » exigé.

En pratique, les condamnations pénales pour violation des obligations professionnelles LBC/FT tendant à se multiplier, notamment par la voie du jugement sur accord (→ 301). Nous proposons, dans les développements qui suivent, quelques illustrations jurisprudentielles concrètes en lien avec des faits de corruption.

Si en droit luxembourgeois, un même comportement peut ainsi, en théorie, être sanctionné à la fois par une amende administrative et par une amende pénale, le principe du *non bis in idem* - reconnu en la matière par la jurisprudence[893] - s'oppose cependant à une double sanction effective pour les mêmes faits, et en principe également à de doubles poursuites.

---

[893] Cour d'appel, 11e, Ch.c.C., 26 février 2025, n° 106/25 : « En l'espèce, il ressort de la décision de la CSSF du 27 juillet 2020 que celle-ci a constaté des manquements de la X. aux articles (…) de la Loi de 2004, ainsi qu'au « règlement CSSF » et à différentes circulaires émises par la CSSF. La CSSF a prononcé une amende d'ordre d'un montant total de 170.000€ à l'encontre de la X. sur base des dispositions de l'article 2-1, paragraphe et de l'article 8-4, paragraphes (1) (2) et (3) de la Loi de 2004. (…) En l'espèce, les dispositions de la Loi de 2004 qui visent la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ont un caractère général et elles poursuivent un but d'intérêt général. Il y a lieu de considérer, conformément aux conclusions du ministère public, que la sanction prononcée par la CSSF, à savoir la condamnation au paiement d'une amende de 170.000 €, a une finalité répressive et revêt une certaine sévérité. La ressemblance entre les règles de procédure pénale et non pénale a déjà été constatée en amont. Il convient dès lors de retenir que la sanction prononcée par la CSSF a un caractère pénal. En présence d'une sanction pénale ayant acquis force de chose jugée et ayant réprimandé les mêmes faits que ceux visés par la présente poursuite pénale, (…) En l'espèce, il est indéniable que l'objectif poursuivi par la Loi de 2004 est à qualifier d'intérêt général en ce qu'elle vise la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il est cependant plus difficile sinon impossible de justifier en quoi les sanctions - deux amendes - poursuivent des buts complémentaires. Par ailleurs, il n'existe en droit interne aucune règlementation assurant une coordination entre la CSSF et le ministère public. Au vu des développements ci-avant, il y a lieu de retenir que les conditions d'exception au principe du non-cumul de sanctions pénales ne sont pas données. L'appel de la X. est partant à déclarer fondé en ce que la poursuite de l'action publique engagée à son encontre par le ministère public se heurte au principe non bis in idem et qu'elle doit partant être déclarée irrecevable ».

Exemples de condamnations liées aux obligations professionnelles et à la corruption

Exemple 1 – l'avocat[894].

Une avocate domiciliataire de sociétés accueille dans son étude une société holding luxembourgeoise dont le bénéficiaire économique est le fils d'un ancien premier ministre pakistanais, lequel a été condamné pour corruption dans son pays. La relation d'affaires remonte à 2001 : lors de la création de la société, quelque 2,8 millions d'euros ont été apportés en numéraire et en portefeuille-titres par cet actionnaire, somme figurant depuis lors au passif du bilan comme dette de la société envers son associé. En 2019, une commission rogatoire internationale déclenche une perquisition au cabinet de l'avocate. Les enquêteurs constatent l'absence quasi totale de documentation KYC : une facture d'électricité datant de 2004 portant une adresse différente de celle déclarée, une copie de passeport britannique dont les mentions contredisent la nationalité pakistanaise renseignée dans d'autres documents, et deux formulaires signés par le client en 2012 et 2018 dont les rubriques relatives à la fortune et à l'origine des fonds sont restées vierges. Une simple recherche sur internet aurait suffi à identifier le bénéficiaire effectif comme personne politiquement exposée, fils d'un chef de gouvernement condamné pour corruption, et à déclencher les mesures de vigilance renforcées prévues par la loi AML.

La Cour d'appel confirme les quatre infractions, non prescrites[895], retenues en première instance à charge de l'avocate : défaut de vigilance renforcée à l'égard d'un client présentant un profil à risque élevé, absence de procédures internes formalisées en matière AML incluant l'identification des personnes politiquement exposées, omission de déclaration de soupçon à la CRF, et défaut d'évaluation documentée des risques. La peine d'amende est portée de 20 000 à 70 000 euros en réformation, le Parquet ayant relevé appel sur ce point en soulignant que l'amende initiale était inférieure aux honoraires perçus pour ce dossier ; l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, constitué partie civile, obtient un euro symbolique en réparation de son préjudice moral.

Exemple 2 – le notaire[896]

Une notaire, poursuivie pour avoir instrumenté deux acquisitions immobilières au Luxembourg pour un total de près de 10 millions d'euros au profit de sociétés-écrans dont tous les bénéficiaires effectifs étaient des ressortissants azerbaïdjanais - liés à une banque lettone, elle-même épinglée par le FinCEN pour blanchiment institutionnalisé au profit de dirigeants corrompus azerbaïdjanais. La notaire avait

---

[894] Cour d'appel, 16 janvier 2024, n° 7/24 V, réformant en partie TA Lux., 16 juin 2023, n° 1381/2024 ; cassation rejetée par Cour de cassation, 28 novembre 2024, n° 175/2024, n° CAS-2024-00025.

[895] La Cour précise sur la prescription que les manquements aux obligations AML sont des infractions clandestines par nature - le professionnel qui s'abstient de poser les actes prescrits dissimule nécessairement ce manquement - de sorte que la prescription ne commence à courir qu'à compter du jour où les faits ont pu être constatés par les autorités, en l'espèce la perquisition de 2019.

[896] TA Lux., 16e, 2 mai 2024, n° 1042/2024 : « l'Azerbaïdjan est notoire pour présenter des risques importants liés à la corruption publique et l'abus de deniers publics » (texte de l'accord).

reçu dès juin 2018 un courrier de la CRF la signalant que ses clients faisaient l'objet d'un soupçon de blanchiment ; elle a néanmoins dressé, cinq mois plus tard, un nouvel acte d'acquisition au nom de l'une de ces mêmes sociétés, sans déclaration de soupçon. Elle s'est en outre contentée des simples déclarations des bénéficiaires effectifs sur l'origine licite des fonds, sans exiger de contrats de prêt ni procéder à des vérifications sur des sources indépendantes, et ne disposait d'aucune procédure interne écrite en matière AML.

Les infractions retenues, dans un jugement sur accord, sont identiques à celles de l'avocate et la peine également identique : 70 000 euros d'amende, sans peine d'emprisonnement.

Le lien avec la corruption est ici encore plus direct que dans l'affaire de l'avocate : le contexte entier est celui du recyclage de fonds issus de corruption publique azerbaïdjanaise (« large-scale corruption » selon le FinCEN), et c'est précisément l'absence de vigilance à l'égard de clients ressortissants d'un pays notoire pour sa corruption d'État qui constitue le cœur du grief.

Exemple 3 – la banque[897]

Cette affaire trouve son origine dans une commission rogatoire internationale du Parquet fédéral brésilien dans le cadre d'une vaste enquête anticorruption impliquant la corruption d'employés d'une grande compagnie pétrolière brésilienne à participation étatique, opérée par un groupe industriel dont l'un des dirigeants détenait des comptes au Luxembourg via deux sociétés offshore panaméennes. La banque luxembourgeoise tenait depuis 2013 ces trois relations d'affaires (le dirigeant en nom propre et ses deux véhicules panaméens)- et gérait les mouvements de fonds correspondants vers un réseau de destinations opaques (Bahamas, îles Vierges britanniques, Panama, Brésil) sans documentation justificative adéquate.

Deux manquements sont retenus. D'abord, un défaut de vigilance à l'égard de la clientèle (des alertes générées sur plusieurs bénéficiaires de virements ont été contournées ou mal documentées par le département compliance) et ensuite, une déclaration de soupçon tardive à la CRF. La banque est condamnée à 250 000 euros d'amende (sur un maximum légal théorique de 20 millions compte tenu du concours réel et du statut de personne morale), le tribunal tenant compte des nombreuses mesures de remédiation mises en place après les faits.

Exemple

Par jugement sur accord[898], un domiciliataire luxembourgeois a été reconnu coupable de manquements aux obligations professionnelles applicables en matière de blanchiment. Ce dernier se trouvait en relation d'affaire avec une société depuis 10 ans. À partir de décembre 2017, la société était classée comme client haut risque nécessitant une vigilance accrue. Des recherches « manuelles » se faisaient de manière peu régulière et ont complètement fait défaut pour l'année 2018, en dépit du niveau de risque élevé.

Fin 2018, ont paru des premiers articles de presse mettant le bénéficiaire effectif en relation avec une instruction criminelle en Belgique du chef de corruption. Or,

[897] TA Lux., 19e, 22 novembre 2024, n° 2527/2024.
[898] TA Lux., 23 janvier 2025, n° 284/2025.

ce n'est qu'en février 2020 que le domiciliataire a fait une déclaration d'opération suspecte auprès de la CRF, donc plus d'un an après la parution des articles et surtout après une perquisition au siège de la société.

Le domiciliataire a mis en place un grand nombre de procédures adaptées, mais celles-ci n'ont pas permis d'identifier la presse négative dans un délai convenable. Le parquet considérait ainsi que les efforts de vigilance n'étaient pas suffisants et n'ont pas permis d'identifier la presse négative.

Reconnaissant sa culpabilité, le domiciliataire a été condamné, suivant accord avec le Parquet, pour avoir sciemment manqué à son obligation de coopération avec les autorités luxembourgeoises en n'informant pas de sa propre initiative le Procureur d'État dès qu'il savait, soupçonnait ou avait de bonnes raisons de soupçonner qu'un blanchiment était en cours. Compte tenu des nombreuses mesures de remédiation, l'amende se limitait à 12.500 euros.

506 à 509. Réservés.

CHAPITRE 2 - RÉGIMES INCITANT À LA DÉNONCIATION

510. Introduction. Il n'y a, au Luxembourg, pas d'impunité pour ceux qui décideraient de dénoncer leurs complices, mais néanmoins un certain encouragement à le faire (section 1). Mais surtout, c'est le régime des lanceurs d'alerte qu'il faut analyser en détail (section 2).

A noter que le droit luxembourgeois ne connaît pas de protection spécifique des témoins[899]. La procédure pénale ne connaît notamment pas le témoin protégé ou le témoignage anonyme. Le Code du travail prévoit certaines règles de protection des témoins contre des représailles disciplinaires (harcèlement, discrimination), y compris pour les salariés ayant « témoigné » d'un fait de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence.

SECTION 1 - AUTO-DÉNONCIATION : LE CHEMIN VERS L'IMPUNITÉ ?

511. Le droit luxembourgeois connaît, dans un nombre limité de matières, des mécanismes légaux qui font de la dénonciation un motif d'exemption ou de réduction de peine pour celui qui a lui-même participé à l'infraction. Ces mécanismes restent l'exception : ils sont cantonnés à des infractions déterminées, obéissent à des conditions strictes.

[899] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 437.

Cas légaux d'exemption de peine.

Nous relevons quatre cas dans lesquels la dénonciation profite pleinement à son auteur si permet de démasquer des tiers ou un réseau, et si elle intervient avant l'engagement de poursuites.

- *Stupéfiants*. La loi exempte de toute peine d'emprisonnement et d'amende les coupables de certaines infractions à cette loi qui, avant toute poursuite judiciaire, révèlent à l'autorité l'identité des auteurs d'infractions plus graves ou, si ces auteurs sont inconnus, l'existence de ces infractions[900].

- *Association de malfaiteurs*. L'article 326 du Code pénal exempte de toute peine les coupables d'association formée pour attenter aux personnes ou aux propriétés qui, avant toute tentative des crimes ou délits visés et avant toutes poursuites commencées, révèlent à l'autorité l'existence de la bande et l'identité de ses commandants en chef ou en sous-ordre.

- *Faux-monnayage*. L'article 177 du Code pénal exempte de peine les personnes coupables de contrefaçon, altération ou falsification de monnaie, d'instruments de paiement corporels ou de titres, si, avant toute émission des faux et avant toute poursuite, elles en ont donné connaissance et révélé les auteurs à l'autorité.

- *Terrorisme*. L'article 135-7 du Code pénal exempte de peine celui qui, avant toute tentative d'infractions terroristes et avant toute poursuite, révèle à l'autorité l'existence d'actes préparatoires ou l'identité de leurs auteurs ; avec réduction de peine seulement si la révélation intervient après le début des poursuites. Un mécanisme parallèle (article 135-8) exempte, dans les mêmes conditions, le coupable de participation à un groupe terroriste qui révèle son existence et l'identité de ses chefs.

Cette même logique - récompenser celui qui aide à démanteler une pratique collective plutôt que de punir uniformément tous les participants - trouve une expression plus aboutie en droit de la concurrence. La législation nationale offre à l'entreprise ayant participé à une entente une immunité ou une réduction d'amende en contrepartie de la révélation de sa participation et de la fourniture de preuves, avec une procédure de « marqueurs » réservant sa place dans l'ordre d'arrivée pendant qu'elle complète son dossier. Un régime équivalent existe au niveau européen. À la différence des quatre cas pénaux examinés plus haut, ce dispositif n'exige pas que la révélation précède toute poursuite pour ouvrir droit à un avantage significatif.

Ces quatre cas (voir encadré) visent tous une criminalité organisée ou de réseau, où l'enjeu est de démanteler une structure plutôt que de punir l'auteur le moins impliqué. Cette logique pourrait justifier une extension à la corruption ou au blanchiment organisés, mais le droit luxembourgeois n'y prévoit aujourd'hui aucun mécanisme comparable. On peut cependant nuancer, puisque la corruption implique souvent seulement deux personnes.

[900] Art. 31 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; Si la révélation n'intervient qu'après le commencement des poursuites, la loi ne prévoit plus qu'une réduction de peine. Une exemption totale de peine est également prévue pour les coupables de participation à une association ou entente de trafiquants qui, avant toute poursuite, révèlent à l'autorité l'existence de la bande et l'identité de ses chefs.

Serait-ce justifiable que celui qui parle le premier s'en sorte indemne ? D'un autre côté, ne détruirait-on pas en amont toute possibilité de lien de confiance si on admettait cette possibilité ; ne ferait-on pas disparaître l'intérêt commun à la clandestinité ?

L'exemple roumain

En droit roumain, celui qui a proposé, offert ou donné un pot-de-vin échappe à toute peine s'il dénonce les faits avant que l'organe de poursuite en soit saisi ; les sommes versées lui sont même restituées si elles ont été remises après cette dénonciation

L'effet recherché est éminemment dissuasif : en offrant au corrupteur potentiel une sortie sans risque ni perte, la loi détruit par avance la confiance que le fonctionnaire corrompu doit pouvoir placer en lui - chaque interlocuteur devient un dénonciateur en puissance, ce qui rend la relation de corruption structurellement instable avant même qu'elle ne se noue.

En dehors de ces hypothèses, aucune exemption de peine n'est prévue, et notamment pas en matière de corruption. Le juge appelé à prononcer la peine pourra certes tenir compte de la démarche de dénonciation à titre de circonstance atténuante et moduler la sanction en conséquence, mais il ne pourra pas faire abstraction de toute condamnation sur cette seule base. Le Luxembourg connaît depuis 2015 une procédure de jugement sur accord (→ 301). Mais ce mécanisme implique nécessairement une reconnaissance de culpabilité et une condamnation. Le Luxembourg ne dispose d'aucun mécanisme comparable aux DPA (*deferred prosecution agreements*) anglo-saxons ou à la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) française, qui permettent d'éviter toute déclaration de culpabilité formelle en contrepartie d'engagements financiers et de compliance. Le Parquet dispose certes de la libre appréciation de l'opportunité des poursuites - contrairement au juge d'instruction, qui ne dispose pas de ce pouvoir - mais, à notre connaissance, il ne l'utilise pas pour s'engager par avance envers un potentiel auto-dénonciateur à renoncer à toute poursuite ; il nous paraît même douteux qu'il puisse légitimement le faire.

512. Application à la corruption. « Nos Codes ne contiennent pas de dispositions accordant soit une exemption de peine totale soit partielle pour l'auteur ou le complice d'un fait de corruption pour celui qui collaborerait avec la justice »[901].

L'autodénonciation d'un cas de corruption dans lequel l'entreprise est impliquée reste ainsi une démarche possible, mais risquée, à apprécier au cas par cas. Elle peut se justifier dans une logique de transparence, de coopération avec les autorités et de bonne gouvernance. Elle peut aussi s'avérer opportune lorsque les chances d'échapper à toute poursuite paraissent minces : dénoncer permet alors de se ménager des arguments pour obtenir une atténuation de la

[901] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 437.

(c) 2026 - J-L Putz

peine, et de tenter de maîtriser la communication ainsi que le déroulement initial de la procédure. Dans ce contexte, les enquêtes internes menées par l'entreprise peuvent être transmises aux autorités judiciaires, et la mise en œuvre rapide de mesures de remédiation jouera généralement en faveur de l'entreprise dans l'appréciation de sa culpabilité. Selon notre expérience, les autodénonciations en matière de criminalité financière restent cependant rares au Luxembourg. Comme exemple d'application pratique, nous pouvons citer le cas d'une compagnie aérienne ayant dénoncé elle-même un cas de trafic d'influence auprès du Parquet, ce qui a abouti à un jugement sur accord et à une atténuation de la peine (→ 188).

L'appréciation doit aussi être nuancée par une question essentielle : l'entreprise est-elle victime ou co-auteur ? Les mécanismes de la responsabilité des personnes morales sont complexes et pas toujours parfaitement prévisibles (→ 273). Face à un cas concret de corruption, l'entreprise doit d'abord déterminer si elle doit être considérée comme victime du fait de corruption (par exemple lorsqu'un de ses employés a été corrompu à son insu et à son détriment) ou comme potentiel co-auteur ou complice (par exemple lorsque le paiement a été effectué pour son compte ou dans son intérêt). Cette distinction n'est pas toujours aisée à opérer en pratique, notamment lorsque les faits impliquent plusieurs niveaux hiérarchiques ou des intermédiaires. Si l'entreprise peut raisonnablement être certaine d'être qualifiée de victime, la dénonciation aux autorités prend une tout autre coloration : elle perd son caractère risqué d'auto-incrimination pour devenir une démarche de protection de ses propres intérêts, notamment par voie de plainte (→ 277).

Les mêmes principes valent en matière disciplinaire. Néanmoins, une entreprise peut envisager de ne pas sanctionner une personne qui, spontanément, dénonce des cas de corruption même si elle y a dans un premier temps participé. Elle pourrait même mettre en œuvre une politique interne invitant à l'autodénonciation, par exemple en s'engageant dans la charte anti-corruption à ne pas prendre de sanctions disciplinaires, voir à ne pas déposer plainte contre les personnes qui dénoncent, de bonne foi, de telles situations. Une telle clause engagerait l'entreprise, peut déclencher des autodénonciations, mais les conditions et modalités doivent être réfléchies et clairement énoncées.

513. Changements apportés par la directive. La directive-corruption impose aux États membres que quatre circonstances atténuantes (→ 300)

spécifiques puissent être retenues, dont trois ont trait à des incitations à dénoncer les faits[902], à savoir[903] :

- le fait de fournir « aux autorités compétentes des informations qu'elles n'auraient pas pu obtenir autrement et qui les aident »
  - « à identifier ou à traduire en justice les autres auteurs de l'infraction »
  - « à trouver des éléments de prévue"
- Pour les seules personnes morales : le fait qu'« une fois l'infraction découverte, rapidement et volontairement révélé l'infraction aux autorités compétentes et pris des mesures correctives.»

Ces circonstances atténuantes rejoignent la logique mentionnée ci-avant : elles récompensent celui qui aide à identifier d'autres auteurs, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.

Ce n'est cependant pas, en soi, un changement de paradigme fondamental pour le droit luxembourgeois. Le Code pénal admet de longue date que le juge tienne compte de circonstances atténuantes, avec un double effet : un effet formel, qui réduit la peine légalement encourue selon les paliers et règles légaux [904], et qui peut même faire passer un crime au rang de délit (correctionnalisation particulièrement significative en matière de corruption publique ; → 300) et un effet pratique, la circonstance atténuante amenant le juge à opter, à l'intérieur de la fourchette légale, pour une peine plus clémente.

Au final, la transposition de la directive-corruption ne fera donc que préciser des faits qui peuvent constituer des circonstances atténuantes, mais qui ont jusqu'ici toujours été pris en considération par les juges. Par ailleurs, la prise en compte reste toujours facultative. Au final, l'élément est plus psychologique que juridique : du fait de mentionner expressément ces cas de circonstances atténuantes, le comportement recherché peut être favorisé.

514. Obligation d'auto-dénonciation pour les entités régulées ? Les entités régulées, en particulier dans le secteur financier, sont soumises à des exigences de gouvernance qui les obligent à faire remonter en interne, puis le cas échéant à leur autorité de contrôle, tout dysfonctionnement significatif affectant leur organisation ou leurs contrôles internes[905]. Elles sont en outre

[902] 29e Considérant de la directive 2026/1021: « Des sanctions moins sévères devraient également être envisagées lorsque, après la découverte d'une infraction, une personne morale divulgue rapidement des informations et prend des mesures correctives. En tout état de cause, il appartient au juge ou à la cour ou au tribunal de déterminer le montant réel de la sanction à la suite des circonstances atténuantes spécifiques, en tenant compte des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce, (…) » ; 35e Considérant de la directive 2026/1021: « la présente directive facilite la collecte d'informations et d'éléments de preuve en prévoyant des circonstances atténuantes pour les auteurs d'infractions qui apportent leur concours aux autorités ».

[903] Art. 16 de la directive 2026/1021.

[904] Art. 73s. du Code pénal.

[905] Pour le secteur financier, voir : Circulaire CSSF 12/552, notamment § 107.

tenues, de manière générale, de coopérer pleinement avec cette autorité et de répondre de façon complète à ses demandes.

Un cas de corruption interne (par exemple un versement occulte destiné à obtenir un marché ou un avantage réglementaire) relève potentiellement de ce dispositif : une fois découvert, il constitue une faiblesse de gouvernance ou de contrôle que l'entité devra vraisemblablement porter à la connaissance de son régulateur, à tout le moins dans le cadre de ses obligations générales de coopération. Il pourrait compromettre le respect des normes réglementaires que l'autorité supervise.

C'est ici qu'apparaît la tension avec le droit pénal. La CSSF, comme les autres autorités de contrôle exerçant une mission de surveillance prudentielle d'intérêt général, remplit une mission de service public. Ses agents sont à ce titre soumis à l'obligation d'informer le Parquet (→ 492). L'entité régulée qui coopère de bonne foi avec son régulateur pour se conformer à ses obligations de gouvernance s'expose ainsi à un risque pénal. Or, en matière pénale, prévaut le droit au silence et le droit de ne pas procéder à sa propre inculpation. Si la Cour d'appel a pu souligner que le droit au silence peut être opposé à la CSSF [906], la question ne semble cependant pas encore définitivement tranchée : le risque d'auto-inculpation permettrait de faire abstraction des obligations de déclaration en matière de gouvernance ? Oui, inversement : les poursuites pénales sont-elles irrecevables si elles sont basées sur des faits que l'entité était obligée de révéler ?

515 à 519. Réservés.

SECTION 2 - PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

520. Introduction. Nous venons de voir certaines obligations de dénonciation ; le non-respect de certaines est même sanctionné au pénal. Dès lors, confrontée à une telle obligation, il ne saurait en principe être reproché à une personne d'avoir dénoncé la corruption, du moins si la dénonciation se fait en interne ou aux autorités judiciaires. Le devoir de dénonciation devrait l'emporter sur des devoirs et obligations de confidentialité auxquels cette personne est tenue.

Mais au-delà de cette approche théorique, un autre mécanisme vient inciter et encourager les dénonciations : la protection des lanceurs d'alerte. Cette législation protège les lanceurs d'alerte, tant qu'ils sont de bonne foi, non seulement contre des mesures de représailles (tel un licenciement), mais aussi contre des actions visant à engager leur responsabilité civile et pénale. Les

[906] Cour d'appel, Ch.c.C., 14 décembre 2023, n° 1230/23, 1232/23 et 1235/23 « rien n'interdit à une entité soumise à la surveillance prudentielle de la CSSF d'invoquer ce droit lors d'une demande basée sur cet article ».

lanceurs d'alerte peuvent ainsi jouer un rôle central dans la détection des cas de corruption, tant dans le cadre des programmes de prévention des entreprises que dans les efforts déployés par les autorités.

Il ne faut certes pas surestimer la portée de ce cadre légal : celui qui ressent le besoin profond de révéler un fait qu'il perçoit comme injuste ou illégal le fera, dans bien des cas, indépendamment de l'existence ou non d'un régime de protection organisé par la loi. Dans le passé, des cas de corruption ont été dénoncés par des personnes n'ayant aucun filet de sécurité juridique. Il n'en demeure pas moins que l'étoffement progressif des règles protectrices, tel qu'il s'est accéléré ces dernières années tant au niveau européen qu'au niveau luxembourgeois, contribue à abaisser les barrières psychologiques et les craintes compréhensibles qui dissuadent une large part des témoins potentiels de s'exprimer, considérant que la meilleure façon de se protéger est de ne pas s'en mêler et de garder le silence.

Sous l'effet de ce régime protecteur le nombre de dénonciations effectivement portées à la lumière devrait augmenter, même si « à ce jour, aucune enquête pour des faits de corruption n'a été ouverte par les autorités luxembourgeoises sur la base de signalements »[907]. Les cas récentes en la matière, à commencer par l'affaire dite « Luxleaks » au Luxembourg, ont connu un écho médiatique notable ; à force de répétitions la connaissance et la perception publique du phénomène évolue ; les entreprises sont incitées à mettre en place, sinon une véritable culture de l'alerte, du moins des procédures formalisées et communiquées en interne.

Le concept sur lequel repose cette protection est simple dans son principe, quoique complexe dans sa mise en œuvre, comme nous le verrons tout au long des développements qui suivent : celui qui signale, en interne, en externe ou, dans certaines conditions, publiquement, une violation du droit dont il a eu connaissance ne doit pas se voir exposé, de ce seul fait, à des représailles, à une mise en cause de sa responsabilité civile, ni à des poursuites pénales, pour autant qu'il ait agi de bonne foi.

Une approche cohérente et structurée en matière de lanceurs d'alerte doit faire partie intégrante de toute bonne gouvernance et de tout programme de conformité en matière de lutte anti-corruption, aussi bien au sein des entreprises privées que des institutions publiques. De nombreux instruments internationaux le rappellent, tout comme la directive-corruption.

---

907 GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 290, ajoutant : « Cependant, dans une affaire récente dans l'arrondissement judiciaire de Diekirch, un signalement de l'Office des signalements contenant des preuves précises et pertinentes, basé sur un rapport d'un lanceur d'alerte, a aidé à clarifier certains aspects et a ainsi contribué à l'ouverture d'une instruction judiciaire, qui est actuellement en cours. ».

Le régime des lanceurs d'alerte est toutefois plus complexe qu'il n'y paraît. Souvent, les praticiens pensent immédiatement à la récente loi 2023. Mais « la pratique démontre (…) que beaucoup de signalements publics interviennent en dehors des procédures tracées par la Directive et la loi. Serait-ce cependant suffisant pour priver leurs auteurs et le journaliste de toute protection générale accordée par la jurisprudence ? »[908] La réponse est simple : la protection ne s'arrête pas à cette loi. Elle est complétée, d'une part, par un cadre jurisprudentiel développé au fil des années et, d'autre part, par plusieurs dispositions spécifiques figurant dans le Code du travail. Nous passerons successivement en revue ces différents aspects.

« *Report a Crime* » : les signalements au Parquet européen

Le Parquet européen (→ 55) dispose d'une base légale spécifique lui permettant de recevoir directement des signalements de crimes[909]. ; en pratique, l'EPPO met à disposition du public un formulaire en ligne (« *Report a Crime* », « Signaler une infraction ») permettant à toute personne de signaler directement des faits susceptibles de relever de sa compétence.

Comme nous l'avons vu, l'EPPO dispose d'une compétence spécifique en matière de corruption lorsque les intérêts financiers de l'Union européenne sont en cause. Les statistiques publiées par l'EPPO montrent que les signalements émanant de personnes privées dominent largement ceux des autorités publiques, tant au niveau du Luxembourg que sur le plan global. Au niveau global, sur les 6 966 signalements traités par l'EPPO en 2025, la majorité émanait de parties privées, loin devant les autorités nationales et les institutions de l'Union européenne. Cette prédominance des signalements privés se confirme également s'agissant du Luxembourg (17 sur 27).

521. **Cadre jurisprudentiel.** La protection du lanceur d'alerte trouve son origine dans la jurisprudence. En Europe, c'est avant tout l'œuvre jurisprudentielle de la CourEDH qui est déterminante. Le fondement essentiel est la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention.

Il serait impossible d'analyser en ces lignes toutes les nuances de cette jurisprudence. L'arrêt fondateur est l'arrêt de Grande *Chambre Guja c. Moldova* de 2008[910], dans lequel un fonctionnaire du parquet général moldave, révoqué pour avoir transmis à la presse des lettres mettant en cause des pressions politiques sur des poursuites pénales, a obtenu gain de cause devant la Cour. Cet arrêt a dégagé les critères classiquement présentés comme les « six critères Guja », qui ne sont pas des conditions cumulatives mais des éléments à mettre en balance : l'existence ou non de canaux alternatifs de signalement, la divulgation publique ne devant en principe intervenir qu'en

[908] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 294.
[909] Considérant n° 49 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen : « Le Parquet européen peut également recevoir ou collecter des informations provenant d'autres sources, telles que des parties privées. ».
[910] CourEDH, 12 février 2008, *Guja c. Moldova*, Requête n° 14277/04.

dernier ressort ; l'intérêt public de l'information signalée, pouvant l'emporter sur un devoir de confidentialité ; l'authenticité de l'information ; le préjudice causé par la divulgation ; la motivation du lanceur d'alerte, qui doit être de bonne foi ; et la sévérité de la sanction infligée.

Ces critères ont ensuite été appliqués et affinés dans plusieurs affaires : *Bucur et Toma c. Roumanie* (2013) [911], à propos d'un employé des services de renseignement ayant dénoncé des écoutes illégales, *Heinisch c. Allemagne* (2011) [912], concernant une salariée d'un établissement pour personnes âgées licenciée après avoir déposé plainte sur des manquements dans les soins, ou encore, plus récemment, *Gawlik c. Liechtenstein* (2021)[913]. La Cour a par ailleurs distingué le cas du lanceur d'alerte proprement dit, qui suppose un lien de subordination et un devoir de loyauté et de discrétion envers l'entité visée, de l'exercice « direct » de la liberté d'expression par une personne extérieure à cette relation, comme il a été jugé dans *Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine* (2017)[914], à propos d'associations dénonçant, sans y être tenues par un tel lien, la nomination d'une candidate à un poste public.

Au Luxembourg, c'est l'affaire dite « Luxleaks »[915] qui a donné l'occasion la plus marquante d'appliquer ces principes. Un ancien auditeur de PricewaterhouseCoopers (PwC), Antoine Deltour, avait copié, la veille de son départ, un grand nombre d'accords fiscaux préalables (rulings ou ATA) et les avait transmis à un journaliste, qui les a exploités dans le cadre de reportages télévisés ; un second salarié, Raphaël Halet, avait de son côté transmis au même journaliste plusieurs déclarations fiscales de clients de PwC. Ni l'un ni l'autre n'avait retiré de rémunération de ces révélations, et tous deux étaient tenus par une obligation contractuelle de confidentialité ainsi que par le secret professionnel de l'article 458 du Code pénal. Poursuivis notamment pour vol, violation du secret professionnel et blanchiment-détention, les deux salariés ont été condamnés en première instance, la Cour d'appel de Luxembourg réduisant sensiblement les peines et retenant en particulier, s'agissant de M. Deltour, l'acquittement de plusieurs préventions sur le fondement de l'article 10 de la Convention.

---

[911] CourEDH, 8 janvier 2013, *Bucur et Toma c. Roumanie*, Requête n° 40238/02.

[912] CourEDH, 21 juillet 2011, Heinisch c. Allemagne, Requête n° 28274/08.

[913] CourEDH, 16 février 2021, *Gawlik c. Liechtenstein*, Requête n° 23922/19.

[914] CourEDH, 27 juin 2017, *Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine* , Requête n° 17224/11.

[915] Référence de l'affaire Luxleaks : (a) Chambre du conseil : TA Lux., 25 novembre 2015, n° 2961/15 ; (b) Première instance : TA Lux., 12e, 29 juin 2016, n° 1981/2016 : (c) Appel : Cour d'appel, 15 mars 2017, n° 117/17 X ; (d) Cassation d'Antoine DELTOUR : Cassation, 11 janvier 2018, n° 1/2018, n° 3912 du registre ; (e) Appel après cassation d'Antoine DELTOUR : Cour d'appel, 15 mai 2018, n° 184/18 V ; (f) Cassation de Raphaël HALET : Cassation, 11 janvier 2018, n° 2/2018, n° 3911 du registre.

C'est la situation de M. Halet, dont la Cour d'appel n'avait reconnu qu'une protection partielle et qui avait été condamné à une amende de 1.000 euros, qui a été portée devant la CourEDH et a donné lieu à l'arrêt de Grande Chambre *Halet c. Luxembourg* de 2023[916]. La Cour y a consolidé et affiné les critères *Guja*, notamment sur la notion d'intérêt public de l'information divulguée, qu'elle a étendue au-delà de la seule dénonciation d'un acte illégal ou d'un comportement répréhensible pour englober aussi la contribution à un débat controversé sur une question d'intérêt public ; elle a par ailleurs souligné qu'il ne fallait pas mettre en balance uniquement le préjudice subi par l'employeur, mais l'ensemble des effets préjudiciables de la divulgation, y compris ceux touchant les intérêts privés des clients de PwC et l'intérêt public attaché au respect du secret professionnel. Au terme de cette mise en balance, la Cour a jugé que l'intérêt général attaché au débat, national et européen, sur les pratiques fiscales des multinationales, auquel les documents révélés par M. Halet avaient apporté une contribution essentielle, l'emportait sur l'ensemble des effets dommageables, y compris le vol de données et l'atteinte au secret professionnel, de sorte que la condamnation pénale était disproportionnée et constituait une violation de l'article 10 de la Convention.

522. Portée et application du régime jurisprudentiel. Le raisonnement qui sous-tend cette protection jurisprudentielle, distincte et antérieure à celle instaurée par la loi de 2023, se déploie en réalité à trois niveaux.

(a)Au niveau de la CourEDH. Il faut d'abord rappeler que seuls les États peuvent être attraits devant la Cour de Strasbourg ; celle-ci ne connaît pas de recours dirigé contre un employeur privé ou un particulier en tant que tel. La Cour vérifie donc si l'État a respecté la liberté d'expression du justiciable garantie par l'article 10 de la Convention. Cette violation peut résulter du comportement direct d'une autorité étatique, par exemple lorsqu'un fonctionnaire fait l'objet de représailles disciplinaires de la part de son administration. Mais le cas de figure le plus fréquent, de loin, est celui où ce sont les juridictions et autorités nationales elles-mêmes qui, en confirmant une condamnation pénale, en validant un licenciement ou une révocation prononcés par un employeur privé, ou en faisant droit à une demande en dommages-intérêts dirigée contre le lanceur d'alerte, sont regardées comme ayant commis une « ingérence» dans l'exercice de sa liberté d'expression. La Cour a d'ailleurs précisé que l'article 10 s'impose non seulement dans les rapports entre l'État et ses agents, mais également dans les relations de travail relevant du droit privé ; l'État a l'obligation positive de protéger la liberté d'expression contre des atteintes émanant de personnes privées.

Cette analyse n'est pas binaire. La Cour vérifie la nécessité et proportionnalité ; implique de vérifier si la sanction pénale infligée, la mesure disciplinaire prise ou le montant des dommages-intérêts alloués était proportionné au but

[916] CourEDH, 14 février 2023, *Halet c. Luxembourg,* Requête n° 21884/18.

poursuivi. Il s'agit, à chaque fois, d'une mise en balance entre la liberté d'expression du lanceur d'alerte et les droits ou intérêts de la partie adverse.

(b) Au niveau des autorités nationales. Pour ne pas se faire sanctionner, les autorités nationales, et notamment les tribunaux, sont appelés, en amont d'un éventuel recours à Strasbourg, à intégrer eux-mêmes cette mise en balance dans leur office, en faisant une juste part à la liberté d'expression du lanceur d'alerte, par exemple en écartant une qualification pénale, en admettant une cause de justification, en modérant la peine prononcée, ou en limitant le quantum des dommages-intérêts alloués. C'est précisément ce qui s'est produit dans l'affaire Luxleaks, où la Cour d'appel avait déjà appliqué les critères Guja avant même l'intervention de la Cour de Strasbourg.

(c) Au niveau des acteurs privés. Les acteurs privés, à leur tour, pour ne pas échouer devant les juridictions, doivent s'interroger avant toute décision si la protection joue. L'entreprise qui envisage de licencier un lanceur d'alerte, ou d'engager une action en responsabilité contre une personne qui s'est adressée à la presse, doit ainsi anticiper le risque de voir sa décision annulée en justice, mais également celui d'être elle-même condamnée, notamment à des dommages-intérêts, pour avoir exercé des représailles contre le lanceur d'alerte et porté atteinte à sa liberté d'expression.

523. Directive européenne de 2019[917]. L'adoption en 2019 d'une Directive sur les lanceurs d'alerte fait suite à plusieurs recommandations non contraignantes du Conseil de l'Europe ainsi qu'à des instruments sectoriels européens antérieurs déjà consacrés, de manière ponctuelle, à la protection des lanceurs d'alerte, notamment en matière de services financiers, de blanchiment de capitaux, de sécurité des transports ou de protection de l'environnement. La directive de 2019 voulait proposer une approche transversale et cohérente.

Bien qu'annoncée en grandes pompes, il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée réelle de cette Directive. Son champ d'application matériel est en réalité très limité en ce qui concerne les faits dénoncés pour lesquels elle trouve application. Il s'agit de domaines spécifiques, parfois hautement techniques, du droit européen[918].

[917] Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

[918] Sont notamment couverts les domaines suivants : marchés publics, services financiers et lutte contre le blanchiment, sécurité des produits, sécurité des transports, protection de l'environnement, radioprotection et sûreté nucléaire, sécurité alimentaire et santé animale, santé publique, protection des consommateurs, protection de la vie privée et des données à caractère personnel et sécurité des réseaux, ainsi que violations relatives au marché intérieur, y compris en matière de concurrence, d'aides d'État et de fiscalité des sociétés.

Elle vise cependant aussi, et de façon spécifique, les atteintes aux intérêts financiers de l'Union[919]. C'est sous cet angle que la Directive peut être rattachée à la lutte contre la fraude et la corruption : dès lors qu'une violation porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union (hypothèse dans laquelle la fraude et la corruption occupent une place centrale, notamment à travers les fonds structurels, les marchés publics financés par l'Union ou la perception des ressources propres) le signalement entre dans le champ de la directive, quand bien même l'acte dénoncé ne relèverait d'aucune des dix matières sectorielles énumérées par ailleurs. Rappelons aussi que dans ce cas, les investigations pénales relèvent de la compétence du Parquet européen (→ 55).

Dans ses très grandes lignes, la directive impose aux États membres de mettre en place un cadre minimal harmonisé : obligation pour les entreprises privées d'au moins 50 salariés et pour les entités du secteur public d'instaurer des canaux de signalement interne garantissant la confidentialité, obligation parallèle pour les autorités nationales compétentes de mettre en place des canaux de signalement externe, protection de l'auteur du signalement dès lors qu'il avait des motifs raisonnables de croire à la véracité de l'information au moment du signalement, et interdiction de toute forme de représailles.

524. La loi luxembourgeoise de 2023[920]. La directive a été transposée au Luxembourg en 2023. Le Luxembourg a pour habitude, en matière de transposition de textes européens, de retenir une méthode restrictive consistant à transposer « toute la directive, mais rien que la directive », en évitant toute sur-transposition (*goldplating*) qui irait au-delà des exigences minimales du droit de l'Union. La loi sur les lanceurs d'alerte déroge cependant sciemment à cette pratique, un choix que le Gouvernement avait d'ores et déjà annoncé dans son programme de coalition, qui prévoyait que la législation nationale couvrirait un champ d'application plus étendu que le seul texte européen. La « violation » protégée est en effet définie comme tout acte ou omission qui est illicite, ou qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe (art. 3, point 1° de la loi de 2023).

La loi crée un « Office des signalements » (art. 8), chargé notamment d'informer et d'aider toute personne souhaitant effectuer un signalement, de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte, de signaler aux autorités compétentes les manquements à l'obligation de mettre

[919] Au sens de l'article 325 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « L'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union ».

[920] Loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

en place des canaux de signalement interne dont il aurait connaissance, et de publier un rapport d'activité annuel (art. 9 et 10). Elle impose également certaines mesures d'accompagnement et de sensibilisation.

Il convient enfin de rappeler que la loi de 2023 n'est pas la première à instaurer un mécanisme d'alerte en droit luxembourgeois : des dispositifs sectoriels existaient déjà auparavant, essentiellement dans le secteur financier. Ces mécanismes préexistants, qui subsistent en parallèle de la nouvelle loi (art. 1er, § 5), ne présentent cependant aucun intérêt particulier dans le contexte de la corruption.

525. Loi nationale – champ d'application personnel. Sur le plan personnel (art. 2), la loi couvre un cercle très large de personnes : les travailleurs (au sens européen, y compris les fonctionnaires), les travailleurs indépendants, les actionnaires et les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non, et toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs, de même que les auteurs de signalement dont la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore commencé, s'agissant de candidats en cours de recrutement ou de négociations précontractuelles.

La protection s'étend encore, au-delà de l'auteur du signalement proprement dit, aux facilitateurs, aux tiers en lien avec lui qui risqueraient de subir des représailles (collègues, proches), ainsi qu'aux entités juridiques qui lui appartiennent ou pour lesquelles il travaille.

Même si en pratique, en raison de l'exposition aux représailles, le texte concerne avant tout les salariés, ce champ d'application large explique pourquoi la transposition n'a pas été intégrée dans le Code du travail, mais dans une loi séparée.

526. Loi nationale – champ d'application matériel, une « violation de la loi » et un contexte professionnel. Le champ d'application matériel (art. 1er) n'est pas limité aux domaines sectoriels et aux atteintes aux intérêts financiers de l'Union visés par la directive : il s'étend, potentiellement, à toute violation du droit luxembourgeois ou européen, et même aux actes qui, sans être à proprement parler illégaux, contreviennent à l'esprit d'un texte. Ce choix donne à la loi une portée très générale.

Il est évident que cette notion, qui vise tout acte ou omission illicite ou allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité d'une règle de droit national ou européen, englobe toutes les infractions pénales.

Sont donc couverts, en ce qui concerne les matières qui nous intéressent ici, la corruption publique et privée, le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts. Il en va de même de toutes les infractions qui accompagnent de tels faits sur le plan de la fabrication de la preuve, tel le faux et l'usage de faux, de

celles qui en constituent le prolongement, tel le détournement de fonds qui a permis de financer le paiement occulte, et de celles qui en sont la conséquence, tel le blanchiment.

Reste à savoir si les tentatives d'infraction sont également incluses. La loi n'est pas claire à ce propos. Rappelons que pour les crimes (p.ex. la corruption publique), la tentative est punissable – et constitue donc une violation de la loi. Pour les délits, la définition de la corruption est si large que quasiment tout « essai » constitue déjà une infraction consommée (→ 138)[921]. En outre, le but de l'encouragement des lanceurs d'alerte étant de détecter des infractions et de lutter contre leurs conséquences, il serait même souhaitable de permettre une dénonciation au stade de la tentative ou même de simples actes préparatoires d'une corruption ou d'un trafic d'influence. Obliger le lanceur d'alerte à attendre que le mal est fait (et la loi violée) avant de libérer sa parole ne ferait aucun sens. Mais ne serait pas couverte à notre sens de simples suppositions générales ou facteurs de risque qui pourraient éventuellement déboucher vers des infractions.

La limitation au contexte professionnel prévue par la loi et reprise telle quelle de la directive, introduit une restriction aux contours peu clairs. ; le texte ne nous semble pas clair sur le point de savoir s'il faut que l'information ait été obtenue dans un contexte professionnel ou que la violation elle-même se soit produite dans un tel contexte, mais il ressort de la définition de l'« auteur de signalement » que ce sont bien les informations qui doivent avoir été obtenues dans un contexte professionnel, et que ces informations doivent en outre avoir trait à des violations qui se produisent dans l'organisation avec laquelle l'auteur du signalement est ou a été en contact dans le cadre de son travail. Ces critères nous semblent être cumulatifs[922].

Il faut donc distinguer deux questions indépendantes : le contexte dans lequel l'information a été obtenue (professionnel ou privé), et la nature de l'information elle-même, à savoir si elle concerne les activités professionnelles de l'entité ou plutôt la sphère privée d'une personne qui y est rattachée.

---

[921] Dès lors que la tentative punissable est, en droit pénal commun, assimilée à l'infraction consommée quant à la peine, elle constitue elle-même un acte « illicite » au sens de la loi ; le lanceur d'alerte qui dénonce une 'tentative' de corruption avortée devrait donc bénéficier de la même protection que celui qui dénonce une corruption menée à son terme.

[922] D'une part, l'« auteur de signalement » est défini par la loi comme la personne physique qui signale des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles - c'est l'exigence tenant au contexte dans lequel l'information a été obtenue. D'autre part, l'« information sur des violations » est définie comme celle concernant des violations qui se sont produites ou sont susceptibles de se produire dans l'organisation dans laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé, ou dans une autre organisation avec laquelle il est ou a été en contact dans le cadre de son travail.

Appliquée à la corruption, cette restriction peut conduire à des résultats incohérents. Voici quelques exemples :

Exemples

- *Contexte professionnel, information professionnelle*. Le salarié qui découvre, dans l'exercice de ses fonctions, que son employeur verse des pots-de-vin à un agent public pour l'obtention d'un marché est le cas d'école, pleinement couvert par la loi.

- *Contexte privé, information professionnelle*. Le salarié qui, un soir dans un café, voit par hasard son patron remettre une enveloppe à un fonctionnaire en charge de la surveillance de l'entreprise n'est pas couvert, quand bien même l'information porte sur un fait de corruption relevant typiquement de l'activité de l'entreprise, puisque l'information n'a pas été obtenue dans un contexte professionnel.

- *Contexte professionnel, information privée*. Le comptable découvre par hasard, par ce que son directeur lui a remis par erreur ses extraits de compte privés pour l'encodage, que ce dernier a versé de l'argent à un fonctionnaire communal pour obtenir plus rapidement le permis de construire de sa résidence privée ne semble pas couvert : si l'information a bien été obtenue dans un contexte professionnel, le fait dénoncé - une corruption relevant de la vie privée du dirigeant, sans lien avec l'activité de l'entreprise - ne se rattache pas à l'organisation dans le cadre de laquelle le salarié travaille.

- *Contexte privé, information privée*. Le salarié qui apprend, lors d'un dîner entre amis n'ayant aucun rapport avec son emploi, que son chef de service a versé un pot-de-vin à un agent communal pour obtenir plus rapidement un permis de construire pour sa résidence privée, ne tombe pas sous la loi de 2023.

Ce découpage a quelque chose d'assez peu satisfaisant. Il conduit à traiter différemment deux situations où le degré de gravité de la corruption dénoncée est strictement identique, en se fondant uniquement sur la circonstance, largement fortuite, du lieu et du moment où l'information a été apprise. Un même fait de corruption peut ainsi être protégé ou non selon qu'il a été découvert au bureau ou au café, ce qui n'a guère de justification de fond au regard des finalités de la loi. Cette approche est un héritage de la logique de la directive européenne, elle-même construite sur l'idée que le lanceur d'alerte est avant tout celui qui se trouve, du fait de sa position professionnelle, dans une situation privilégiée d'accès à l'information et donc, en creux, sur l'idée d'une protection pensée comme la contrepartie d'un devoir de loyauté existant dans le cadre professionnel. On n'est donc en réalité avec la loi de 2023, pas dans une approche globale, cohérente et généralisée d'encouragement à la dénonciation de la corruption. Fort heureusement, la jurisprudence – évoquée ci-avant – peut prendre le relais et couvrir de telles situations.

527. **Champ d'application et bonne foi.** Nous verrons plus loin que le lanceur d'alerte reste protégé tant qu'il est de bonne foi. Or, le texte de la loi n'exige pas que le lanceur d'alerte ait eu des motifs raisonnables de croire à l'exactitude de la qualification juridique des faits, mais seulement des motifs raisonnables de croire à la véracité des informations signalées et au fait qu'elles

relèvent du champ d'application de la loi ; la question n'est donc pas de savoir si les faits sont exacts, mais d'apprécier l'état d'esprit subjectif du lanceur d'alerte au moment de la dénonciation. Il en résulte, à notre avis, que la bonne foi porte non seulement sur la réalité matérielle des faits, mais aussi sur leur qualification : est protégé celui qui a légitimement pu croire que les faits qu'il dénonçait étaient constitutifs de corruption ou de trafic d'influence, même si un examen juridique plus poussé révélerait par la suite que la qualification retenue était erronée.

La loi comporte ainsi, en quelque sorte, un champ d'application « putatif » : elle protège non seulement pas la violation objectivement établie, mais la violation telle que le lanceur d'alerte a pu raisonnablement la percevoir. Cette solution, qui peut de prime abord surprendre puisqu'elle fait dépendre l'application de la loi d'une appréciation juridique erronée, nous semble en réalité faire du sens. D'une part, on ne saurait exiger d'un salarié ou travailleur, qui n'est pas juriste, qu'il maîtrise avec précision les éléments constitutifs d'infractions aussi techniques que la corruption, le trafic d'influence ou la prise illégale d'intérêts ; il suffit qu'il ait des raisons sérieuses de penser être en présence d'un comportement de cette nature[923]. D'autre part, cette approche fait indirectement appel au ressenti moral de ce qui paraît acceptable ou non, la frontière entre l'illégalité stricte et l'immoralité toléré n'étant pas toujours perceptible pour le profane.

Exemple

Un salarié qui découvre qu'un collègue a monnayé son entremise auprès d'un tiers privé pour faire obtenir un contrat à une entreprise, sans que la moindre autorité publique ne soit impliquée, pourrait ainsi dénoncer un « trafic d'influence » alors que le fait, correctement qualifié, ne serait pas punissable (le trafic d'influence privé n'existe pas en tant qu'infraction ; → 241). A notre sens, ce salarié pourrait éventuellement néanmoins bénéficier de la protection de la loi, pour autant qu'il ait eu des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une infraction, même si celle-ci s'avère en définitive ne pas en être une.

Ce champ d'application « putatif » ne permet cependant pas d'étendre la loi au-delà de ce que le législateur a entendu viser, à savoir des violations de la loi. La loi ne couvre pas les faits qui, sans constituer une violation du droit positif, n'en demeurent pas moins moralement ou éthiquement contestables. Le lanceur d'alerte est protégé tant qu'il pouvait légitimement croire à l'existence d'une infraction ; il ne l'est en revanche plus lorsqu'il dénonce, en toute

[923] La même logique de bonne foi portant sur la qualification juridique devrait s'appliquer, symétriquement, dans l'autre sens, c'est-à-dire au bénéfice de celui qui hésite entre plusieurs qualifications sans savoir laquelle retenir (par exemple hésiter entre une simple violation contractuelle, non couverte, et une prise illégale d'intérêts, couverte) : tant qu'il a des motifs raisonnables de pencher pour la qualification pénale, il devrait pouvoir se prévaloir de la protection, même s'il n'est pas certain de la qualification exacte au moment du signalement.

connaissance de cause, un comportement qu'il sait pertinemment ne pas être illégal, aussi choquant celui-ci puisse-t-il paraître.

528. Les procédures internes à mettre en place par les entreprises. Dans le secteur public, l'obligation de mettre en place des canaux et procédures de signalement interne s'applique par principe à toutes les entités juridiques, sans condition de taille, à l'exception des communes de moins de dix mille habitants, qui restent libres d'instaurer un tel dispositif sur une base volontaire (art. 6).

Dans le secteur privé, l'obligation est calibrée sur la taille de l'entreprise. Les entités juridiques de droit privé occupant 50 travailleurs ou plus[924], doivent établir des canaux et procédures de signalement interne ; celles employant entre 50 et 249 travailleurs peuvent mutualiser cette obligation en partageant des ressources pour la réception et le suivi des signalements, sans que cela ne les dispense de garantir la confidentialité, de fournir un retour d'informations et de remédier à la violation signalée (art. 6 (2) et (3)). Les entités de moins de cinquante travailleurs demeurent libres de mettre en place de tels canaux, mais sans y être tenues (art. 6 (5)).

Le canal de signalement peut être géré en interne par une personne ou un service désigné à cet effet, ou confié en externe à un tiers ; il doit permettre la réception de signalements écrits ou oraux (téléphone, messagerie vocale, entretien en personne sur demande), garantir la confidentialité de l'identité de l'auteur, prévoir un accusé de réception dans les sept jours, désigner une personne ou un service impartial chargé du suivi, et assurer un retour d'informations dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois (art. 6, § 4, et art. 7).

L'absence de mise en place d'une procédure de signalement interne conforme, tout comme l'entrave à un signalement, le refus de fournir les renseignements demandés ou de remédier à la violation constatée, ou encore l'atteinte à la confidentialité de l'auteur du signalement, exposent l'entité à une amende administrative pouvant aller de 1.500 à 250.000 euros (art. 18).

La mise en place de cette procédure interne, bien qu'imposée par la loi, n'en doit pas moins faire l'objet d'un dialogue social préalable avec la délégation du personnel. En fonction de la taille de l'entreprise, la délégation doit être consultée, respectivement elle doit donner son avis. Les règles applicables sont les mêmes que pour la mise en place d'une procédure de lutte anti-corruption, de sorte que nous y renvoyons (→ 456).

[924] Ce seuil est apprécié selon les règles de computation applicables aux délégations du personnel et devant être atteint pendant une période de douze mois consécutifs.

Exemple: le canal d'alerte public de SES[925]

L'opérateur luxembourgeois du secteur des satellites SES a mis en place un canal d'alerte unique illustrant plusieurs caractéristiques attendues d'un dispositif efficace. Ce canal est ouvert non seulement aux collaborateurs, mais aussi aux tiers (sous-traitants, fournisseurs, partenaires) et couvre un périmètre large de signalements – corruption, fraude, blanchiment, conflits d'intérêts, concurrence, données personnelles, environnement.

Il est opéré par un prestataire tiers, accessible en permanence, et permet un signalement anonyme sans partage d'informations personnelles en interne.

Le traitement obéit à des délais formalisés : accusé de réception sous trois jours ouvrables, évaluation du caractère actionnable sous quinze jours, enquête menée en principe dans les trois mois. Le site Internet rappelle que toutes représailles contre un auteur de signalement de bonne foi sont prohibées.

529. Les canaux d'alerte. Les canaux d'alerte sont hiérarchisés :

(a) Signalement interne. Dans l'esprit de la loi, le signalement interne est la voie à privilégier : les personnes désirant signaler une violation sont encouragées à recourir en priorité au canal interne, avant tout signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles n'estiment pas courir de risque de représailles (art. 5). Ces deux conditions cumulatives, l'une objective (la possibilité de remédier en interne) et l'autre subjective (l'absence de risque perçu de représailles), ouvrent en réalité la voie externe dès l'origine dans un grand nombre de situations, sans qu'il ne soit besoin d'avoir d'abord tenté et épuisé le canal interne.

(b) Le signalement externe, adressé à l'une des 22 autorités compétentes énumérées par la loi, peut ainsi être utilisé directement, sans passage préalable par la voie interne, chaque fois que l'une de ces deux conditions fait défaut (art. 16 à 19). Ce canal est, comme on le verra, peu pertinent en matière de corruption, faute d'autorité administration compétente.

(c) La divulgation publique, en revanche, n'est admise que dans des conditions plus restreinte: soit après un signalement interne et externe, ou un signalement externe direct, resté sans mesure appropriée dans les délais impartis, soit, à titre exceptionnel et sans étape préalable, lorsque l'auteur a des motifs raisonnables de croire que la violation représente un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, ou qu'un signalement externe exposerait à un risque de représailles ou aurait peu de chances de déboucher sur un résultat utile (art. 24).

Il ne s'agit pas d'une hiérarchie rigide à respecter scrupuleusement étape par étape : la loi elle-même ménage des passerelles permettant de « sauter » une étape lorsque les circonstances le justifient, que ce soit pour passer

[925] SES global compliance hotline ; www.ses.com/company/environmental-social-and-governance/governance/ses-global-compliance-hotline

directement du signalement externe à la divulgation publique, ou même, dans les cas les plus graves, pour se dispenser d'emblée du détour par le signalement interne, voire externe.

La contrepartie de cette souplesse est que l'auteur du signalement doit être en mesure de justifier, le cas échéant devant le juge, les motifs raisonnables qui l'ont conduit à ne pas suivre l'ordre normalement préconisé ; il pourrait éventuellement perdre le bénéfice de la présomption de représailles (art. 26, § 4) et le statut protecteur attaché au respect des voies de signalement prévues par la loi.

530. Les canaux de signalement et la corruption. Les entreprises ont tout intérêt à mettre en place des canaux de signalement interne solides et à gagner la confiance de leurs salariés et collaborateurs en leur garantissant une réelle confidentialité. Un dispositif interne perçu comme fiable augmente en effet la probabilité que le lanceur d'alerte potentiel choisisse de recourir à cette voie plutôt que de s'adresser directement à une autorité externe ou, pire du point de vue de l'entreprise, à la presse. Cela présente un avantage direct en termes de gestion du risque, tant juridique que réputationnel : recueillir l'alerte en interne permet à l'entreprise de déclencher elle-même une enquête interne (→ 610), de vérifier les faits, d'y remédier le cas échéant avant qu'ils ne soient portés à la connaissance de tiers.

Quant à une alerte externe, le cas de la corruption, comme d'autres infractions pénales, est particulier. Parmi les 22 autorités énumérées comme compétentes pour recevoir un signalement externe, aucune n'a de compétence spécifique pour des cas de corruption. Il n'existe donc pas, dans la logique propre à la loi, de véritable signalement externe pour la corruption : le salarié qui a épuisé ou écarté légitimement la voie interne ne dispose d'aucune autorité vers laquelle se tourner pour bénéficier du statut protecteur au titre du signalement externe.

Certaines autorités peuvent tout au plus avoir une compétence annexe pour la corruption. Par exemple, lorsque les faits de corruption dénoncés impliquent un professionnel réglementé relevant de l'une des listes ci-dessus, tel un avocat, un notaire, un médecin, un expert-comptable, un réviseur d'entreprises ou un architecte ou ingénieur-conseil, l'ordre professionnel concerné dispose certes d'une compétence disciplinaire à son égard. Un signalement adressé à cet ordre pourrait, sous cet angle accessoire, être qualifié de signalement externe couvert par la loi. Il en est de même dans les secteurs régulés (p.ex. banques, assurances) où le régulateur n'ignorera probablement pas des alertes pour corruption. Ces compétences restent cependant limitée à la dimension déontologique ou réglementaires du dossier.

Les autorités pénales à proprement parler, à savoir la police, le parquet ou le juge d'instruction, sont absents de la liste. Comme le note un ancien procureur : « Une situation qui n'est abordée ni par la loi ni par les travaux

parlementaires est celle de la dénonciation des infractions aux autorités judiciaires, à savoir les parquets, dans l'hypothèse où une violation de la loi constitue une infraction à la loi pénale, telles les infractions liées à la corruption »[926]. Une dénonciation de faits de corruption faite directement à ces autorités, alors même qu'il s'agit pourtant du canal le plus naturel pour ce type d'infraction, ne constitue donc pas un « signalement externe » au sens de la loi de 2023, et ne fait pas bénéficier son auteur du régime protecteur qu'elle instaure – il faut se tourner vers le régime prétorien (→ 521).

531. Gestion des alertes internes. La loi impose à l'entité qui reçoit un signalement interne de lui adresser un accusé de réception dans un délai de sept jours à compter de sa réception, puis de lui fournir un retour d'informations dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois à compter de cet accusé de réception, ou, à défaut d'accusé, à compter de l'expiration du délai de sept jours suivant le signalement (art. 7 (1)).

L'accusé de réception fige la date du signalement et facilitera, le cas échéant, la preuve que le lanceur d'alerte a bien agi conformément à la loi. Ce n'est que sur demande expresse contraire de l'auteur du signalement, ou lorsque l'entité a des motifs raisonnables de croire que l'accusé de réception compromettrait la protection de son identité, que cette formalité peut être écartée d'office (art. 19 (3)) ; cette exception, prévue expressément pour les signalements externes, devrait à notre avis inspirer la même prudence pour la procédure interne.

Au-delà de ces obligations formelles, il est en pratique souvent préférable de maintenir un dialogue continu avec le lanceur d'alerte, lorsque celui-ci s'y prête (signalement non anonyme, personne disposée à rester en contact). Un tel échange permet de solliciter des précisions utiles à l'enquête, de rassurer l'auteur du signalement sur le sérieux du traitement réservé à son alerte, et de réduire le risque qu'il ne s'estime insuffisamment informé et ne soit tenté, après l'écoulement du délai de trois mois, de considérer qu'aucune mesure appropriée n'a été prise et de franchir une étape supplémentaire vers le signalement externe ou la divulgation publique.

L'entreprise doit veiller, tout au long du traitement de l'alerte, à documenter chaque étape de la procédure (accusé de réception, échanges avec l'auteur, mesures d'investigation, conclusions, décision finale), ne serait-ce que pour être en mesure de démontrer, en cas de contestation ultérieure devant une juridiction, qu'elle a respecté ses obligations légales et que toute mesure prise à l'égard de personnes concernées par le signalement repose sur des motifs étrangers à celui-ci.

Ces hypothèses de classement d'office doivent cependant être maniées avec prudence. Un classement hâtif ou insuffisamment motivé, ressenti par le lanceur d'alerte comme un refus de prendre son signalement au sérieux, risque

[926] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 292.

précisément de le pousser vers l'étape suivante, avec les conséquences réputationnelles autrement plus lourdes qu'implique une divulgation publique ou un signalement externe. Elle prive aussi l'entreprise de détecter et de prévenir un cas de corruption qui lui causera préjudice.

En principe, un suivi doit donc être assuré à l'alerte, ce qui implique dans la plupart des cas une forme d'investigation ou d'enquête interne destinée à vérifier la matérialité des faits dénoncés ; nous renvoyons à ce titre à nos développements sur les enquêtes internes (→ 610). Au terme de cette investigation, il convient de tirer une conclusion claire sur le caractère fondé ou non de l'alerte. Lorsque les faits dénoncés relèvent de la corruption ou d'infractions similaires et se révèlent avérés, plusieurs suites doivent être envisagées en parallèle : d'éventuelles conséquences disciplinaires à l'égard de leur auteur (→ 650), l'opportunité d'une dénonciation aux autorités pénales (→ 277), ou encore la mise en œuvre de mesures de remédiation (→424), destinées à faire cesser la situation et à en prévenir la répétition.

Se pose enfin la question de l'information à donner au lanceur d'alerte sur l'issue de l'enquête. Sur ce point, la loi n'est pas très explicite pour le signalement interne : l'article 7 impose un « retour d'informations »[927], mais elle n'exige pas expressément, comme elle le fait pour le signalement externe, la communication du « résultat final » des démarches engagées.

À notre avis, le lanceur d'alerte ne peut prétendre, sur cette seule base, à la communication d'une copie du rapport d'enquête ou de ses conclusions détaillées. Il fait cependant sens, dans la plupart des cas, de l'informer à tout le moins des grandes lignes des constats opérés, des conclusions retenues, ainsi que des suites et actions décidées en conséquence, ne serait-ce que pour rencontrer l'esprit de la loi et entretenir la confiance dans l'efficacité du dispositif. Un mot de remerciement peut utilement accompagner une telle communication. Il n'est pas interdit, quoique contraire aux usages européens, de promettre par avance une rémunération aux lanceurs d'alerte ; une rémunération ou une autre forme de reconnaissance spontanée, décidée après coup, n'est pas davantage prohibée, mais elle peut s'avérer délicate à manier et ne sera, dans la plupart des cas, ni nécessaire ni attendue.

Lorsque l'enquête conclut à l'absence de fondement de l'alerte, il convient encore d'apprécier si son auteur était de bonne ou de mauvaise foi. Si la mauvaise foi est établie sans doute possible, la question se pose de savoir s'il y a lieu de réagir, par exemple, s'il s'agit d'un salarié, par une mesure

[927] Le retour d'informations est défini à l'article 3, point 13°, comme la communication de renseignements sur les mesures envisagées ou prises au titre du suivi et sur les motifs de ce suivi.

disciplinaire. La gestion de ces signalements reste enfin soumise, comme tout traitement de données à caractère personnel, aux règles du RGPD[928].

Ces alertes qui ne respectent pas la procédure

En pratique, nous constatons que les lanceurs d'alerte ne respectent pas toujours, à la lettre, les formes imposées par la loi ou par les procédures internes de l'entreprise. Il n'est pas rare de recevoir une alerte de corruption sous la forme d'une lettre postale adressée directement à la direction générale ou au conseil d'administration, plutôt qu'au canal désigné ; de constater qu'un salarié a écrit à l'adresse électronique personnelle d'un membre du comité de direction ou du service juridique, plutôt qu'à la boîte fonctionnelle prévue à cet effet ; ou encore que l'information a été glissée, de façon informelle, dans un entretien annuel d'évaluation ou lors d'un échange oral avec un supérieur hiérarchique n'ayant aucune vocation à recevoir ce type de signalement, sans jamais transiter par la plateforme numérique pourtant mise à disposition et largement communiquée en interne.

Il est utile, et nous ne pouvons qu'encourager les entreprises en ce sens, de déployer tous les efforts nécessaires pour canaliser les alertes vers les circuits prévus, ne serait-ce que pour assurer un traitement uniforme, traçable et conforme aux exigences légales de délai et de confidentialité. Il ne faudrait cependant pas verser, à l'autre extrême, dans un formalisme excessif consistant à ignorer, à rejeter, voire à déclarer irrecevable une dénonciation sérieuse au seul motif qu'elle n'a pas emprunté la voie officiellement désignée. Une telle rigidité ferait courir à l'entreprise le risque de laisser lui échapper des informations sérieuses et potentiellement importantes, alors même que rien, dans l'esprit de la loi, ne subordonne la protection ou la prise en compte d'un signalement à son seul cheminement formel.

Nous recommanderions, dans une telle situation, soit d'intégrer d'office l'information reçue, quelle qu'en soit la voie d'arrivée, dans le canal normal de traitement, en la transmettant à la personne ou au service désigné pour en assurer le suivi, soit, à tout le moins, d'inviter explicitement son auteur à reformuler ou à reconfirmer son signalement en suivant la procédure officielle, tout en conservant une trace de l'information initialement reçue. La même prudence s'impose face à une alerte anonyme, y compris lorsque les procédures internes de l'entreprise excluent en principe ce type de signalement : les ignorer purement et simplement pourrait s'avérer une mauvaise idée, dans la mesure où le caractère anonyme du signalement ne dit rien de son sérieux ni de la gravité des faits qu'il pourrait révéler.

532. **Premier niveau de protection du lanceur d'alerte : confidentialité de son identité.** La protection de l'identité du lanceur d'alerte constitue le premier maillon du dispositif de protection. Le lanceur d'alerte dont l'identité demeure confidentielle ne craint en effet ni représailles de la part de son employeur, ni action pénale, ni action en responsabilité dirigée contre lui :

[928] L'article 23 (1) et (2) de la loi de 2023 appelle expressément que tout traitement de données effectué à ce titre doit respecter le règlement (UE) 2016/679 et que les données manifestement non pertinentes pour le traitement d'un signalement donné ne doivent pas être collectées ou, si elles le sont accidentellement, doivent être effacées sans retard injustifié

cette protection intervient ainsi en amont, avant même que les autres mécanismes protecteurs ne doivent être mobilisés.

Cette protection n'est cependant pas toujours aisée à assurer en pratique. Elle suppose d'abord une organisation adéquate du canal de réception : la loi exige que les canaux soient conçus, établis et gérés d'une manière sécurisée garantissant la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et empêchant l'accès à ces canaux par des membres du personnel non autorisés (art. 7 (1)).

Concrètement, cela implique de confier la réception et le traitement des alertes à un nombre restreint de personnes, spécialement désignées, dignes d'une confiance particulière et en mesure de résister aux pressions qui pourraient être exercées à leur tour sur elles pour obtenir la révélation de l'identité du lanceur d'alerte. C'est aussi ce qui explique que, dans de nombreux cas, il puisse être préférable d'externaliser tout ou partie de la réception ou du traitement du canal interne auprès d'un prestataire externe, par exemple un cabinet d'avocats, la loi elle-même autorisant expressément une telle externalisation. Ce prestataire présente des garanties d'indépendance et de confidentialité renforcées, notamment lorsque l'alerte pourrait concerner des personnes occupant des positions élevées dans la hiérarchie de l'entreprise – ce qui en matière de corruption est fréquemment le cas.

Cette protection doit également être assurée par des moyens techniques adéquats. Si l'on peut songer à des mesures de protection physique, telle une armoire fermée à clé pour les documents papier, c'est surtout au niveau informatique que des efforts doivent être déployés : accès restreints et contrôlés aux données relatives aux signalements, chiffrement, journalisation des accès permettant, en cas de fuite malgré tout constatée, de retracer qui a consulté quelles informations et à quel moment.

Le non-respect de cette confidentialité peut être sanctionné d'une amende administrative de 1 500 à 250 000 euros à l'encontre de toute personne physique ou morale qui porterait atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements (art. 18).

Une telle atteinte pourrait également constituer, selon les circonstances, une violation des règles relatives à la protection des données à caractère personnel, dans la mesure où la révélation de l'identité du lanceur d'alerte à des personnes non autorisées, ou la consultation de ces données par une personne y ayant accès mais au-delà de ce qui est nécessaire à l'exercice de ses fonctions, constitue un traitement non conforme aux principes de minimisation et de limitation des accès. Une telle violation pourrait également donner lieu à une action en responsabilité civile de la personne concernée.

La protection de l'identité doit être maintenue non seulement pendant le traitement du signalement, mais aussi, le cas échéant, tout au long d'une

procédure judiciaire ou disciplinaire ultérieure qui pourrait en découler, la loi n'admettant la divulgation de l'identité que dans des cas strictement encadrés, sur la base d'une obligation légale nécessaire et proportionnée, notamment pour sauvegarder les droits de la défense de la personne mise en cause (art. 22).

Cette exigence de confidentialité rejaillit nécessairement sur la conduite de l'enquête interne elle-même : les personnes chargées de mener les investigations doivent veiller, dans la formulation de leurs questions et dans la communication des constats aux personnes concernées, à ne pas permettre, même indirectement, de reconstituer l'identité de l'auteur du signalement à partir du contenu ou du contexte des informations divulguées, ce qui peut s'avérer délicat dans les structures de petite taille où le cercle des personnes susceptibles de détenir l'information litigieuse est restreint.

Les alertes anonymes

Sur la question des signalements anonymes, la loi n'impose aucune obligation de les admettre : elle prévoit seulement, s'agissant du signalement externe, que les personnes signalant ou divulguant des informations de manière anonyme mais identifiées par la suite et faisant l'objet de représailles bénéficient néanmoins de la protection légale (art. 4 (2)). Certaines entreprises choisissent de les accepter. Si l'anonymat peut certes favoriser des dénonciations abusives ou faites de mauvaise foi, en protégeant l'auteur d'une telle démarche contre l'identification qui permettrait de le sanctionner ou de le poursuivre, il peut aussi encourager des signalements légitimes émanant de personnes qui, par manque de confiance dans l'efficacité des mécanismes de protection de leur identité, auraient hésité à se dévoiler.

La dénonciation anonyme présente cependant l'inconvénient d'empêcher, en principe, tout dialogue avec son auteur. Le lanceur d'alerte peut néanmoins choisir une méthode qui, tout en préservant son anonymat, permette de maintenir une communication ouverte, par exemple en créant une adresse électronique dédiée et fictive à cet effet ; il existe également des solutions logicielles spécialement conçues pour les entreprises, permettant précisément ce type d'échange sécurisé et bidirectionnel sans jamais révéler l'identité de l'expéditeur. Enfin, même lorsque l'entreprise a choisi, dans ses procédures internes, de ne pas admettre les signalements anonymes, il ne lui est pas pour autant conseillé de les écarter systématiquement d'emblée sans le moindre examen : un signalement anonyme sérieux et documenté mérite, en règle générale, d'être pris en considération au même titre qu'un signalement nominatif, ne serait-ce que pour ne pas laisser prospérer une situation potentiellement dommageable pour l'entreprise elle-même.

533. **Second niveau de protection : interdiction des représailles.** La protection contre les représailles instaurée par la loi de 2023 est multiple. Elle vise en premier lieu ce que l'on peut qualifier de sanctions disciplinaires au sens large : la loi interdit toute forme de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, à l'égard de l'auteur d'un signalement effectué dans les conditions de la loi (art. 25), et énumère à titre d'exemples non limitatifs la suspension du contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, la

rétrogradation, le refus de promotion, le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires, la suspension de la formation, ou encore les mesures disciplinaires et sanctions financières.

C'est dans la relation de travail que ce risque se matérialise le plus fréquemment, puisque de nombreux lanceurs d'alerte sont des salariés placés sous l'autorité patronale et directement exposés au pouvoir disciplinaire de l'employeur ou d'un supérieur hiérarchique. Les fonctionnaires, bien que couverts au même titre, sont en pratique moins immédiatement exposés à ce risque, le droit disciplinaire de la fonction publique étant davantage encadré sur le plan procédural (→ 670) que le pouvoir de licenciement de l'employeur privé.

Le principe qui gouverne cette protection est celui d'une présomption : dès lors que l'auteur du signalement établit qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que ce préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique, et il incombe alors à la personne qui a pris la mesure préjudiciable, par exemple l'employeur en cas de licenciement, d'en établir les motifs véritables (art. 26 (4)).

C'est donc l'employeur qui devra démontrer que le licenciement, la rétrogradation ou toute autre mesure repose sur une cause étrangère au signalement. Ceci étant, en droit du travail – et surtout en matière de licenciement – prévaut de toute manière le principe que l'employeur doit justifier les motifs de licenciement.

La protection ne se limite cependant pas aux salariés : les indépendants et les actionnaires, notamment, sont expressément couverts par le champ d'application personnel de la loi. On peut songer, à titre d'exemple, à la résiliation anticipée d'un contrat de prestation de services conclu avec un consultant indépendant qui aurait dénoncé des pratiques de corruption au sein de son cocontractant. La mise en œuvre concrète et effective de cette protection est cependant nettement plus délicate pour ces catégories que pour les salariés : le cadre procédural de la nullité, en particulier, a été pensé pour la relation de travail, et son application à une résiliation contractuelle entre indépendants ou à une décision affectant un actionnaire soulève des difficultés pratiques.

L'action en nullité

Lorsque les représailles alléguées relèvent de l'une des mesures pour lesquelles la nullité de plein droit est prévue par la loi, notamment le licenciement, la rétrogradation ou le transfert de fonctions, l'auteur du signalement peut demander, dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par un acte introductif d'instance, à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation (art. 26 (2)).

S'agissant d'un salarié, cette action relève de la compétence du Tribunal du travail.

Le Code du travail connaît de longue date de nombreux autres cas de salariés bénéficiant d'une action en nullité de leur licenciement ou d'une autre sanction, que ce soit en raison du motif de la mesure prise à leur encontre (p.ex. motif discriminatoire), ou en raison de leur statut particulier (p.ex. salariées enceintes, délégués du personnel). Dans la plupart de ces régimes, le délai d'action est également de quinze jours[929]. Ce délai, volontairement bref, poursuit un objectif clair : assurer qu'une décision judiciaire intervienne rapidement, la réintégration du salarié dans l'entreprise devenant en effet d'autant plus difficile à mettre en œuvre que le temps s'écoule depuis son départ.

La plupart de ces actions en nullité doivent être portées devant le président de la juridiction du travail, qui statue selon une procédure accélérée, adaptée à l'urgence de la situation. Pour les lanceurs d'alerte, cette précision fait cependant défaut dans la loi de 2023. Il en résulte qu'à défaut de disposition contraire expresse, c'est le Tribunal du travail dans sa formation ordinaire, à savoir le président assisté de deux assesseurs, et selon la procédure de droit commun, plus lente, qui doit être saisi[930]. Cette différence, purement le fruit d'une lacune de rédaction, peut aisément induire en erreur les salariés et leurs conseils, qui pourraient croire, par analogie avec les autres régimes de nullité qu'ils connaissent, devoir saisir le président statuant en urgence. Une telle erreur de procédure serait cependant pratiquement irrattrapable, compte tenu de la brièveté du délai de quinze jours pour agir (art. 26 (2)). Cette incohérence est d'autant plus regrettable qu'elle contredit la volonté affichée d'assurer une protection efficace et rapide au lanceur d'alerte.

A défaut de nullité demandée dans le délai de quinze jours, ou pour les mesures ne pouvant faire l'objet d'une telle nullité, le lanceur d'alerte conserve la faculté d'introduire une action en dommages-intérêts (art. 26 (3)), qui reste soumise aux règles de prescription de droit commun et n'est donc pas enfermée dans le même délai bref.

Au-delà de la question procédurale, la protection suppose que soit rapportée la preuve d'un lien entre la mesure prise et l'alerte lancée. L'expérience jurisprudentielle, y compris celle que nous développons plus loin, montre que c'est fréquemment à ce stade que les salariés échouent dans leurs démarches : il suffit à l'employeur d'avancer un motif alternatif suffisamment plausible et sérieux pour faire échec à la présomption. Pour équilibrer la situation, la loi prévoit un allègement de la charge de la preuve au bénéfice du lanceur d'alerte

[929] Pour les délégués du personnel, le délai est d'un mois.

[930] Cour d'appel, 3e, ordonnance, 30 octobre 2025, n° 108/25, n° CAL-2025-00556 du rôle : « L'article 26, paragraphe 2 de ladite loi dispose ce qui suit : "L'auteur d'un signalement peut demander, dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par un acte introductif d'instance, à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation". Force est de constater que ni la disposition citée ci-dessus ni aucune autre disposition de la loi du 16 mai 2023 ne donne la moindre précision quant à la juridiction compétente à cet effet. Il s'ensuit que la loi du 16 mai 2023 ne permet pas de déroger à la règle de compétence ordinaire, de principe. ». ; voir cependant, en première instance, appliquant « par analogie » la compétence présidentielle, TT Lux., 14 juillet 2025, n° 2569/2025, n° L-TRAV-25/25 ; voir dans le même contexte : Cour d'appel, 3e, 30 octobre 2025, n° 109/25, n° CAL-2025-00587. Pour un cas d'application subséquent, voir TT Lux., 10 mars 2026, n° 1032/2026, n° L-TRAV-847/25, décidant de ne pas poser de question préjudicielle à le Cour constitutionnelle du chef de rupture d'égalité devant la loi.

(art. 26 (4)) : une fois établis le fait qu'il a procédé à un signalement et qu'il a subi un préjudice, la présomption de causalité entre les deux s'applique automatiquement, et c'est alors à l'employeur qu'il incombe de renverser cette présomption en démontrant les motifs véritables de sa décision.

Il se pose dès lors la question de savoir : pendant combien de temps le lanceur d'alerte demeure protégé contre d'éventuelles représailles ? Pendant combien de temps peut-il invoquer cet aménagement de la charge de la preuve ? La loi ne fixe aucune limite dans le temps à cet égard. Il ne faut cependant pas s'y méprendre : si la vengeance est, comme on le dit, un plat qui se mange froid, l'écoulement du temps affaiblit d'autant la plausibilité d'un lien entre la mesure litigieuse et le signalement initial, et un juge sera d'autant plus réticent à se laisser convaincre par la présomption de représailles, voire à admettre un lien de causalité par examen concret des circonstances, que les deux événements sont éloignés dans le temps.

Exemple[931] : Le salarié doit prouver que le licenciement est fait à titre de représailles

Un salarié, engagé comme « Senior Relationship Manager » au sein d'une banque, est licencié avec préavis pour des motifs qu'il ne conteste pas être économiques. Quelques mois auparavant, il s'était vu reprocher par son supérieur hiérarchique d'avoir voulu traiter une réclamation client comme une plainte officielle, puis avait adressé un courriel détaillé à sa hiérarchie et au Chief Compliance Officer dénonçant des « manipulations de procédures internes » qu'il imputait à son supérieur et rattachait à des manquements en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Une enquête interne diligentée par un cabinet d'audit externe avait toutefois conclu à l'absence de toute violation. Le salarié n'avait par ailleurs jamais porté ces faits à la connaissance de la CSSF ou du Parquet, se bornant à un signalement strictement interne.

Invoquant la loi de 2023 (sinon l'article L.271-1 du Code du travail, voir ci-après), il a demandé la nullité de son licenciement, qualifié de mesure de représailles, et sa réintégration.

Le tribunal, rappelant que la nullité suppose un lien de causalité entre le signalement et la mesure contestée, a jugé que le salarié n'avait apporté aucun élément concret permettant de vérifier que les faits dénoncés relevaient effectivement des textes invoqués, et a débouté la demande faute de preuve que le licenciement économique procédait de représailles.

Une protection complémentaire, de nature procédurale, va s'ajouter au bénéfice des lanceurs d'alerte : la directive sur la protection contre les procédures bâillon (« SLAPP » ; → 86) est en cours de transposition au

[931] TT Lux., 25 mai 2025, ordonnance, n° 1731/25, n° L-TRAV-75/25 : « Le lanceur d'alerte ne peut obtenir la nullité de son licenciement qu'à la condition que son employeur ait été au courant de son signalement et qu'il ait pris des représailles à son encontre ». La demande reconventionnelle de l'employeur pour procédure abusive a également été rejetée, aucune mauvaise foi n'étant caractérisée dans l'exercice de l'action.

Luxembourg ; elle permet de clôturer rapidement des procédures abusives destinées à faire taire des lanceurs d'alerte.

534. **Protection selon la loi contre des actions civiles.** La loi organise une exclusion de responsabilité qui, en matière civile, est en principe totale. La révélation de faits de corruption ou d'infractions similaires peut causer un dommage considérable à l'entité mise en cause, qu'il s'agisse d'une atteinte réputationnelle susceptible d'affecter durablement sa relation avec ses clients, ses actionnaires ou le grand public, de la perte de partenaires contractuels ou d'appels d'offres futurs, ou encore de la résiliation de contrats en cours. Ce risque est particulièrement aigu en matière de corruption, où la divulgation touche souvent au cœur même de la réputation d'intégrité de l'entreprise, et peut en outre déclencher des enquêtes de la part d'autorités de régulation, de partenaires financiers ou de cocontractants publics soumis eux-mêmes à des obligations de vigilance en matière de conformité.

Cette révélation peut, dans la logique de droit commun, être qualifiée de fautive : elle peut violer des obligations de confidentialité administratives ou contractuelles, telles qu'un accord de non-divulgation (NDA) ou une clause de confidentialité insérée dans un contrat de travail, de prestation de services ou de cession, ou encore, plus simplement, l'obligation de discrétion et de loyauté que la jurisprudence déduit du principe de bonne foi inhérent à l'exécution des contrats de travail et de nombreux autres types de contrats.

L'entreprise visée par une infraction pénale, telle que la corruption, serait certes malvenue d'invoquer un préjudice légitime pour s'opposer à sa dénonciation (*nemo auditur*). Mais la loi de 2023 ne s'en remet pas à cette seule considération générale : elle écarte expressément, et de façon plus solide, toute action en responsabilité fondée sur la violation d'une obligation de confidentialité, dès lors que le lanceur d'alerte a agi dans les limites et conditions qu'elle fixe. Cette solution s'impose avec d'autant plus de force lorsque les faits dénoncés sont pénalement répréhensibles, comme la corruption : il serait en effet difficilement concevable qu'une clause de confidentialité contractuelle puisse faire obstacle à la révélation d'une infraction pénale, quand bien même cette révélation causerait un préjudice économique certain à l'entité visée.

535. **Protection selon la loi contre des actions pénales.** La protection accordée sur le plan pénal est moins large que celle organisée en matière civile. La loi dispose en effet que les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à

condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome[932],.

Il en résulte que tout ce qui touche à la divulgation proprement dite de l'information est en principe couvert par l'exemption, y compris, par exemple, le fait de violer certains secret professionnel (p.ex. secret bancaire, secret d'affaires) en révélant des documents ou des informations qui y sont normalement soumis[933]. De même, on pourrait reprocher au lanceur d'alerte une diffamation ou la violation de droits d'auteurs.

En revanche, les infractions commises pour obtenir les informations elles-mêmes ne sont pas couvertes par l'exemption légale. C'est le cas, par exemple, d'une infraction informatique consistant à accéder ou à se maintenir frauduleusement (de manière non autorisée) dans un système informatique auquel le salarié n'était pas autorisé à accéder[934], de la destruction ou de la dégradation d'un bien commise pour accéder à des documents physiques, ou encore, dans un registre proche, du vol de documents ou de supports contenant l'information recherchée. Le régime jurisprudentiel peut couvrir de tels faits : dans l'affaire Luxleaks, il y a eu acquittement du chef du vol des documents. À l'évidence, à notre sens, des faits plus graves ne sauraient davantage être couverts par cette exemption, tels que des menaces ou des actes de violence exercés pour contraindre un tiers à révéler ou à remettre des informations recherchées : ces comportements demeurent, quelle que soit la finalité poursuivie par leur auteur, des infractions devant être sanctionnées.

536. Les limites de la protection : le lanceur d'alerte lui-même impliqué dans les faits. Il faut rappeler que les exclusions ou limitations de responsabilité disciplinaire (interdiction des représailles), pénale et civile ne couvrent que l'acte de dénonciation et, dans une mesure plus restreinte, l'obtention de l'information. Elles ne protègent en aucune façon contre les infractions dénoncées que le lanceur d'alerte a lui-même commises, notamment lorsqu'il a pris part, à quelque titre que ce soit, aux faits de corruption, de trafic d'influence ou à d'autres infractions similaires. Celui qui a participé à l'infraction peut être conduit à agir ainsi pour des raisons diverses : le remords, la crainte d'être découvert le premier par d'autres voies, ou l'espoir d'obtenir, en dénonçant lui-même les faits, un traitement plus clément. Rien dans la loi de 2023 ne prévoit cependant un mécanisme

[932] Sur la notion d'infraction autonome et ses implications, voir notamment J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 297s.
[933] Il faut cependant rappeler que la loi exclut d'emblée certains secrets, qui ne peuvent être violés (secret médical, secret des relations entre un avocat et son client, le secret professionnel du notaire ou de l'huissier de justice, le secret des délibérations judiciaires, secret d'instruction) : ces secrets échappent donc entièrement au dispositif protecteur, y compris pour la seule divulgation.
[934] Art. 509-1 et suivants du Code pénal.

d'exonération ou d'atténuation en faveur de l'auto-dénonciateur, à la différence de ce que connaissent d'autres branches du droit (→ 511).

Sur le plan disciplinaire, le lanceur d'alerte ayant participé aux faits dénoncés reste ainsi pleinement sanctionnable. Le fait, pour un employeur, de sanctionner un salarié qui a dénoncé un cas de corruption auquel il a lui-même pris part ne constitue, à notre sens, pas des « représailles » au sens de la loi. Rien n'empêche cependant l'employeur de se montrer clément à l'égard d'un salarié qui, en dénonçant spontanément des faits auxquels il a été mêlé, a permis à l'entreprise de découvrir et de faire cesser une pratique de corruption ; un juge du travail, saisi d'une contestation relative à la sanction infligée, en tiendrait très certainement compte également dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure disciplinaire.

Il nous semble même qu'une entreprise pourrait utilement prévoir, dans son propre régime disciplinaire ou sa politique de conformité anti-corruption, un engagement de clémence en faveur de ceux qui dénoncent spontanément une infraction à laquelle ils ont eux-mêmes participé, en délimitant soigneusement les cas et les conditions de cette clémence. Une telle politique interne pourrait présenter l'avantage d'inciter des personnes impliquées, qui hésiteraient autrement à se dévoiler par crainte d'une sanction certaine, à porter les faits à la connaissance de l'entreprise, favorisant ainsi une détection plus précoce des pratiques de corruption internes.

Sur le plan pénal, nous avons vu que l'auto-dénonciation ne bénéficie pas de la protection de la loi de 2023, mais elle peut néanmoins être prise en compte par le juge répressif au stade de l'appréciation de la peine, à titre de circonstance atténuante tenant à l'attitude du prévenu postérieure aux faits. (→ 300) Nous avons également relevé que la formulation très large retenue par la plupart des infractions de corruption et assimilées, qui sont le plus souvent consommées dès la simple sollicitation, l'offre ou l'acceptation d'un avantage indu, laisse peu de place à un désistement volontaire de la tentative susceptible d'exempter son auteur de toute sanction (→ 138).

537. Règles spécifiques du Code du travail. Des règles spécifiques aux salariés, introduites en 2011[935], viennent se superposer à cette protection générale des lanceurs d'alerte[936]. Ce régime figure aux articles L. 271-1 et L. 271-2 du Code du travail.

La loi interdit toute représailles à l'encontre du salarié en raison de ses protestations ou de son refus opposés à un fait qu'il considère, de bonne foi[937],

[935] Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption.

[936] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 295. L'auteur propose d'appliquer aux salariés la législation la plus favorable entre les règles du Code du travail et la loi de 2023.

[937] « bonne foi » ; pour caractériser la bonne foi et éviter des déclarations mal intentionnées, le législateur voulait ajouter que le salarié doit avoir « des motifs raisonnables » pour croire qu'il y a

comme constitutif de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence (au sens des articles 245 à 252, 310 et 310-1 du Code pénal), que cette infraction soit le fait de son employeur, d'un supérieur hiérarchique, de collègues de travail, ou même de personnes extérieures en relation avec l'employeur. Elle étend cette protection au salarié qui a signalé un tel fait à un supérieur hiérarchique ou aux autorités compétentes, ou qui en a simplement témoigné.

Ce régime présente, par rapport à la loi de 2023, deux traits particulièrement adaptés à la matière de la corruption. D'une part, il ne limite pas les destinataires du signalement à une liste d'autorités déterminées : la notion d' « autorité » devrait couvrir une dénonciation directe à la police ou au parquet. D'autre part, il protège non seulement celui qui dénonce activement, mais aussi celui qui se borne à protester ou à refuser de prendre part au fait qu'il estime constitutif de corruption.

Par contre, n'est pas protégé celui qui dénonce d'autres infractions, fussent-elles similaires. La protection a par exemple été refusée à un salarié qui avait dénoncé le fait que le dirigeant bénéficiait d'avantages de la part de la société, faits pouvant constituer un abus de biens social ou un blanchiment ; pour les juges, « faits signalés (…) n'ont pas du tout l'apparence de faits pouvant être considérés » comme corruption[938].

---

un fait de corruption. Ce concept a cependant été abandonné suite aux critiques du Conseil d'Etat. Projet de loi n° 6104, Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, 17.12.2010, p 2 : « Le premier amendement vise d'abord à compléter le paragraphe 1er de l'article L. 271-1 qu'il est proposé d'insérer dans le Code du travail, en ajoutant au critère de la bonne foi du salarié protégé contre des représailles celui qu'il doit avoir agi „sur la base de motifs raisonnables". Par cet ajout, la Commission juridique entend rencontrer les critiques émises par la Chambre de commerce et la Chambre des métiers dans leur avis commun du 30 septembre 2010. Ces chambres professionnelles jugent le critère de la bonne foi „trop flou pour protéger l'entreprise contre des salariés mal intentionnés qui abuseraient de la protection en dénonçant de prétendus éléments de corruption" et „s'opposent énergiquement au régime tel que prévu". (…) Le Conseil d'Etat ne peut toutefois consentir à l'introduction du critère d'une action „sur base de motifs raisonnables". Ce critère n'apporte aucune précision supplémentaire. Il s'agit d'une notion, qui trouve sa source dans le droit anglo-saxon, et qui est étrangère à nos concepts juridiques, de sorte que son application sera délicate. Dans la logique du point 6.2.4 de la résolution 1729, précitée, l'existence de motifs raisonnables constitue un élément d'appréciation de la notion de bonne foi. Le Conseil d'Etat conçoit mal comment on peut séparer ces concepts et en faire deux critères ayant chacun une portée propre. L'ajout d'un second critère risque de limiter la protection du salarié voulue par la loi sous objet. ».

[938] Cour d'appel, ordonnance, 22 mai 2014, n° 40236 : « Les articles 310 et 310-1 du code pénal sanctionnent la personne corrompue et le corrupteur. Il est exact que M. A. fait notamment état d'avantages telle la conclusion d'un contrat de bail au loyer surfait au profit d'un mandataire social et au détriment de l'employeur, qui est susceptible d'être considérée comme constituant un abus de biens sociaux, de faits relatifs au fonctionnement irrégulier de la société S., ou de soupçons de blanchiment d'argent. Cependant, M. A n'invoque pas un seul fait qui tendrait à amener une personne visée aux articles 310 et 310-1 du code pénal à faire ou s'abstenir de faire un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, c'est-à-dire un fait tendant à corrompre. Il ne désigne pas non plus les personnes qui seraient à considérer comme corrupteurs ou comme personnes

Toute stipulation contractuelle ou tout acte contraire à ces dispositions, notamment toute résiliation du contrat de travail prise en violation de celles-ci, est frappé de nullité de plein droit (art. L. 271-1 (3)).

Le salarié dispose, pour faire valoir cette nullité, d'un délai de quinze jours à compter de la notification de la résiliation, et doit saisir, par simple requête, le président de la juridiction du travail, qui statue d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées, pour constater la nullité et ordonner le maintien ou, le cas échéant, la réintégration du salarié (art. L. 271-1 (4)).

À défaut d'opter pour la nullité, le salarié conserve la faculté d'agir en réparation de la résiliation abusive de son contrat de travail sur le fondement du droit commun du licenciement abusif[939] (art. L. 271-1 (7)).

Enfin, l'article L. 271-2 organise, comme la loi de 2023, un allègement de la charge de la preuve : dès lors que le salarié établit, devant une juridiction ou

---

corrompues, et les faits invoqués ne permettent pas de constater l'existence d'un corrupteur ou d'un corrompu. Les faits signalés par M. A. n'ont pas du tout l'apparence de faits pouvant être considérés comme infractions au sens des articles 310 et 310-1 du code pénal et il n'est dès lors pas établi que M. A) ait, de bonne foi, considéré ces faits comme étant constitutifs notamment de corruption au sens des articles 310 ou 310-1 du code pénal » ; voir aussi, à propos d'une personne ayant signalé des violations des règles de lutte anti-blanchiment : Cour d'appel, 3e, ordonnance, 30 octobre 2025, n° 108/25, n° CAL-2025-00556 du rôle : « S'il est vrai que l'article L.271-1 du Code du travail donne compétence au président de la juridiction du travail pour connaître du litige introduit « par simple requête » (paragraphe 4) et, en instance d'appel, au magistrat présidant la chambre de la Cour d'appel à laquelle sont attribués les appels en matière de droit du travail, lequel magistrat est pareillement saisi « par simple requête » (paragraphe 5), il n'en demeure pas moins que l'application de l'article L.271-1 du Code du travail est circonscrite aux signalements de faits considérés, de bonne foi, comme étant constitutifs de « prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence » ainsi que l'indiquent les termes mêmes de cet article ainsi que l'intitulé du Titre VII, sous lequel figure l'article L.271-1, à savoir « Protection des salariés en matière de lutte contre la corruption, le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts ». Or, il est acquis en cause que les faits ayant fait l'objet du signalement dont se prévaut l'appelant ne sont constitutifs d'aucune de ces trois infractions. » ; voir dans le même contexte : Cour d'appel, 3e, 30 octobre 2025, n° 109/25, n° CAL-2025-00587.

[939] Ce choix a été introduit explicitement en raison de la jurisprudence prévalant à l'époque. Entretemps toutefois, il est admis que les femmes enceinte ont aussi ce choix et la réforme du dialogue social dans les entreprises de 2019 l'a explicité et détaillé pour les délégués du personnel. Projet de loi n° 6104, Commentaire des articles, p. 9 : « Un arrêt de la Cour supérieure de Justice du 29.10.09 confirme une décision de 2006 en matière de protection contre le licenciement des délégués du personnel. Ces dispositions légales instaurent, comme le projet de loi sous rubrique, une action en nullité du licenciement illégal. La même action existe aussi en matière de protection de la femme enceinte, sauf que dans ce cas, le code du travail prévoit expressément qu'elle peut aussi actionner en réparation de la résiliation abusive (donc en dommages-intérêts) alors que le chapitre sur les délégués ne le prévoit pas. Comme le délégué est aussi un salarié on pouvait admettre qu'il disposait même sans référence expresse de la voie de recours de droit commun. Or, les juridictions ont admis le contraire. Elles ont décidé qu'en l'absence d'une disposition expresse, les délégués ne disposaient que de l'action spéciale en nullité. En conclusion pour être certain que le salarié licencié en représailles dans le cadre de l'article L-128-1, puisse exercer soit le recours en nullité soit le recours en réparation, il faut le dire expressément dans les dispositions légales. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'ajouter à l'article L. 128-1 un paragraphe dernier qui dit expressément que le salarié outre l'action en nullité » .

une autre instance compétente, des faits permettant de présumer qu'il a été victime de représailles prohibées, il incombe à l'employeur de prouver que ces faits sont justifiés par d'autres éléments objectifs.

Pas de corruption, pas de protection[940]

Un salarié employé par une société privée spécialisée dans la fabrication de stations expérimentales découvre, au fil de son travail, que le gérant et bénéficiaire effectif de son employeur occupe simultanément la direction générale et la présidence du conseil d'administration d'une association sans but lucratif reconnue d'utilité publique (le seul et unique client de la société) financée en grande partie par des subventions ministérielles et exploitant un musée (centre pédagogique) dédié aux sciences. Il constate que les prestations de la société sont facturées à l'association sans contrat-cadre ni appel d'offres, à des tarifs qu'il estime exorbitants, que l'association n'a de fait aucun personnel propre et que le gérant tire des avantages privés de cette configuration (double salaire, voiture de fonction, frais de voyage) au détriment des fonds publics subventionnant l'association. Le salarié signale ces faits à l'auditeur mandaté dans le cadre d'un contrôle et à un administrateur de l'association, lesquels les font remonter au ministère de l'Éducation nationale. Peu après, le salarié est licencié avec préavis en janvier 2023, puis avec effet immédiat en avril 2023. Il invoque la protection légale des lanceurs d'alerte spécifique au Code du travail et demande la nullité de ses licenciements comme représailles.

Le tribunal rejette les demandes, non sur la question de savoir si les licenciements constituent des représailles, mais en amont : les faits invoqués ne permettent pas de retenir que le salarié ait pu les considérer, de bonne foi, comme rentrant dans les catégories visées par la loi. Sur la prise illégale d'intérêts : la reconnaissance d'utilité publique d'une association ne suffit pas à faire de son dirigeant une personne chargée d'une mission de service public au sens pénal ; le salarié ne pouvait pas légitimement croire le contraire. Sur le trafic d'influence: les faits ne permettaient pas de présumer que les subventions avaient été obtenues par une influence irrégulière, seule une facturation excessive étant alléguée. Sur la corruption privée: aucun fait ne permettait de retenir qu'une personne ait été amenée à faire ou s'abstenir de faire un acte de sa fonction en échange d'un avantage.

Il résulte de cette décision que la protection couvre toute forme de corruption au sens large, donc aussi bien la corruption publique que la corruption privée. Ensuite la bonne foi du salarié est appréciée non seulement sur la réalité des faits (il n'a pas à prouver que les infractions sont effectivement constituées), mais aussi sur leur qualification pénale (il peut se tromper de manière raisonnable sur la qualification). Mais il ne suffit pas de constater des irrégularités de gestion, un conflit d'intérêts ou un manque de transparence : encore faut-il que le salarié ait pu légitimement croire que ces faits correspondent aux éléments constitutifs de l'une des infractions protégées. La demande d'annulation du licenciement a par conséquent été rejetée.

[940] TT Esch, ordonnance, 2 janvier 2024, n° 13/2024.

> Cette décision est confirmée en appel[941], mais en partie pour d'autres motifs. En effet, la Cour rappelle que tout d'abord il doit être établi que l'employeur « avait connaissance des dénonciations » dont il avait fait l'objet. Après un examen détaillé des pièces[942], les magistrats arrivent à la conclusion que pour le premier licenciement, tel n'était pas le cas. En outre, les motifs de licenciement paraissaient crédibles puisque même la délégation du personnel s'était opposée à la réintégration du salarié licencié qui serait « néfaste à la cohésion du groupe, qu'il nuit au bon fonctionnement de la société ».
>
> Au moment du licenciement subséquent avec effet immédiat, l'employeur était au courant des dénonciations. La Cour admet que cela peut induire dans le chef une certaine « animosité », mais il n'appartient pas pour autant à l'employeur de prouver que son licenciement n'était pas fondé sur un désir de vengeance[943]. Les motifs avancés par l'employeur paraissaient plausibles en apparence et la preuve n'était pas rapportée qu'en réalité le licenciement était fondé sur une autre cause.

538. **Régime parallèle des fonctionnaires.** Le statut des fonctionnaires[944] précise qu'aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de représailles soit pour avoir témoigné des agissements définis aux articles 245 à 252, 310 et 310-1 du Code pénal, soit pour les avoir relatés. Toute disposition ou tout acte contraire aux deux paragraphes qui précèdent, et notamment toute sanction disciplinaire en violation de ces dispositions, est nul de plein droit.

539. **Autres conditions et limites de la protection.** Au-delà des régimes propres à la loi de 2023 et à la jurisprudence de Strasbourg, plusieurs questions transversales se posent, dont les réponses ne sont pas toujours clairement arrêtées et qui appellent, dans bien des cas, une appréciation au cas par cas. La protection du lanceur d'alerte n'est pas une carte blanche pour toutes sortes de révélations et dénonciations. Trois d'entre elles méritent une attention particulière dans une perspective de lutte contre la corruption.

---

941 Cour d'appel, ordonnance, 13 juin 2024, n° 86/24 III, n° CAL-2024-00213 du rôle.

942 Certaines pièces, à savoir des échanges de messagerie électronique, ont été écartées des débats en raison de l'atteinte portée à la vie privée.

943 « L'intimée avait partant connaissance de cette circonstance plusieurs semaines avant de prononcer le licenciement avec effet immédiat de l'appelant. Dans une telle hypothèse, il est raisonnable de présumer une certaine animosité dans le chef de l'employeur à l'égard du salarié qu'il sait être l'auteur d'une dénonciation susceptible de lui nuire gravement. Le juge ne saurait exiger, en pareil cas, de la part de l'employeur, qu'il rapporte la preuve négative que le motif réel et déterminant du licenciement avec effet immédiat n'était pas un désir de vengeance. La solution contraire reviendrait à priver de facto l'employeur, auteur d'un licenciement avec préavis, de la faculté de prononcer un licenciement avec effet immédiat pendant la durée du préavis, quand bien même le salarié en cause se serait rendu coupable d'une faute grave au sens de l'article L. 124-10 du Code du travail. (…) Le motif indiqué dans la lettre de licenciement du 14 avril 2023 présente l'apparence d'un motif de nature à justifier un licenciement avec effet immédiat et il n'est pas établi que le véritable motif de ce second licenciement serait un autre motif, consistant dans le désir de l'employeur de sanctionner le salarié, en représailles de la dénonciation litigieuse.».

944 Art. 44bis (2) et (3) de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; Art. 55bis (2) et (3) de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(a) Le caractère désintéressé. La jurisprudence de la CourEDH accorde une place importante à la motivation du lanceur d'alerte, qui doit en principe être désintéressée et de bonne foi ; c'est l'un des éléments classiquement mis dans la balance depuis l'arrêt *Guja*. Dans cette affaire déjà, la Cour avait souligné qu'aucun élément ne permettait de penser que le requérant était motivé par le désir de tirer un avantage personnel de son acte.

Ce critère du désintéressement fait pourtant totalement défaut dans la loi de 2023, qui exige seulement, pour la protection du lanceur d'alerte, qu'il ait eu des motifs raisonnables de croire à la véracité des informations signalées et à leur inclusion dans le champ d'application de la loi, sans jamais exiger qu'il agisse dans un but désintéressé (la motivation est en principe indifférente[945]). Il en résulte qu'un salarié peut, en principe, dénoncer une violation de la loi dont il est lui-même victime et dans laquelle il poursuit un intérêt personnel, sans perdre le bénéfice de la protection légale. Cette question se pose surtout, en pratique, pour les salariés qui dénoncent des violations touchant au droit du travail proprement dit, où l'intérêt personnel du dénonciateur est souvent immédiatement perceptible. Elle nous semble en revanche peu présente dans le contexte spécifique de la corruption, où le lanceur d'alerte, sauf hypothèse particulière (par exemple un candidat évincé d'un marché), n'est en règle générale pas lui-même la victime directe du pacte corruptif qu'il dénonce.

Cette question de l'intérêt personnel en soulève une autre, plus sensible : celle de la promesse de rémunération. La pratique consistant à inciter financièrement les lanceurs d'alerte, en particulier pour la dénonciation de la fraude fiscale, est très présente dans la culture anglo-saxonne (on songe notamment aux programmes de récompense de l'administration fiscale américaine). Cette logique est en revanche largement étrangère à l'approche européenne, qui voit dans le fait de lancer l'alerte un acte par nature désintéressé, s'inscrivant dans l'exercice d'une liberté fondamentale plutôt que dans une logique mercantile. La jurisprudence strasbourgeoise semble présupposer ce désintéressement : celui qui agit dans le but de gagner de l'argent n'exerce en principe pas, ou en tout cas dans une moindre mesure, sa liberté d'expression au sens où l'entend la Cour, et sera d'autant moins crédible à invoquer cette protection que l'appât du gain paraîtra avoir guidé sa démarche. La loi luxembourgeoise de 2023, quant à elle, n'interdit pas expressément qu'une rémunération soit promise à un lanceur d'alerte, mais elle ne l'organise pas davantage.

(b) Le choix des canaux. La jurisprudence de Strasbourg raisonne en termes de proportionnalité : la divulgation publique ne doit en principe intervenir qu'en

[945] J. Bour, Le phénomène de la corruption au Luxembourg, *op. cit.*, p. 293 : « Mais ne soyons pas naïfs au point de ne pas admettre que certains signalements ne se font que pour la seule raison de voir éclater 'le dossier' via la presse, ceci surtout dans l'hypothèse où la source (l'auteur du signalement) et le(s) journaliste(s) collaborent de mèche sans oublier que le journaliste jouit (…) du droit de ne pas révéler sa source ».

dernier ressort, après épuisement, ou constat de l'inefficacité, des canaux internes puis externes disponibles, mais il ne s'agit là encore que d'un des éléments à mettre dans la balance, non d'une condition absolue et automatique. La directive et la loi de transposition ont cherché à transcrire ce principe de proportionnalité en des critères un peu plus tangibles, quoique encore relativement vagues, pour déterminer sous quelles conditions un signalement externe, voire une divulgation publique, sont possibles (→ 529). Le fait de ne pas respecter cette hiérarchie, sans pouvoir se prévaloir de l'une de ces conditions, pourrait faire perdre au lanceur d'alerte le bénéfice de la protection légale, de la même manière qu'un choix de canal jugé disproportionné par le juge peut, dans la logique de la CEDH, faire pencher la balance en défaveur du lanceur d'alerte.

(c) La nécessité. Un troisième critère, transversal aux deux logiques, est celui de la nécessité de la divulgation, qui se pose notamment lorsque les faits dénoncés sont déjà publics ou déjà connus. Dans cette hypothèse, la protection est plus difficile à justifier sous l'angle de l'intérêt public à l'information, puisque la divulgation supplémentaire n'apporte, par hypothèse, rien de nouveau au débat déjà engagé. Sous l'angle plus personnel de la situation du lanceur d'alerte, le fait qu'un tiers ait déjà exercé sa liberté d'expression sur le même sujet n'implique cependant pas nécessairement que l'intéressé ne puisse plus, à son tour, exercer la sienne : il existe ici une question d'appréciation largement subjective, tenant à la connaissance qu'avait effectivement le lanceur d'alerte, au moment d'agir, du caractère déjà public ou déjà dénoncé des faits en cause.

Le critère de nécessité renvoie également à l'ampleur de la révélation faite, par exemple au nombre de documents transmis aux autorités ou à la presse : plus la divulgation est massive, moins elle paraît nécessaire au regard du but poursuivi, et plus le juge sera enclin à considérer qu'elle a excédé ce qui était strictement utile pour révéler la violation.

Ces questions s'étaient précisément posées dans l'affaire Luxleaks s'agissant du second lanceur d'alerte, Raphaël Halet, qui avait transmis au journaliste seize documents, dont quatorze déclarations fiscales de sociétés multinationales, sans que ces documents n'aient, selon les juridictions luxembourgeoises, apporté d'information essentielle, nouvelle et jusque-là inconnue, ni véritablement nourri le débat déjà engagé sur les pratiques fiscales luxembourgeoises depuis les premières révélations d'Antoine Deltour. La Grande Chambre de la CourEDH a finalement tranché en faveur de M. Halet, en jugeant que le simple fait qu'un débat public sur les pratiques fiscales soit déjà en cours au moment de la divulgation litigieuse ne suffisait pas, à lui seul, à exclure que l'information supplémentaire ainsi révélée puisse encore présenter un intérêt public, compte tenu de la controverse déjà suscitée en Europe sur la fiscalité des entreprises et de l'intérêt légitime du public à en être informé plus avant. La Cour a ainsi consacré une lecture plus souple du critère de nécessité que celle retenue par les juridictions internes.

Dans le domaine de la corruption, il est fréquent qu'un premier signalement, une première enquête ou un premier scandale médiatique ne révèle qu'une partie des pratiques en cause au sein d'une entreprise ou d'un secteur donné. Un second lanceur d'alerte qui viendrait, après coup, apporter des éléments complémentaires sur le même réseau ou la même pratique de corruption ne devrait donc pas se voir automatiquement dénier la protection légale au seul motif que le sujet est déjà connu du public, pour autant que sa contribution permette d'objectiver, d'étayer ou d'étendre utilement la connaissance déjà acquise des pratiques dénoncées.

540. Une protection cumulée. Au vu de ce qui précède, il apparaît que coexistent, en faveur du lanceur d'alerte, plusieurs régimes de protection distincts : le régime prétorien fondé sur l'article 10 de la ConvEDH, la loi de 2023, et, pour les salariés, le régime spécifique organisé par le Code du travail.

Ces régimes sont en principe cumulatifs. Le lanceur d'alerte peut invoquer l'un ou l'autre selon ce qui lui paraît le plus favorable dans les circonstances de son dossier, et rien ne s'oppose, à notre sens, à ce qu'il combine des éléments tirés de ces différents textes pour se défendre contre des représailles ou contre la mise en cause de sa responsabilité civile ou pénale. Certaines demandes doivent cependant nécessairement reposer sur un fondement textuel spécifique : ainsi la nullité d'un licenciement, suppose l'invocation de la disposition légale qui l'organise expressément, la jurisprudence de la CEDH ne créant pas, à elle seule, une action en nullité de droit interne.

Il faut en effet rappeler que la loi de 2023 est, au final, assez lacunaire, et que ces lacunes peuvent utilement être comblées par le recours à la protection jurisprudentielle, dont le champ d'application est sensiblement plus large sur plusieurs points.

- Certains secrets sont exclus du champ d'application de la loi de 2023 , mais rien n'empêche que la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention permette, le cas échéant, de passer outre ces mêmes secrets si la mise en balance des intérêts en présence le justifie.
- La loi ne couvre que les faits professionnels appris dans un contexte professionnel, comme nous l'avons vu à propos de la double exigence cumulative qui en résulte (→ 526) ; la jurisprudence fondée sur l'article 10 de la Convention ne connaît pas une telle restriction et peut, en théorie, s'appliquer à toute divulgation d'intérêt public, indépendamment du contexte, professionnel ou non, dans lequel l'information a été recueillie.
- La loi limite l'exemption pénale à la divulgation de l'information et ne couvre pas les infractions commises pour l'obtenir, sauf à démontrer que cette obtention ne constitue pas une infraction pénale autonome. La jurisprudence peut, elle, aller plus loin : l'affaire Luxleaks en est une illustration, puisque le vol des documents faisait partie des infractions

pour lesquelles Antoine Deltour a finalement été acquitté par la Cour d'appel.

- De même, la loi de 2023 ne protège que la dénonciation d'une « violation », c'est-à-dire d'un acte illicite ou contraire à l'objet ou à la finalité d'une règle de droit, tandis que la jurisprudence est plus large : la CourEDH protège en principe tout sujet d'intérêt public ou de débat public, y compris, du moins depuis l'arrêt *Halet*, des informations qui, sans révéler un acte illégal ou même un comportement répréhensible, touchent au fonctionnement des autorités ou des acteurs économiques dans une société démocratique et suscitent une controverse quant à l'existence ou non d'une atteinte à l'intérêt public. Dans l'affaire Luxleaks les accords fiscaux préalables (*rulings*) divulgués n'étaient en effet pas illégaux en eux-mêmes, mais leur révélation a nourri un débat de société sur l'équité fiscale des multinationales.
- Enfin, la loi de 2023 ne couvre pas une dénonciation faite directement à la police ou au parquet, alors même que nous avons vu que cette voie est, en matière de corruption et d'infractions gravitant autour de la corruption, la plus naturelle et souvent la plus efficace. La protection prétorienne (et le Code du travail), en revanche, prendra sans difficulté le lanceur d'alerte sous son aile dans cette hypothèse.

Il résulte de l'ensemble de ces constats une protection multiple et, à certains égards, redondante en faveur des lanceurs d'alerte. Cette superposition de régimes n'est cependant pas exempte d'inconvénients. Combinée aux critères de proportionnalité, de nécessité et de désintéressement discutés plus haut, tous éminemment casuistiques et appréciés au cas par cas par le juge, elle engendre une incertitude non négligeable, tant pour la personne qui ressent le besoin de lancer l'alerte, qui doit arbitrer entre plusieurs fondements juridiques aux conditions et aux effets sensiblement différents sans toujours disposer, au moment d'agir, des conseils juridiques nécessaires pour opérer ce choix, que pour l'entreprise qui cherche à défendre ses intérêts, laquelle ne peut se contenter de vérifier la seule conformité de sa réaction avec la loi de 2023 sans s'exposer, malgré cette conformité apparente, à une condamnation fondée sur les principes plus protecteurs dégagés par la jurisprudence de Strasbourg.

541. **Alertes abusives et mauvaise foi.** Rappelons que la bonne foi du lanceur d'alerte est présumée, et c'est la mauvaise foi qui doit être démontrée par celui qui l'invoque, généralement l'employeur ou la personne mise en cause. Le simple fait que le lanceur d'alerte se soit trompé, que les faits dénoncés se révèlent en définitive inexacts ou insuffisamment établis, ne suffit pas à caractériser cette mauvaise foi : la loi exige seulement qu'il ait eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées étaient véridiques au moment du signalement.

La preuve de la mauvaise foi est en pratique difficile à rapporter. Il faudrait, pour l'essentiel, démontrer que le lanceur d'alerte a agi en pleine connaissance de la fausseté des informations qu'il dénonçait, ou qu'il était animé d'une intention spécifique de nuire. Le fait qu'une personne exposée à un risque de sanction disciplinaire choisisse, à ce moment précis, de se réfugier derrière le statut de lanceur d'alerte pourrait, dans certaines circonstances, contribuer à caractériser une telle mauvaise foi ; mais dans cette hypothèse, ce n'est en règle générale pas un fait de corruption purement fictif que l'intéressé choisira de dénoncer, la matière se prêtant moins facilement à l'invention pure que d'autres griefs (p.ex. un harcèlement, une discrimination).

Une fois établie, la mauvaise foi fait perdre au lanceur d'alerte l'ensemble de la protection dont il aurait pu se prévaloir. Toutes les actions redeviennent alors ouvertes contre lui : mesures disciplinaires, responsabilité civile et responsabilité pénale. L'article 27 (6) de la loi précise en outre que la responsabilité civile de l'auteur d'un faux signalement sera engagée, l'entité ayant subi des dommages pouvant en demander réparation devant la juridiction compétente. Il convient cependant de distinguer clairement deux fondements de responsabilité, qu'il ne faut pas confondre.

- *Responsabilité du fait de la dénonciation elle-même.* Le lanceur d'alerte de mauvaise foi ne bénéficie plus de l'exclusion de responsabilité civile. S'il a agi en violation d'une obligation de confidentialité, il est donc redevable du préjudice causé par la dénonciation elle-même, qu'il s'agisse de l'atteinte à l'image de la société visée, de la perte de revenus ou de partenaires commerciaux, ou de tout autre dommage consécutif. On devrait également pouvoir lui imputer, à ce titre, l'ensemble des frais exposés par l'entreprise pour mener l'enquête interne rendue nécessaire par son signalement et pour se faire assister de conseils dans ce cadre.
  Sur le plan pénal, la loi elle-même prévoit une sanction spécifique pour le signalement sciemment faux : l'auteur d'un signalement qui a sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations peut se voir infliger une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de 1 500 à 50 000 euros (art. 27 (5) al. 2).
  En outre, il doit répondre de ses actes tant pour l'obtention des informations, par exemple s'il les a obtenues par un vol, un détournement, une destruction ou une intrusion informatique, que pour leur révélation, par exemple pour violation du secret professionnel s'il y était tenu, ou pour violation du secret d'affaires si les conditions en sont réunies.
- *Responsabilité du fait des imputations abusives.* Un tel comportement peut également constituer une dénonciation calomnieuse au sens de l'article

445 du Code pénal, ou, selon les circonstances, d'autres infractions telles que la calomnie ou la diffamation de droit commun[946].

Mais face à la difficulté réelle de prouver la mauvaise foi, de telles actions demeurent toujours risquées pour l'entreprise ou pour la personne mise en cause qui les engage : l'échec de la preuve expose non seulement à un rejet de la demande, mais peut aussi renforcer la position du lanceur d'alerte dont la bonne foi se trouverait ainsi confirmée judiciairement. En outre, les procès qui en résultent peuvent connaître une publicité, voire une couverture médiatique, que l'entreprise préférerait éviter, y compris lorsqu'elle obtient finalement gain de cause : le procès rouvre le débat sur les faits dénoncés, ravive l'attention publique sur la (fausse) accusation de corruption sous-jacente, et peut donner au lanceur d'alerte une tribune supplémentaire. Enfin, l'action intentée peut inciter le lanceur d'alerte à renchérir dans sa communication, à s'instituer davantage en victime, voire à en profiter pour nuire plus largement à l'image de l'entreprise. Le fait de gagner en définitive un tel procès constitue souvent, dans ces circonstances, une faible consolation au regard du coût réputationnel supporté entre-temps. C'est ce que l'on constate en pratique : une entreprise, même confrontée à une dénonciation manifestement abusive, ne choisit pas nécessairement d'agir en justice contre son auteur, préférant parfois absorber le coût du signalement infondé plutôt que de s'exposer aux inconvénients d'une action judiciaire médiatisée.

542 à 549. Réservés.

CHAPITRE 3 - AUDITS ET RÉVISION

550. Introduction. En matière de détection des faits de corruption, les spécialistes des chiffres one également un rôle à jouer ; par leur accès privilégié aux comptes, aux flux financiers et aux pièces justificatives, ils peuvent être bien placés pour repérer les anomalies révélatrices d'un schéma corruptif.

Les conventions internationales mettent beaucoup d'espoir dans les professionnels du chiffre pour éviter et détecter la corruption.

Convention de Mérida, Art. 12 (3)	« [...] chaque État partie prend les mesures nécessaires [...] pour interdire [...] : a) l'établissement de comptes hors livres ; b) les opérations hors livres ou insuffisamment identifiées ; c) l'enregistrement de dépenses inexistantes ; d) l'enregistrement d'éléments de passif dont l'objet n'est pas correctement identifié ; e) l'utilisation de faux documents ; et f) la destruction

[946]Art. articles 443 et 444 du Code pénal.

	intentionnelle de documents comptables plus tôt que ne le prévoit la loi. »
Convention de Mérida, Art. 12 (2)	« [...] l'application aux entreprises privées [...] d'audits internes suffisants pour faciliter la prévention et la détection des actes de corruption et la soumission des comptes et des états financiers [...] à des procédures appropriées d'audit et de certification. »
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, Art. 8	« [...] each Party shall take such measures as may be necessary [...] regarding the maintenance of books and records, financial statement disclosures, and accounting and auditing standards, to prohibit the establishment of off-the-books accounts [...], for the purpose of bribing foreign public officials or of hiding such bribery. Each Party shall provide effective, proportionate and dissuasive [...] penalties for such omissions and falsifications [...]. »
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Art. 14	« Chaque Partie adopte les mesures [...] pour ériger en infraction [...] les actes ou omissions suivants, destinés à commettre, dissimuler ou déguiser des infractions [de corruption] : a) établir ou utiliser une facture ou tout autre document ou écriture comptable qui contient des informations fausses ou incomplètes ; b) omettre de manière illicite de comptabiliser un versement. »
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, Art. 10	« Chaque Partie prend les mesures nécessaires [...] pour que les comptes annuels des sociétés soient établis avec clarté et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière de la société. 2. [...] chaque Partie prévoit [...] que les personnes chargées du contrôle des comptes s'assurent que les comptes annuels présentent une image fidèle [...]. »

Les mécanismes de contrôle diffèrent sensiblement entre secteur privé et secteur public.

551. **Dans le secteur public.** Au niveau de l'Etat, toute ordonnance de paiement de l'Etat est soumise au visa préalable d'un contrôleur financier, distinct de l'ordonnateur et du comptable public[947]. Ce contrôleur, rattaché à la Direction du contrôle financier, vérifie l'engagement, l'ordonnancement et la liquidation des dépenses et recettes non fiscales, sur pièces et, si besoin, sur place, et bénéficie d'une indépendance hiérarchique garantie par la loi : il ne peut recevoir aucune instruction relative à une ordonnance ou un engagement particulier. Il n'a pas de mission spécifique en matière de corruption, mais doit néanmoins contrôler les dépenses pour constater leur « conformité aux lois »,

[947] Art. 24 et suivants de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

ce qui peut inclure tout cas de corruption ou d'infraction assimilée. Il peut être en mesure de détecter des schémas corruptifs, surtout lorsqu'ils sont répétitifs ; il peut faire obstacle à des dépenses dépourvues de base légale ou budgétaire, à un contournement des règles de marchés publics, ou à l'absence de pièces justificatives suffisantes. Néanmoins, son rôle reste limité pour à la conformité formelle, et il ne peut être assimilé à un « *compliance officer* » d'une entité privée.

La Cour des comptes, mise en place en 1999[948], « fait partie des institutions ayant un rôle important à jouer dans la prévention et la détection de la corruption »[949]. Elle contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'État. Son champ de contrôle s'étend aux personnes morales de droit public non soumises à un autre contrôle financier, ainsi qu'à toute entité publique ou privée bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé, quant à l'emploi conforme de ces fonds. Son contrôle, externe et indépendant du pouvoir exécutif, porte sur la légalité, la régularité et la bonne gestion des deniers publics (économie, efficacité, efficience), mais non sur l'opportunité des dépenses. Elle établit chaque année un rapport général sur le compte général de l'État, et peut à tout moment publier des rapports spéciaux, de sa propre initiative ou à la demande de la Chambre des députés. Elle procède ainsi à un contrôle ex-post et son utilité en matière de corruption est essentiellement dissuasive et révélatrice plutôt qu'investigatrice : la transparence qu'elle instaure sur l'emploi des deniers publics, notamment via les concours financiers à des tiers, est de nature à décourager les détournements et à faire apparaître des anomalies de gestion. Le GRECO relevait d'ailleurs que le Luxembourg apparaît largement épargné par la corruption, la Cour des comptes contribuant à cette perception par un réel pouvoir de contrôle sur les finances publiques[950].

Sur le plan communal, le contrôle financier repose tout d'abord sur le receveur communal[951], seul responsable des recettes et dépenses communales, engage sa responsabilité personnelle et peut être forcé en recette par le ministre de l'Intérieur. Il n'existe pas d'obligation pour les communes de mettre en place

[948] Loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes ; Art. 119 de la Constitution.
[949] GRECO, premier cycle d'évaluation, Greco Eval I Rep (2001) 2F Final, § 42; voir aussi, 25 ans plus tard : GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 264 : « La Cour des comptes joue un rôle important dans la prévention et la détection de la Corruption ».
[950] GRECO, premier cycle d'évaluation, Greco Eval I Rep (2001) 2F Final, § 74 : « Les services publics font preuve d'une grande probité, les dispositifs de répression et de justice pénale fonctionnent de façon indépendante, et la nouvelle Cour des Comptes semble déterminée à exercer un réel pouvoir de contrôle sur les finances publiques ».
[951] Art. 92s. de la loi communale du 13 décembre 1988.

un audit interne, mais cette possibilité existe et la ville de Luxembourg l'a mis en place en 2024[952].

Le ministère des Affaires intérieures exerce un contrôle périodique et approfondi des comptes, caisses et comptabilités des communes, syndicats de communes et établissements sous surveillance communale[953]. Ce contrôle reste limité et s'effectue par sondages[954]. Mais il a permis de détecter, dans les comptes de vingt-trois communes (2017-2020), des irrégularités liées à des activités accessoires rémunérées non autorisées d'un fonctionnaire communal, dénoncées au Parquet et ayant abouti à une condamnation pénale[955]. Cet exemple illustre que le contrôle financier peut s'avérer utile en matière d'infractions gravitant autour de la corruption. A cela s'ajoute la tutelle communale qui soumet certaines délibérations sensibles (transactions immobilières, constructions importantes, taxes) à l'approbation d'une autorité supérieure.

Dans le secteur public, il faut encore renvoyer aux règles spécifiques des marchés publics (→ 700).

552. Dans le secteur privé - Surveillance interne. La surveillance interne présente ainsi l'avantage d'une proximité immédiate avec les opérations et d'une fréquence de contrôle bien supérieure à celle, ponctuelle, du contrôle externe ; elle ne présente cependant pas les garanties d'indépendance du contrôle externe. Les contrôles comptables anticorruption internes s'organisent classiquement selon trois niveaux : les contrôles de premier niveau, opérés par les équipes opérationnelles elles-mêmes ou leur hiérarchie directe, qui s'assurent que les tâches ont été effectuées conformément aux procédures ; les contrôles de deuxième niveau, réalisés de façon périodique ou aléatoire par une fonction indépendante telle que la conformité, la gestion des risques ou le contrôle de gestion, qui vérifient la bonne exécution des contrôles de premier niveau ; et les contrôles de troisième niveau, ou audits internes, qui évaluent la conformité, l'efficacité et l'actualisation de l'ensemble du dispositif.

---

952 GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 78.

953 Art. 147 de la loi communale du 13 décembre 1988 : « Le ministre de l'Intérieur contrôle les budgets, les comptes, la comptabilité et les caisses des communes. Ce contrôle comprend des contrôles de la comptabilité des communes en cours d'exercice qui ont pour objet de vérifier de manière périodique et approfondie les caisses et les comptabilités des communes ».

954 GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 55. Le rapport précise que ce contrôle a des limites et qu'il est effectué par sondages ; pour les marchés publics, seule une partie est contrôlée. Le ministère dispose d'un effectif de 2,5 personnes pour contrôler 100 communes, 70 syndicats de communes et 30 établissements publics communaux.

955 Voir la réponse du ministre d l'Intérieur du 30 juin 2025 à la question parlementaire n° 2416.

Concrètement, les contrôles de premier niveau sont assurés par les personnes en charge de la saisie et de la validation des écritures comptables, qui s'assurent que celles-ci sont dûment justifiées et documentées, tandis que les contrôles de deuxième niveau, menés par des collaborateurs indépendants tout au long de l'année, vérifient par sondage la bonne exécution de ces contrôles de premier niveau, avant que des audits comptables de troisième niveau n'en apprécient périodiquement la pertinence et l'efficacité globales.

Situations à risques selon les recommandations de l'AFA[956]

L'AFA considère que les situations suivantes constituent des situations des risques méritant une attention particulière, notamment dans le cadre de la cartographie des risques :

- les opérations telles que le sponsoring, le mécénat, les honoraires et les commissions, les frais de représentation et de déplacement, les cadeaux et invitations, les dons, les legs, etc. ;

- les flux atypiques (par exemple, les comptes d'attente ou transitoires) ;

- les opérations exceptionnelles ou à enjeu ;

- les opérations liées au recours à des tiers relevant d'un groupe présentant un niveau de risque élevé tels que des intermédiaires ou des consultants ;

- les flux financiers ou de matière vers des comptes ou des tiers relevant d'un groupe présentant un niveau de risque élevé comme les intermédiaires ou les agents commerciaux ;

- les engagements hors bilan comme : les engagements pour compte de tiers (par exemple dirigeants, filiales), les garanties, - les cautions.

553. Dans le secteur privé - Surveillance externe. Pour les entités de droit privé, l'obligation de faire contrôler ses comptes varie fortement selon la forme et la taille de l'entité. L'entrepreneur individuel n'est, en principe, soumis à aucun contrôle externe de ses comptes.

Les sociétés commerciales les plus courantes (société anonyme, société à responsabilité limitée[957], société en commandite par actions) sont en revanche, en principe, soumises à une obligation de contrôle des comptes annuels dont nous ne pouvons présenter ici tous les détails et les nuances. Tant qu'elle ne dépasse pas les seuils déclenchant l'obligation de réviseur d'entreprises agréé, la société doit nommer un commissaire aux comptes, chargé de vérifier que les comptes annuels donnent une image fidèle de la situation financière de la société[958]. Ce contrôle présente cependant assez limité. Aucune condition de qualification professionnelle n'est exigée du commissaire aux comptes, celui-

[956] Recommandations de l'Agence française anticorruption destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme, 4.12.2020, § 298.

[957] L'obligation de mettre en place un commissaire aux comptes s'applique au-delà de 60 associés.

[958] Art. 443-1 de la loi du 10 août 1915, concernant les sociétés commerciales.

ci n'exerçant pas une profession réglementée. Son mandat, de nature civile, est révocable *ad nutum* par l'assemblée générale. Sa responsabilité, enfin, est rarement recherchée en pratique. Jugé désuet et inutile, il a été envisagé d'abolir purement et simplement la fonction du commissaire aux comptes[959].

Au-delà d'une certaine taille, à savoir lorsque la société dépasse deux des trois critères suivants pendant deux exercices consécutifs (total du bilan de 7,5 millions d'euros, chiffre d'affaires net de 15 millions d'euros, effectif moyen de 50 salariés), le commissaire aux comptes est remplacé par un réviseur d'entreprises agréé[960].

Le secteur associatif et caritatif, qui gère souvent d'importantes sommes provenant de fonds publics ou de la générosité privée, a longtemps échappé à un contrôle comparable. Depuis 1998[961] certaines associations bénéficiant du soutien financier de l'Etat signaient des conventions les obligeant à se soumettre à la révision de leurs comptes, mais ce dispositif présentait d'importantes lacunes[962]. Une réforme de 2023[963] impose le contrôle des comptes annuels par un réviseur d'entreprises agréé aux grandes associations et aux associations reconnues d'utilité publique et à l'ensemble des fondations[964]. Cette exigence répond notamment aux préoccupations exprimées par le GAFI le nouveau régime comptable ayant été conçu pour répondre à ses recommandations relatives à la transparence des organismes à but non lucratif.

---

[959] Projet de loi n° 8286, Exposé des motifs, p. 14 : « A la différence de ses voisins français et belge, le législateur luxembourgeois n'a pas fait évoluer le cadre réglementaire applicable à l'exercice de la fonction de commissaire, qui reste aujourd'hui inchangée plus de 100 ans après son adoption. (…) Compte tenu de ce qui précède, se pose la question de l'utilité de la fonction du commissaire dans sa forme actuelle, l'absence de cadre définissant les objectifs et conditions d'exercice de cette mission couplée au risque d'incompréhension et de confusion pour les investisseurs étrangers étant de nature à porter préjudice à la crédibilité et à la réputation du Luxembourg ».

[960] Art. 69 de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales.

[961] Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

[962] Rapport spécial de la Cour des comptes de 2026 portant sur le soutien financier accordé par l'Etat dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

[963] Projet de loi n° 6054, Rapport de la Commission de la justice, Commentaire des articles, p. 29 : « S'agissant enfin du contrôle des comptes annuels des grandes associations, il est proposé de confier celui-ci aux réviseurs d'entreprises agréés qui effectueront un contrôle légal des comptes annuels conformément aux normes internationales d'audit. Dans une approche coûts / avantages, il a en effet été jugé important - malgré la charge administrative ainsi générée - que l'information financière publiée par les plus grandes associations soit auditée par un professionnel de l'audit afin de donner de meilleures garanties aux membres, aux donateurs ainsi qu'aux tiers ».

[964] Art. 18 (6) de la loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations.

Concernant le financement des partis politiques, nous renvoyons à nos développements afférents (→ 390).

554. Le rôle du réviseur d'entreprise. Contrairement au commissaire aux comptes, dont l'absence de qualification requise a été soulignée plus haut, la profession de réviseur d'entreprises est une profession réglementée, soumise à des exigences strictes d'accès, d'indépendance et de déontologie, organisées par une loi de 2016[965].

Lorsqu'ils effectuent un contrôle légal des comptes, les réviseurs d'entreprises agréés, les cabinets de révision agréés, les cabinets d'audit et toute personne susceptible d'influer sur le résultat du contrôle doivent être indépendants de l'entité contrôlée et ne pas être impliqués dans sa prise de décision ; ils doivent consigner dans les documents d'audit tout risque important d'atteinte à leur indépendance, ainsi que les mesures appliquées pour le limiter.

La mission principale du réviseur d'entreprises agréé est de certifier que les comptes annuels donnent une image fidèle de la situation financière de l'entité contrôlée, en émettant une opinion d'audit fondée sur ses travaux. La certification atteste, après contrôles effectués conformément aux règles de la profession et aux prescriptions légales et réglementaires, que les documents présentés et les informations fournies donnent une image fidèle de la situation qu'ils entendent refléter.

Dans ce cadre, une des missions est de détecter les cas de fraude et de corruption, suivant les normes internationales d'audit (« ISA ») applicables telles que définies par l'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) – ou, plus précisément, de s'assurer de l'absence d'anomalies significatives résultant de telles fraudes.

La norme ISA 240 (*The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements*) impose au réviseur de ne pas se borner à vérifier la cohérence formelle des chiffres. Il doit évaluer les risques d'inexactitude significative résultant d'une fraude, tenir une discussion au sein de l'équipe d'audit sur la vulnérabilité de l'entité, et concevoir des procédures spécifiquement destinées à détecter un contournement des contrôles par la direction. Deux types de fraude sont visés : le détournement d'actifs (*misappropriation of assets*) et la présentation d'informations financières mensongère (*fraudulent financial reporting*). La corruption implique fréquemment

[965] Loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Pour obtenir le titre de réviseur d'entreprises, la personne physique doit satisfaire à des conditions de qualification professionnelle spécifiques ainsi qu'à des conditions d'honorabilité, et s'inscrire obligatoirement comme membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises (IRE). Seul le réviseur d'entreprises agréé (REA), disposant en outre d'un agrément délivré par la CSSF, est habilité à effectuer le contrôle légal des comptes. La profession est ainsi doublement encadrée : par l'IRE, qui défend les droits et intérêts de la profession, assure la formation continue et veille à la déontologie, et par la CSSF, qui assure la supervision publique de la profession d'audit et octroie ou retire les agréments.

les deux : un paiement irrégulier dissimulé dans les charges (détournement) et des justificatifs falsifiés pour en habiller la réalité comptable (présentation mensongère). La norme rappelle toutefois que la responsabilité première de prévenir et détecter la fraude appartient à la direction et aux organes de gouvernance de l'entité, et non à l'auditeur.

La norme ISA 250 (*Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements*) impose au réviseur de se tenir informé du cadre légal applicable à l'entité et de rester attentif aux indices de non-conformité susceptibles d'avoir une incidence significative sur les comptes. La législation anticorruption relève de ce périmètre : le risque d'une condamnation pour corruption, avec ses amendes, confiscations et exclusions de marchés publics, constitue un passif potentiel significatif devant être pris en compte dans les comptes et mentionné le cas échéant dans l'opinion d'audit.

En pratique, face à des indices d'anomalies pouvant révéler des faits de corruption, le réviseur dispose d'un ensemble de réponses progressives :

- *Demandes d'explications et de documents*. Lorsque le réviseur identifie des opérations atypiques il est en droit, et en devoir, de demander à la direction des explications circonstanciées et de requérir la production des pièces justificatives correspondantes. L'absence de réponse satisfaisante, ou la production de justificatifs insuffisants ou incohérents, constitue en soi un signal d'alarme devant renforcer l'étendue et l'intensité des procédures d'audit.
- *Formulation de réserves, refus de certifier*. Lorsque des anomalies persistent et ne peuvent être expliquées de façon satisfaisante, le réviseur dispose d'un instrument fort : la modulation de son opinion d'audit. La certification avec réserve(s) survient notamment lorsque la direction arrête les comptes sans tenir compte des conclusions des travaux de contrôle ; si les erreurs et anomalies constatées ne sont pas corrigées, l'auditeur peut certifier les comptes en formulant une réserve pour désaccord sur ces points, ou, si les anomalies sont suffisamment importantes et répandues, émettre une opinion défavorable ou se déclarer dans l'impossibilité d'exprimer une opinion.
  Cette dernière option, certes susceptible d'avoir des conséquences graves pour l'entité contrôlée, est parfois la seule voie intègre : si l'auditeur émet une opinion avec réserve ou une opinion défavorable, ou se déclare dans l'impossibilité d'exprimer une opinion, la confiance des investisseurs et des créanciers peut être ébranlée ; mais l'absence d'une telle réaction face à des fraudes avérées exposerait le réviseur à une responsabilité autrement plus lourde.
- *Dénonciation*. Le réviseur est soumis aux obligations AML et doit ainsi dénoncer à la CRF tout soupçon de fraude ou de corruption. Nous

(c) 2026 - J-L Putz

renvoyons à ce titre à nos développements afférents (→ 504), et tout particulièrement l'obligation spécifique aux experts-comptables (→ 493).

Comment le réviseur peut-il détecter la corruption ?

En pratique, le réviseur ne part pas à la recherche de la corruption pour elle-même : sa mission demeure centrée sur la sincérité des comptes annuels. Mais dans l'exercice normal de cette mission certains signaux peuvent légitimement l'alerter et justifier des vérifications complémentaires. Le présent ouvrage est juridique et non comptable, et nous ne prétendons pas être experts en la matière.

Mais le réviseur peut notamment relever des paiements à des intermédiaires ou consultants dont la contrepartie économique n'est pas clairement identifiable, des factures rédigées en termes vagues ou dépourvues de pièces justificatives suffisantes, des versements vers des juridictions à haut risque ou par des canaux inhabituels (espèces, comptes tiers), des marges ou remises consenties à certains clients ou fournisseurs sans justification apparente, ou encore des dépenses de représentation, cadeaux et frais de déplacement anormalement élevés au profit de tiers en lien avec l'obtention de marchés ou d'autorisations. Face à de tels indices, le réviseur peut et doit interroger la direction, demander la production de contrats et justificatifs sous-jacents, et étendre ses vérifications tant que les explications reçues ne sont pas satisfaisantes.

555 à 599. Réservés.

Titre 7 - Réaction face à la corruption

600. **Introduction.** Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, il existe de multiples moyens de détecter la corruption, et l'information peut parvenir à l'entreprise sous des formes très différentes. Le plus souvent, il ne s'agira cependant que d'indices et de suspicions, non de preuves établies. Un premier point important de l'organisation interne consiste dès lors à veiller à ce que ces informations soient correctement traitées et remontées, pour aboutir entre les mains des personnes chargées de les analyser et de décider des suites à leur donner, conformément aux procédures internes de lutte anticorruption mises en place. Une information obtenue mais restée entre de mauvaises mains est une chance perdue d'écarter à temps un risque pour l'entreprise.

Cette phase se déroule cependant souvent dans un climat de crise et de nervosité. Elle s'accompagne fréquemment d'une forme de suspicion généralisée, dès lors que l'on ignore encore qui est impliqué et qui est au courant, y compris, potentiellement, à des niveaux hiérarchiques élevés de l'organisation.

601. **Gestion de crise.** C'est précisément dans l'urgence que les mauvaises décisions sont le plus souvent prises ; pourtant cette phase initiale est essentielle pour la suite du dossier. Il est donc important que tout soit préparé en amont pour gérer ce type de crise, qu'il s'agisse d'accusations de corruption ou de tout autre indice d'infraction, mais aussi de perquisitions inopinées ou d'inspections par les autorités. Une équipe doit être identifiée et en place au préalable, les numéros de contact utiles doivent être connus de tous les intervenants concernés, et, dans l'idéal, des formations ainsi que des exercices de simulation (*mock situations*) doivent avoir été organisés en amont pour tester la réactivité de l'organisation.

602. **Communication.** En cas de suspicion de corruption, la question de la communication se pose tant en interne qu'en externe. Dans la mesure du possible, il convient de préserver la confidentialité de la situation, le temps pour l'entreprise de se retourner, d'évaluer les faits et de définir une stratégie. Cette confidentialité n'est cependant pas toujours tenable : des fuites ou indiscrétions peuvent survenir, les autorités peuvent elles-mêmes décider de communiquer publiquement sur le dossier, voire il arrive que ce soit la presse qui révèle les premières suspicions de corruption à l'entreprise elle-même. L'enjeu réputationnel est à cet égard considérable, une affaire de corruption étant susceptible d'affecter durablement l'image de l'entreprise auprès de ses clients, partenaires et investisseurs. Il convient donc, dans la mesure du possible, de garder la maîtrise de la communication et du narratif, y compris en envisageant le recours à des spécialistes de la communication de crise, internes ou externes.

En interne, il s'agira de communiquer ce qui est nécessaire pour restaurer la confiance des salariés et éviter un climat de stress et d'inquiétude injustifié. Vers l'extérieur, il est en revanche recommandé de donner instruction de ne

pas communiquer de façon individuelle, notamment sur les réseaux sociaux, et de ne pas répondre directement aux sollicitations des journalistes, toute demande de prise de position devant être centralisée auprès d'un point de contact unique désigné à cet effet.

603. **Obligations de déclaration.** S'agissant des obligations de déclaration obligatoires aux autorités, et notamment au régulateur compétent, il est renvoyé au titre précédent (→ 490). Il convient par ailleurs de vérifier l'existence d'obligations d'information intra-groupe, par exemple à l'attention de la maison mère. Lorsque les faits sont susceptibles d'être couverts par une assurance, telle une assurance-fraude ou D&O, il importe également de se conformer aux obligations de dénonciation imposées par la police d'assurance, afin de ne pas risquer de perdre le bénéfice de la couverture. Il s'agit encore, à ce stade, de déterminer quelles clauses contractuelles doivent être mobilisées, notamment les clauses anticorruption applicables aux relations avec les tiers concernés (→ 444).

604. **Dépôt de plainte.** En dehors des longs délais de prescription (→ 283), il n'existe pas de délai à respecter pour le dépôt d'une plainte. Il n'en demeure pas moins que plus celle-ci intervient tardivement, moins elle paraît crédible, et l'écoulement du temps favorise en outre la disparition des preuves, ce qui entrave le travail d'enquête des autorités. Il s'agit là d'une question stratégique, à déterminer le cas échéant avec l'assistance d'un conseil juridique. Dans certaines situations, il peut être important de contacter immédiatement les autorités, par exemple lorsque des fonds ont été transférés et doivent être bloqués en urgence, ou lorsque des personnes doivent être appréhendées sur-le-champ. Dans d'autres cas, il peut au contraire être préférable d'attendre, le temps d'y voir plus clair, de définir une stratégie d'ensemble, voire de mener au préalable une enquête interne. Il convient enfin de rappeler que le dépôt d'une plainte est en principe définitif et ne peut être retiré. Pour le surplus nous renvoyons à nos développements sur les différents moyens pour déposer plainte (→ 277).

Avant de déposer plainte, l'entreprise doit être bien certaine qu'elle est victime de l'infraction qu'elle entend dénoncer et qu'elle ne peut être considérée, en tant que personne morale, comme étant elle-même responsable et poursuivable dans ce chef. Dans ce cas, la plainte pourrait rapidement se retourner contre elle et se transformer en autodénonciation (→ 512) non voulue. La différence n'est pas toujours aisée à faire en pratique.

En fonction de la stratégie adoptée et après conseil, la plainte n'est pas forcément la première démarche à envisager. Il se peut aussi qu'il soit préférable d'entamer des pourparlers informels. D'autres autorités peuvent aussi être utilement informées, par exemple les autorités de surveillance ou de contrôle, ce qui peut permettre d'obtenir des résultats plus rapides. Le cas échéant, il est aussi envisageable de débuter par un procès civil, plutôt que par

une action pénale. Chaque cas doit être apprécié différemment, avec une vue claire sur le but recherché et les priorités.

605. Plan. De nombreux aspects doivent ainsi être considérés simultanément et s'intégrer dans une structure d'ensemble. Nous allons détailler deux sujets particuliers, à savoir la décision de mener des enquêtes en interne (chapitre 1er), ainsi que les conséquences disciplinaires à envisager (chapitre 2).

606 à 609. Réservés.

CHAPITRE 1ER - ENQUÊTE INTERNE

610. Généralités. Il n'existe, en droit luxembourgeois, aucune définition légale de l'« enquête interne ». Aucune loi n'organise ou ne définit cet outil, qui relève avant tout de la pratique des entreprises et de leurs conseils. Cette absence de cadre légal n'est pas propre au Luxembourg : elle se retrouve dans d'autres ordres juridiques, notamment en France, où l'enquête interne, bien que régulièrement pratiquée, ne fait l'objet d'aucun encadrement légal spécifique.

En l'absence de définition légale, l'AFA (Agence française anticorruption) et le PNF (Parquet National Financier) définissent l'enquête interne anticorruption comme « l'ensemble des investigations menées au sein d'une organisation, de sa propre initiative, afin d'objectiver des faits susceptibles de constituer des violations » des règles anticorruption de l'entreprise « des comportements non conformes aux procédures de l'entreprise visant à prévenir ou à détecter la commission de telles violations ou des indices de la commission de faits susceptibles d'être qualifiés de corruption »[966].

Nous proposons ainsi de retenir la définition suivante : l'enquête interne est l'ensemble des vérifications et investigations qu'une entreprise mène, de sa propre initiative et par ses propres moyens ou ceux d'un prestataire mandaté à cet effet, afin d'établir la matérialité de faits suspectés de constituer une infraction, un manquement au code de conduite ou une violation de ses procédures internes, en vue d'en tirer les conséquences appropriées.

Ceci étant, la définition exacte importe au final peu, puisqu'il n'y a pas de cadre légal précis. En pratique, ces enquêtes peuvent prendre des formes très

[966] AFA et PNF, Les enquêtes internes anticorruption, guide pratique, mars 2023, p. 6. Le Défenseur des droits français, dans une perspective certes centrée sur la discrimination et le harcèlement mais transposable dans sa logique, retient une approche fonctionnelle similaire : l'enquête interne est décidée par l'employeur, de sa propre initiative, éventuellement confiée à un prestataire extérieur, et vise à « avoir la connaissance exacte de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits » ; Défenseur des droits, décision-cadre nº 2025-019 du 5 février 2025, p. 5.

diverses, de petites investigations internes jusqu'à des prestataires externes en grand nombre effectuant des revues et analyses pendant plusieurs mois.

L'absence de cadre légal spécifique ne signifie pas que l'entreprise qui mène une enquête interne évolue dans un vide juridique. Un ensemble de règles transversales, résultant de branches du droit distinctes, est à respecter tout au long du processus d'enquête. Au premier rang figurent les règles liées aux données personnelles: dès lors qu'une enquête interne implique la collecte, la consultation ou la conservation d'informations relatives à des personnes physiques identifiées ou identifiables (auteur du signalement, personnes mises en cause, témoins), elle constitue un traitement de données à caractère personnel soumis au RGPD, avec toutes les obligations qui en découlent. À ce cadre s'ajoutent notamment le droit du travail (respect des droits de la défense, information et consultation des représentants du personnel, encadrement des moyens de surveillance et d'investigation pouvant être mis en œuvre à l'égard des salariés – surtout en cas de traitement automatisé ou de recours à l'intelligence artificielle [967]) et le droit pénal (respect de la présomption d'innocence, articulation avec une éventuelle enquête judiciaire parallèle, limites à l'obtention et à l'usage de certains éléments de preuve, respect de la vie privée).

En outre, il y a des « bonnes pratiques » qu'il est recommandé de suivre. Il n'existe, à notre connaissance, aucun guide pratique publié par une autorité publique luxembourgeoise spécifiquement consacré à la méthodologie de l'enquête interne, qu'elle soit anticorruption ou plus généralement liée à d'autres incidents. Cette lacune peut cependant être utilement comblée par la consultation de guides et référentiels publiés à l'étranger, notamment en France, où plusieurs autorités publiques ont développé une approche détaillée en la matière. En effet, les principes généraux sont largement transposables au Grand-Duché.

Exemples de guides pratiques

Nous pouvons notamment citer comme exemples les guides suivants :

- le guide pratique conjoint de l'Agence française anticorruption (AFA) et du Parquet national financier (PNF) sur les enquêtes internes anticorruption, qui détaille les faits générateurs, les points de vigilance et les suites à donner à une enquête interne anticorruption ;

- le référentiel de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) relatif aux traitements de données à caractère personnel destinés à la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte ;

- la décision-cadre du Défenseur des droits (2025) relative au recueil du signalement et à l'enquête interne en matière de discrimination et de harcèlement sexuel, qui offre une

[967] Voir à ce sujet J-L Putz, Intelligence artificielle et droit du travail, Analyse en droit luxembourgeois, Larcier Luxembourg, 2026, § 260s.

méthodologie détaillée, transposable par analogie, des différentes étapes d'une enquête pour corruption.

Si ces guides ne lient naturellement pas les autorités luxembourgeoises ils constituent une source d'inspiration utile.

La norme ISO 37008:2023[968]

Publiée en juillet 2023 par l'Organisation internationale de normalisation, la norme ISO/TS 37008:2023, intitulée « Enquêtes internes des organisations - Recommandations », est le référentiel technique le plus abouti et le plus directement transposable au contexte luxembourgeois. Applicable à toute organisation, quel que soit son type, sa taille, sa localisation, sa structure ou son objet, elle donne des lignes directrices sur l'ensemble des étapes d'une enquête interne : les principes directeurs (indépendance, confidentialité, compétence et professionnalisme, objectivité et impartialité, légalité), le soutien nécessaire à l'enquête (ressources, implication de la direction), l'établissement d'une politique et d'une procédure d'enquête, les mesures de sécurité et de protection des personnes impliquées, la conduite de l'enquête elle-même (collecte et conservation des preuves, entretiens), la communication des résultats de l'enquête, et enfin la mise en œuvre de mesures correctives.

Cette norme, même si elle ne constitue pas une loi ni un texte à valeur normative, comble néanmoins l'absence de cadre légal ou de guide officiel au Luxembourg, en offrant un standard reconnu internationalement sur lequel une entreprise peut s'appuyer pour structurer sa procédure d'enquête interne et démontrer, le cas échéant, le sérieux de sa démarche.

La norme ISO 37008:2023 peut en outre être utilement articulée avec d'autres normes ISO pertinentes en matière de conformité, notamment la norme ISO 37001 relative aux systèmes de management anti-corruption (→ 412) et la norme ISO 37002 relative aux systèmes de gestion des signalements d'alerte.

611. Un outil indispensable pour la gestion des risques et la bonne gouvernance. Même en l'absence de cadre légal précis l'enquête interne s'impose aujourd'hui comme un outil de saine gestion ; « *Another hallmark of a compliance program that is working effectively is the existence of a well-functioning and appropriately funded mechanism for the timely and thorough investigations of any allegations or suspicions of misconduct by the company, its employees, or agents* »[969]. Elle permet aux dirigeants, une fois des faits suspects portés à leur connaissance, de vérifier ces suspicions afin d'en tirer les conséquences et de prendre les décisions les plus adaptées dans l'intérêt de l'entreprise. Elle doit faire partie de tout dispositif de gestion des risques : une organisation ne peut mesurer son exposition réelle à un risque, ni décider en connaissance de cause des mesures

[968] ISO/TS 37008:2023, Internal investigations of organizations - Guidance, International Organization for Standardization (ISO), Genève, 2023.
[969] U.S. Department of Justice, Criminal Division, Evaluation of Corporate Compliance Programs, September 2024.

à prendre pour l'encadrer ou le limiter, sans disposer d'abord d'une connaissance précise et vérifiée des faits.

Complexité des enquêtes internes transfrontalières.

Les enquêtes internes menées au sein d'un groupe international présentent une complexité accrue, spécifique à leur dimension transfrontalière.

Sur le plan organisationnel se pose la question de savoir quelle entité du groupe doit piloter l'enquête : la société mère, la filiale directement concernée par les faits, ou un comité ad hoc réunissant des représentants de plusieurs juridictions. Cette question n'est pas neutre, dans la mesure où elle conditionne à la fois le droit applicable à certains aspects procéduraux de l'enquête et la répartition des responsabilités.

Sur le plan de la protection des données toute centralisation des informations recueillies auprès de plusieurs filiales implique nécessairement des transferts de données à caractère personnel, potentiellement vers des pays situés hors de l'Union européenne – des exigences strictes sont à respecter.

Sur le plan opérationnel, ensuite, mener des investigations à l'étranger suppose de connaître et de respecter le droit local applicable à chaque étape de l'enquête (droit du travail local, protection de la vie privée, règles propres à la conservation et à l'exportation de documents), ce droit local pouvant s'avérer différent (ou même contradictoire) avec celui applicable au siège. Il peut, en outre, s'avérer nécessaire de recourir à plusieurs prestataires locaux, chacun maîtrisant les spécificités juridiques et pratiques de sa propre juridiction, ce qui suppose un effort de coordination accru pour garantir la cohérence.

Enfin, la dimension transfrontalière d'une enquête en matière de corruption peut également être accompagnée par l'intervention parallèle de plusieurs autorités de poursuite dans différents pays, chacune agissant selon ses propres règles procédurales et sur le fondement de sa propre législation ; le groupe d'entreprises peut tirer son épingle du jeu en étant mieux coordonné que les autorités.

612. Plan. En l'absence de cadre légal précis, l'entreprise a tout intérêt à se doter de son propre cadre interne, en adoptant une charte et/ou une procédure interne. Au vu des nombreux guides et référentiels disponibles, nous y renvoyons, et dans les pages qui suivent nous nous limitons à donner au lecteur un aperçu d'ensemble du cadre applicable et des pièges à éviter.

Formalisation de la procédure d'enquête

L'AFA et le PNF recommandent de procéder à une formalisation aussi complète que possible en décrivant notamment les aspects suivants[970] :

- les critères nécessaires au déclenchement d'une enquête interne et les éventuelles dérogations envisagées ;

- les différentes étapes de la procédure d'enquête interne ;

- la qualité et le rôle des acteurs appelés à intervenir pour chaque étape (instance dirigeante ou personnes qualifiées qu'elle aura désignées, comité spécial ou ad hoc,

[970] AFA et PNF, Les enquêtes internes anticorruption, guide pratique, mars 2023, p. 15.

services de l'entreprise, équipe d'enquête, etc.), ainsi que les modalités de déclaration et de gestion de leurs éventuels conflits d'intérêts ;

- la description des objectifs et du périmètre de l'enquête ;

- le format et la composition de l'équipe d'enquête ;

- les méthodes et les moyens d'enquête pouvant être mis en oeuvre ;

- les mesures permettant de garantir l'absence de représailles, la confidentialité de l'identité des personnes impliquées et des informations recueillies ainsi que les modalités de protection, de conservation et de stockage des données, notamment les données à caractère personnel ;

- les critères permettant de déterminer les suites à donner à l'enquête interne.

Nous analyserons ainsi successivement la préparation et l'ouverture d'une enquête interne (section 1), son déroulement (section 2) et son aboutissement, à savoir le rapport d'enquête (section 3).

SECTION 1 - PRÉPARATION ET OUVERTURE DE L'ENQUÊTE

613. Cas de recours à l'enquête interne. L'enquête interne peut se justifier dans de très nombreuses situations, sans lien nécessaire avec la corruption. Elle est ainsi couramment mobilisée en présence de suspicions de concurrence déloyale (débauchage organisé de personnel, détournement de clientèle, usage de secrets d'affaires), ou encore à la suite de plaintes en matière de harcèlement moral ou sexuel et de discrimination[971]. Le recours à l'enquête interne ne se limite pas à la détection ou à la répression des faits pénaux.

Dans le domaine qui nous intéresse, l'enquête interne peut être utile pour investiguer de suspicions de corruption ou d'infractions liées, mais aussi des manquements non-pénaux liés à la probité (p.ex. acceptation non autorisée de cadeaux, conflits d'intérêts non déclarés).

Mais en matière de corruption et d'infractions assimilées, l'enquête interne revêt une importance toute particulière, pour plusieurs raisons. En premier lieu, les faits de corruption se caractérisent structurellement par leur dissimulation : contrairement à d'autres manquements qui peuvent être

[971] Dans ces situations, la jurisprudence française déduit de l'obligation de sécurité de l'employeur un véritable devoir d'enquêter dès qu'un salarié se dit victime ou témoin de tels faits ; Cass. soc. fr., 29 juin 2011, n° 09-70.902, publié au Bulletin ; sommaire : « Ayant relevé que l'employeur avait eu connaissance de l'existence éventuelle de faits de harcèlement moral et sexuel reprochés au salarié dès sa convocation devant le bureau de conciliation et qu'il s'était borné à en dénier la réalité dans le cadre de l'instance prud'homale, en omettant d'effectuer les enquête et investigations qui lui auraient permis d'avoir, sans attendre l'issue de la procédure prud'homale l'opposant à la victime, la connaissance exacte de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits reprochés au salarié et de prendre les mesures appropriées, une cour d'appel a exactement décidé, en l'état de ces motifs caractérisant l'abstention fautive de l'employeur et en l'absence de faits fautifs nouveaux, que la procédure de licenciement avait été engagée tardivement ».

immédiatement visibles ou constatés par un tiers, la corruption suppose, par nature, un accord occulte et un habillage souvent sophistiqué des flux financiers ou contractuels destinés à la masquer. En second lieu, l'exposition de l'entreprise en cas de faits avérés est particulièrement lourde : sanctions pénales pouvant atteindre tant les personnes physiques que la personne morale elle-même, risques réputationnels majeurs, exclusion potentielle des marchés publics, remise en cause de partenariats commerciaux, etc.

Exemples concrets et utilité du rapport d'enquête[972]

Concrètement, une enquête interne en matière de corruption peut par exemple être déclenchée par : un signalement reçu via un dispositif d'alerte professionnelle, faisant état du versement de commissions occultes à un agent public en contrepartie de l'attribution d'un marché ; la découverte, lors d'un contrôle ou d'un audit interne, de factures sans contrepartie réelle ou de paiements à des intermédiaires dont le rôle n'est pas justifié ; une invitation ou un cadeau disproportionné offert à un décideur public ou privé ; des anomalies relevées lors d'un audit d'acquisition ou par le réviseur d'entreprises, révélant des procédés de dissimulation comptable ; ou encore une demande d'information émanant d'une autorité étrangère dans le cadre d'une procédure conduite à l'encontre d'un partenaire commercial.

Au Luxembourg, la pratique des enquêtes internes n'est pas encore aussi ancrée que dans certains autres pays, où le recours à l'enquête interne constitue depuis longtemps un réflexe quasi systématique des entreprises et un standard bien identifié par les autorités de poursuite et de régulation.

Ce décalage se manifeste en particulier dans le rapport qu'entretiennent les autorités luxembourgeoises avec l'enquête interne. D'une part, celles-ci ont encore moins tendance que leurs homologues anglo-saxons ou même français à exiger des entreprises la conduite d'une enquête interne, que ce soit en amont d'un contrôle ou comme préalable à l'appréciation d'une éventuelle coopération. D'autre part, lorsqu'elles sont confrontées à un rapport d'enquête interne produit par une entreprise, les autorités ne lui accordent pas toujours une confiance pleine et entière et tendent, par prudence (méfiance ?) ou par habitude, à mener leurs propres investigations plutôt qu'à s'appuyer sur les conclusions de l'entreprise. Cela peut aussi être dû à la valeur probatoire encore incertaine des rapports d'enquête (→ 636).

L'exemple français

En France, une entreprise qui apprend qu'elle fait l'objet d'une enquête judicaire peut se mettre en lien avec l'autorité judiciaire en charge de la poursuite (généralement le Procureur) pour faire connaître son souhait de coopérer aux investigations judiciaires, notamment en faisant diligenter une enquête interne. Une telle démarche de coopération permet à l'autorité judiciaire d'évaluer et d'apprécier les risques

[972] AFA et PNF, Les enquêtes internes anticorruption, guide pratique, mars 2023, p. 8s.

d'interférences ou les bénéfices à tirer de la réalisation d'une enquête interne par l'entreprise au regard du déroulement des investigations judiciaires[973].

Au Luxembourg, une telle approche doit encore s'enraciner dans la pratique. Elle a l'avantage de décharger les autorités en termes de ressources humaines et financières.

Mais les choses sont en train de bouger, sous l'effet de plusieurs facteurs : la professionnalisation croissante des services de conformité au sein des entreprises luxembourgeoises, l'influence des standards internationaux et de la pratique des groupes multinationaux implantés au Luxembourg, l'entrée en vigueur de textes récents renforçant les obligations de traitement des signalements (harcèlement moral, lanceurs d'alerte), ainsi que la multiplication des formations et événements professionnels consacrés à la méthodologie de l'enquête interne.

614. Ouverture de l'enquête. En droit luxembourgeois, il n'existe, en principe, aucune obligation légale générale de mener une enquête interne. Aucun texte n'impose à l'entreprise, de manière autonome, de diligenter une telle investigation dès lors qu'elle a connaissance de faits suspects.

Seules certaines législations sectorielles imposent à l'entreprise d'assurer un suivi adéquat des signalements ou plaintes qu'elle reçoit, ce qui peut, en pratique, impliquer la conduite d'une enquête interne, sans pour autant l'imposer expressément comme telle. Il en va ainsi, notamment, en matière de lanceurs d'alerte (obligation d'assurer un suivi diligent). Il en va également ainsi en matière de harcèlement moral, où la loi de 2023 portant sur le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail impose à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser tout harcèlement porté à sa connaissance, ce qui suppose nécessairement d'en établir préalablement la réalité.

En matière de corruption, en revanche, il n'existe aucune obligation comparable de suivi ou d'enquête. Reste à savoir si le législateur luxembourgeois en instaurera une à l'occasion de la transposition de la directive-corruption. Si cette directive vise avant tout à harmoniser la définition des infractions de corruption et le niveau des sanctions applicables au sein de l'Union européenne, elle comporte également un volet préventif. Il n'est cependant pas acquis, en l'état, que la transposition luxembourgeoise ira jusqu'à imposer aux entreprises une obligation expressément formulée de mener des enquêtes internes en cas de suspicion de corruption.

L'absence d'obligation légale spécifique ne doit toutefois pas conduire à sous-estimer l'importance pratique de l'enquête interne. Mener des enquêtes internes fait partie intégrante de toute bonne gestion des risques et d'une gouvernance saine, indépendamment de toute contrainte légale formelle.

[973] AFA et PNF, Les enquêtes internes anticorruption, guide pratique, mars 2023, p. 8s.

(c) 2026 - J-L Putz

615. Situations justifiant l'ouverture d'une enquête. Les cas qui amènent une entreprise à ouvrir une enquête interne en matière de corruption sont multiples et hétérogènes. Il peut s'agir d'une alerte reçue par le canal de signalement interne (→ 528). Il peut également s'agir de *red flags*, c'est-à-dire de signaux d'alerte, relevés par l'audit interne à l'occasion de ses travaux courants ; nous renvoyons à ce titre à nos développements détaillés sur la détection de la corruption (→ 480). L'enquête interne peut également trouver sa source dans des informations recueillies dans la presse ou sur les réseaux sociaux, faisant état de pratiques suspectes impliquant l'entreprise, ses dirigeants ou ses collaborateurs. Elle peut aussi être déclenchée par la plainte d'un tiers, par exemple un concurrent qui s'estimerait lésé par l'attribution d'un marché obtenu, selon lui, grâce à des pratiques de corruption.

Une enquête interne peut enfin se justifier en parallèle d'investigations déjà menées par les autorités, dont l'entreprise prend connaissance de manière souvent soudaine, par exemple à l'occasion d'une perquisition dans ses locaux, ou à la suite de la convocation de certains de ses collaborateurs pour être auditionnés. Dans une telle configuration, l'entreprise ne dispose que d'un contrôle limité sur le déroulement et le calendrier de la procédure, puisque celle-ci est désormais conduite par l'autorité judiciaire selon son propre rythme et ses propres priorités. Dans la plupart des cas, il demeure néanmoins utile et indiqué de mener, en parallèle, une enquête interne. Celle-ci sera, en principe, achevée bien avant l'enquête menée par les autorités, dont la durée échappe à la maîtrise de l'entreprise. Une enquête interne menée en parallèle permet ainsi à l'entreprise de connaître et de mesurer ses propres risques, de conserver une certaine maîtrise de la situation plutôt que de subir passivement le déroulement de la procédure judiciaire, et de préparer dès que possible les étapes de la remédiation.

Dans la configuration d'une telle enquête interne parallèle, il faut veiller à ne pas interférer de manière excessive avec l'enquête menée par les autorités, qui pourraient réagir défavorablement à une telle interférence. Tel serait par exemple le cas d'une audition, par l'entreprise elle-même ou ses conseils, de témoins avant que ceux-ci n'aient été entendus par le juge d'instruction ou par les services de police, ce qui pourrait être perçu comme une tentative d'influencer ou de préparer les témoignages, au risque de compromettre la sincérité des déclarations recueillies ultérieurement par l'autorité judiciaire, voire d'exposer l'entreprise à des soupçons d'entrave.

616. Décision d'ouvrir l'enquête. Face à des éléments de suspicion portés à sa connaissance, l'entreprise doit d'abord décider si une enquête interne est ouverte ou non. Dans l'affirmative, elle doit ensuite déterminer le champ, les modalités et l'ampleur de cette enquête, notamment afin de préserver la proportionnalité entre les moyens engagés et le risque identifié. La décision stratégique de diligenter une enquête interne relève, en principe, de la responsabilité de l'instance dirigeante de l'entreprise ou des personnes

qualifiées qu'elle aura désignées à cet effet, un comité spécial ou ad hoc, réunissant par exemple les responsables juridique, de l'audit interne, de la conformité et des ressources humaines.

Dans la plupart des cas de suspicion de corruption ou de trafic d'influence, une enquête interne ne sera pas optionnelle, mais s'imposera, compte tenu de la gravité potentielle des faits en cause et de la nécessité d'en établir la réalité avant de prendre une quelconque décision. Il peut cependant exister des cas dans lesquels il est décidé de ne pas ouvrir d'enquête interne, par exemple lorsque l'alerte est manifestement infondée, ou lorsque les faits allégués sont d'ores et déjà contredits par des éléments objectifs et facilement vérifiables dont dispose l'entreprise.

En toute hypothèse, la décision prise, qu'elle consiste à ouvrir une enquête interne ou à s'en abstenir, doit être documentée et retraçable. Cette exigence de traçabilité permet à l'entreprise de justifier, le cas échéant, a posteriori, le bien-fondé de sa décision auprès d'un juge, d'une autorité de contrôle ou de tout tiers intéressé, et de démontrer que celle-ci ne procédait pas d'un déni ou d'une légèreté ou négligence, mais d'une appréciation raisonnée des éléments disponibles au moment où elle a été prise.

617. **Préparation en amont de l'entreprise.** Qu'il s'agisse de matière de corruption ou d'autres domaines, l'ouverture d'une enquête interne survient souvent dans un contexte de crise et d'urgence. L'entreprise qui n'a rien prévu en amont doit alors improviser dans la précipitation : identification des personnes compétentes, définition d'une méthodologie, mise en place de mesures conservatoires, articulation avec les différents services concernés. Ce temps perdu peut compromettre le succès de l'enquête, notamment en raison de la disparition de preuves ou de choix stratégiques peu réfléchis.

Plaidoyer en faveur d'une procédure d'enquête unique

Nous recommandons de prévoir en amont une procédure dédiée en matière d'enquêtes internes, décrivant les étapes clés, les acteurs compétents, les délais indicatifs et les principes directeurs à respecter. Nous sommes aussi d'avis qu'il est généralement préférable que cette procédure d'enquête interne soit unique au sein de l'entreprise, et qu'il y soit expressément renvoyé dans les autres chartes ou politiques sectorielles existantes (notamment celles relatives à la corruption, au harcèlement, ou aux lanceurs d'alerte), de manière à constituer un véritable tronc commun de règles applicables à toute enquête interne, quel que soit son objet. Cette approche présente un double avantage : elle évite la multiplication de procédures parcellaires, potentiellement incohérentes entre elles, et elle garantit un niveau de qualité homogène, indépendamment de la nature des faits à l'origine de l'enquête.

Dans la même optique, il est essentiel que les différents services susceptibles d'être impliqués dans une enquête interne (conformité, ressources humaines, audit interne, juridique, informatique) communiquent entre eux, afin d'éviter que des enquêtes ne soient menées de manière différente selon le sujet concerné et le département compétent. Une telle disparité de traitement nuit non seulement à la qualité des

enquêtes menées, mais également à la crédibilité globale du dispositif aux yeux des salariés, des autorités, et, le cas échéant, des juridictions appelées à en apprécier la valeur probante.

Une procédure afin de contrecarrer les résistances internes

Disposer d'une politique claire et préalable en matière d'enquêtes internes, doublée d'un engagement zéro tolérance (notamment en matière de corruption) porté par la direction, peut également s'avérer déterminant pour prévenir les résistances internes à l'ouverture d'une enquête. En pratique, certains dirigeants ou décideurs peuvent en effet se montrer hostiles à l'idée même d'une enquête interne, et avancer à cet effet divers prétextes : caractère prétendument disproportionné de la démarche, inutilité supposée, ou encore frais et coûts qu'elle engendrerait.

Une telle hostilité peut naturellement se manifester lorsque ces dirigeants ou décideurs estiment que leur propre responsabilité pourrait être engagée par les résultats de l'enquête. Mais elle peut aussi, plus généralement, procéder de la volonté d'éviter la transparence et les risques auxquels l'entreprise pourrait se trouver confrontée en fonction des conclusions de l'enquête, selon une logique de politique de l'autruche (« je préfère ne pas savoir »). Ces personnes peuvent alors chercher à s'opposer au vote instituant l'enquête au sein des organes compétents, à en limiter le périmètre, ou à l'entraver de toute autre manière.

L'absence de cadre clair et préétabli en matière d'enquêtes internes leur laisse, à cet égard, une marge de manœuvre bien plus importante pour parvenir à leurs fins. À l'inverse, une politique formalisée en amont prive ces résistances d'une partie de leur efficacité.

Exemple de procédure de référé basée sur le fait qu'une enquête interne n'avancerait pas[974]

Dans un litige porté en 2024 devant le juge des référés, s'agissait, en somme, de nommer un administrateur provisoire (mandataire ad hoc) avec la mission de remplacer le Comité d'audit et de mener à terme une enquête interne relative à un prêt litigieux et à des transactions suspectes avec des parties liées. La société défenderesse faisait valoir que c'était en réalité l'administrateur nommé par l'actionnaire minoritaire demandeur qui « semait le chaos » dans le fonctionnement de la société et divulguait des informations confidentielles obtenues au sein du conseil d'administration. La société cible invoquait l'incompétence du juge des référés luxembourgeois et l'absence de pouvoir de celui-ci, la composition du Comité d'audit résultant de règles impératives de bourse et de droit américain, de sorte qu'une immixtion judiciaire y contreviendrait. Sur le fond, elle contestait toute voie de fait ou dommage imminent : l'indépendance du Comité d'audit n'était ni prouvée insuffisante ni remise en cause par l'auditeur, la durée de l'enquête et l'élargissement de l'équipe s'expliquant par la découverte de nouvelles transactions suspectes et non par une carence.

[974] TA Lux., référé, 30 août 2024, n° TAL-2024-06791, n° 2024TALREFO/00391.

La demande a été déclarée irrecevable, tant sur le fondement principal (absence de voie de fait et de dommage imminent établis) que sur le fondement subsidiaire de l'urgence, faute pour la demanderesse de démontrer que le Comité d'audit n'exerçait pas ses fonctions de manière régulière ou efficace.

618. **Personnes chargées de l'enquête interne.** Deux questions distinctes doivent être réglées dès l'ouverture de l'enquête. La première concerne son suivi et sa supervision : il convient d'identifier l'organe ou la personne qui recevra les comptes rendus d'avancement, suivra et encadrera le processus. Cette mission peut être confiée à un membre du conseil d'administration ou de l'organe de direction ; dans les structures de plus grande taille, elle peut être assurée par un comité de suivi spécialement constitué à cet effet (comité *ad hoc*).

La seconde question concerne l'exécution même de l'enquête. Il est important de savoir, dès le départ, par qui l'enquête sera menée. Les personnes chargées de la conduire doivent être compétentes et, surtout, ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts, que ce conflit soit réel ou seulement apparent. Un conflit d'intérêts, même purement apparent, suffit à fragiliser la crédibilité de l'enquête et, partant, la valeur du rapport qui en résultera. Il est important de savoir, dès le départ, par qui l'enquête sera menée. Les personnes chargées de la conduire doivent être compétentes et, surtout, ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts, que ce conflit soit réel ou seulement apparent. Un conflit d'intérêts, même purement apparent, suffit à fragiliser la crédibilité de l'enquête et, partant, la valeur du rapport qui en résultera.

En fonction de la taille de l'entreprise, il peut se justifier de mettre en place une équipe dédiée en interne, chargée de la conduite des enquêtes internes, et/ou de former spécifiquement certains collaborateurs à la méthodologie de l'enquête interne.

L'hypothèse d'une enquête interne doit également être envisagée dès le départ dans les règlements et politiques relatifs aux données à caractère personnel. Cela suppose notamment d'anticiper, dans le registre des traitements, la base légale, les catégories de données susceptibles d'être traitées, les durées de conservation et les modalités d'information des personnes concernées applicables à un éventuel traitement de données opéré dans le cadre d'une enquête interne, plutôt que de devoir improviser ces aspects une fois l'enquête déjà engagée.

Sur le plan informatique, la préparation est également de mise. Elle commence par une bonne connaissance, par l'entreprise, de ses propres données (*know your data*) : où sont-elles stockées, sous quel format, par qui sont-elles gérées, et comment l'entreprise peut-elle y accéder rapidement en cas de besoin. Cette connaissance préalable conditionne largement la rapidité et l'efficacité avec lesquelles une enquête interne pourra être menée le moment venu.

Le cas échéant, l'entreprise peut également se doter d'outils d'enquête plus ou moins sophistiqués, allant de simples outils de recherche documentaire à des solutions plus avancées de collecte, de préservation et d'analyse des données (forensique numérique, outils de revue documentaire assistée). L'intelligence artificielle a désormais un impact notable sur les possibilités d'analyse des données dans le cadre d'une enquête interne.

619. Externalisation, confidentialité et privilège. Malgré son nom, l'enquête interne ne doit pas obligatoirement être menée, en tout ou en partie, par du personnel interne à l'entreprise. Il est tout à fait possible de l'externaliser auprès de prestataires extérieurs, dont certains sont spécialisés dans des domaines particuliers. L'ampleur de l'enquête à mener peut d'ailleurs, à elle seule, rendre nécessaire le recours à des services externes, lorsque les ressources ou les compétences internes disponibles ne suffisent pas. Mais l'externalisation présente encore des avantages : elle renforce en effet l'indépendance de l'enquête et, selon la réputation du prestataire retenu, peut également renforcer la crédibilité du rapport d'enquête auprès des tiers (autorités, partenaires commerciaux, juridictions). Les personnes appelées à témoigner dans le cadre de l'enquête peuvent en outre avoir davantage confiance pour se confier à des acteurs externes indépendants qu'à des collègues ou supérieurs hiérarchiques internes, ce qui peut améliorer la qualité et la sincérité des témoignages recueillis.

Le recours à des consultants externes (forensique, comptabilité judiciaire) appelle une vigilance particulière quant à l'étendue de la confidentialité qui leur est applicable : contrairement à l'avocat, un consultant non-avocat ne bénéficie en principe d'aucun secret professionnel légal, de sorte que la protection de la confidentialité des informations qui lui sont communiquées devra être organisée contractuellement, par le biais d'engagements de confidentialité stricts, et idéalement placée sous la supervision d'un avocat afin de tenter de préserver, autant que possible, le bénéfice du secret professionnel sur les éléments transmis à ce dernier.

Recours à des cabinets d'avocats spécialisés

Parmi les prestataires susceptibles d'être mandatés, les cabinets d'avocats spécialisés occupent une place particulière et peuvent notamment être chargés de mener des enquêtes internes. Le Barreau de Luxembourg vient d'ailleurs de le confirmer expressément dans une circulaire qui en précise les contours (voir l'encadré ci-dessous).

Le recours à un avocat présente plusieurs avantages. Il fait tout d'abord appel à des compétences rodées, celles de l'avocat étant naturellement orientées vers l'établissement des faits et leur qualification juridique. Il permet ensuite de compléter l'enquête purement factuelle par des conseils juridiques spécifiques, notamment sur le risque civil et pénal encouru ainsi que sur les sanctions disciplinaires envisageables. Cet avantage vaut tout particulièrement dans le contexte de la corruption, où la qualification exacte des faits est souvent complexe et nuancée, et où les risques

encourus sont importants. De nombreux domaines du droit sont en effet susceptibles d'être concernés, comme en témoigne le présent ouvrage.

Un autre avantage tient à la confidentialité et au secret professionnel qui gouvernent la profession d'avocat. Le résultat de l'enquête menée par un avocat est soumis à une stricte confidentialité ; les autorités ne peuvent, du moins pas facilement, y avoir accès. Cet élément peut s'avérer particulièrement important selon les conclusions auxquelles aboutit l'enquête.

Secret professionnel (*legal privilege)* des avocats

Lorsque l'enquête interne est menée par un avocat, ou sous sa supervision, les échanges entre l'avocat et l'entreprise qui l'a mandaté sont, en principe, couverts par le secret professionnel de l'avocat. Au Luxembourg, ce secret professionnel trouve sa source dans la loi[975], ainsi que dans le règlement intérieur de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg. La circulaire du Barreau relative aux enquêtes internes (voir ci-après) le rappelle explicitement

Il est général, absolu et illimité dans le temps, sauf exceptions prévues par la loi, et sa violation est pénalement sanctionnée par l'article 458 du Code pénal.

La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de préciser la portée de cette protection, précisément dans une affaire opposant le Barreau de Luxembourg à l'administration fiscale luxembourgeoise : la protection de la confidentialité des correspondances entre un avocat et son client, garantie aussi par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, couvre non seulement l'activité de défense, mais également l'activité de consultation juridique, quel que soit le domaine du droit concerné, le secret étant garanti tant à l'égard du contenu de la consultation que de son existence même[976].

Cette protection présente un intérêt majeur dans le cadre d'une enquête interne, et tout particulièrement en matière de corruption : elle permet notamment de protéger contre toute divulgation forcée, y compris à l'égard d'autorités administratives ou judiciaires, les constats factuels, conclusions, analyses juridiques, avis et recommandations formulés par l'avocat au cours de l'enquête, ainsi que les échanges intervenus à ce sujet avec l'entreprise mandante.

Le privilège peut jouer notamment dans deux configurations distinctes. La première est celle où une autorité publique cherche activement à accéder au rapport, par exemple à l'occasion d'une perquisition menée dans les locaux de l'entreprise ou de son conseil, ou à la suite d'une demande adressée directement à l'entreprise par une autorité

[975] Article 35 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

[976] CJUE, 26 septembre 2024, C- 432/23, *Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg*, aff. C-432/23, § 66 : « À cet égard, il convient de rappeler, d'emblée, que cette protection renforcée des communications entre un avocat et son client est applicable, ainsi qu'il ressort du point 51 du présent arrêt, indépendamment du domaine du droit dans lequel le conseil ou la représentation sont procurés au client » ; § 70 : « À cet égard, il convient de rappeler que l'article 7 de la Charte garantit le secret de la consultation juridique émanant de l'avocat, quant à son existence et à son contenu. Ainsi, les personnes qui consultent un avocat peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leurs communications demeurent privées et confidentielles et, hormis des situations exceptionnelles, avoir confiance dans le fait que leur avocat ne divulguera à personne, sans leur accord, qu'elles le consultent ».

judiciaire ou administrative. La seconde est celle, plus insidieuse, où l'autorité obtient le document autrement, par exemple à la suite de sa transmission, volontaire ou non, par un salarié indélicat de l'entreprise, ou encore à l'occasion d'une procédure judiciaire parallèle impliquant un tiers.

Surtout en matière de corruption et d'infractions assimilées, il est généralement plus plausible d'argumenter que le rapport a été établi en vue de la défense pénale de l'entreprise ou de ses dirigeants, compte tenu de la gravité et de la nature intrinsèquement pénale des faits susceptibles d'être établis, ce qui renforce d'autant les chances de voir reconnaître un caractère privilégié au document, sous réserve, évidemment, qu'il ait été établi dans des conditions permettant de le rattacher à l'un des deux fondements évoqués ci-dessus.

Il convient cependant de rappeler que la portée du privilège varie sensiblement d'un pays à l'autre, ce qui constitue une source de complexité supplémentaire, notamment dans le cadre d'enquêtes transfrontalières

Contrairement au droit anglais, ce privilège est au Luxembourg réservé aux avocats. Il ne vaut pas pour les juristes internes de l'entreprise,

Il en résulte une conséquence pratique importante : un rapport d'enquête interne réalisé purement en interne (p.ex. par le service juridique, l'audit interne ou la conformité de l'entreprise), sans intervention d'un avocat externe, pourrait probablement être entièrement saisi et exploité par les autorités en cas de perquisition, sans que l'entreprise puisse utilement invoquer un quelconque privilège pour s'y opposer. Un tel rapport pourrait ainsi être utilisé contre l'entreprise elle-même, alors même qu'il aurait été établi dans une perspective purement préventive ou de gestion interne des risques.

Ce privilège peut est un argument fort pour confier des enquêtes délicates à des cabinets d'avocat (déclaration de transparence : l'auteur de cet ouvrage est avocat).

Circulaire du barreau de Luxembourg[977]

Dans une circulaire de 2026, le Barreau de Luxembourg encadre la pratique des enquêtes internes menées par des avocats, notamment dans les dossiers de fraude, corruption et irrégularités financières. La circulaire confirme que la mission d'enquête interne relève des activités juridiques de l'avocat. Elle précise notamment :

- L'avocat-enquêteur agit exclusivement pour le compte de l'entreprise mandante, qui est sa seule cliente ; il n'est pas le conseil des personnes auditionnées (plaignant, personne mise en cause, témoins).

- Il doit conduire sa mission avec indépendance, impartialité et neutralité, sans recevoir d'instructions sur les conclusions de l'enquête.

- Les éléments recueillis et le rapport d'enquête sont couverts par le secret professionnel.

- Une assistance par un avocat est recommandée pour la personne auditionnée lorsqu'elle est mise en cause ou susceptible de se voir reprocher des faits.

- La circulaire rappelle également l'obligation d'information des personnes auditionnées en matière de protection des données personnelles (RGPD).

[977] Barreau de Luxembourg, Circulaire n° 3/2025-2026, « Pratique des enquêtes internes par les avocats », 10 juillet 2026.

SECTION 2 - DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

620. Légalité et loyauté des preuves. L'obtention et l'administration de la preuve sont essentielles dans la conduite d'une enquête interne. Une erreur, voire illégalité, commise à cet égard (mode de collecte déloyal, atteinte disproportionnée à la vie privée, violation du RGPD), est susceptible d'invalider l'enquête et de rendre ses conclusions inexploitables. Ceci étant, des accusations de corruption sont particulièrement graves, tant sous l'angle de l'atteinte à l'ordre public (reflété dans les peines sévères assorties à ces infractions) que sous l'angle des risques encourus par l'entreprise, ce qui peut justifier des moyens d'investigation plus intrusifs que d'autres types d'enquêtes internes. Un signalement relatif à une corruption systématique d'élus locaux peut justifier d'autres démarches qu'une enquête visant à identifier l'auteur d'un vol dans la caisse à café du bureau.

À cet égard, il convient de distinguer deux catégories de difficultés, de nature différente bien que souvent imbriquées en pratique. D'une part, les problèmes de nature juridique, qui tiennent à la licéité même du mode d'obtention de la preuve : collecte déloyale, intrusion disproportionnée dans la vie privée ou la correspondance du salarié, non-respect des formalités RGPD, absence d'information préalable du personne, etc. D'autre part, les problèmes affectant matériellement l'intégrité de la preuve, qui ne remettent pas en cause sa licéité mais sa force probante : absence de documentation de son origine et de sa chaîne de conservation, doute sur son absence d'altération entre la collecte et l'exploitation, défaut de traçabilité des accès ou des copies successives, ou insuffisance des métadonnées.

Tout au long du déroulement de l'enquête, il convient de veiller scrupuleusement à l'intégrité de la preuve collectée, notamment par la mise en place d'une chaîne de conservation (*chain of custody*) rigoureuse et par une documentation systématique de chaque étape de la collecte, de l'analyse et de la conservation des éléments recueillis. Cette exigence vise à garantir que le rapport final de l'enquête résistera à une remise en cause ultérieure, et que sa valeur probante ne pourra être utilement contestée, que ce soit par la personne mise en cause, par une juridiction, ou par une autorité de contrôle ou de poursuite appelée à en apprécier le contenu.

legal hold : première étape indispensable

La première étape de toute revue documentaire consiste dans la mise en place d'un legal hold (suspension conservatoire ou mesure de conservation des preuves). Ce concept, d'origine anglo-saxonne, désigne l'instruction donnée, dès le déclenchement de l'enquête (voire dès la simple perspective raisonnable d'une enquête ou d'un contentieux), de suspendre immédiatement tout processus habituel de suppression, d'écrasement ou d'archivage automatique des données susceptibles d'être pertinentes,

qu'il s'agisse de courriers électroniques, de documents, de journaux système ou de sauvegardes.

En effet, dès lors qu'une enquête est raisonnablement envisageable, l'entreprise devrait préserver les éléments de preuve pertinents. La mise en place rapide d'un legal hold implique généralement une communication ciblée auprès des services informatiques (suspension des cycles de purge automatique des messageries et des sauvegardes) ainsi que, le cas échéant, auprès des personnes identifiées comme détentrices d'informations pertinentes, en les invitant à ne procéder à aucune suppression ou modification des données concernées.

Infractions potentielles lors de l'obtention des preuves

Au-delà de la seule question de la recevabilité de la preuve, le recours à des moyens d'investigation intrusives peut également exposer l'entreprise à la commission infractions pénales. Tel serait notamment le cas lorsque la personne chargée de recueillir des informations fait sciemment passer pour un tiers, ou usurpe une identité ou une qualité (usage public de faux nom), afin d'obtenir des informations qui ne lui auraient pas été sinon communiquées (éventuellement escroquerie). Il en est de même si des faits privés ou des conversations sont enregistrées (loi de 1982 sur la vie privée). L'accès à des donnes informatiques auxquelles on n'a pas le droit d'accéder peut être considéré comme accès frauduleux à un système informatique (Art. 509-1s.). Le fait de prendre, même temporairement, des documents pour les prendre en photo ou les photocopier, a déjà été qualifié de vol (soustraction) par les juges. Le fait d'amener des personnes à relever des informations couvertes par un secret peut qualifier d'incitation à commettre cette infraction – et donc d'en devenir complice, voire co-auteur. Des demandes trop insistant peuvent devenir un harcèlement obsessionnel[978]. Enfin, le recours à des menaces ou violences (même psychologiques) peut qualifier d'extorsion.

Toute réutilisation de telles informations est susceptible à son tour de constituer un blanchiment ou un recel. Ainsi, la partie adverse a la possibilité de déposer plainte (ce qui peut suspendre toute procédure civile dans laquelle ces preuves sont invoquées), ou bien menacer de le faire. En tout cas, cela peut bouleverser les rapports de force lors des pourparlers.

Les règles relatives aux données personnelles ne sont (presque) pas sanctionnées au pénal[979] ; leur violation peut néanmoins entraîner des sanctions administratives prononcées par la CNPD, devenir un moyen de pression et invalider la preuve constituée.

§ 1 - Cadre légal d'administration de la preuve

621. Des moyens limités. Il convient de garder à l'esprit qu'une enquête interne reste, en toute hypothèse, une démarche menée par un acteur privé. Les moyens d'investigation dont dispose l'entreprise, ou le prestataire qu'elle

[978] Pour une condamnation pour harcèlement obsessionnel à la suite d'une rupture amoureuse, le fait d'avoir engagé un détective privé pour faire suivre la victime et certains de ses membres de la famille étant un des éléments du harcèlement, voir : TA Lux., 18e, 2 avril 2025, n° 1157/2025.
[979] Voir à ce sujet : J-L Putz, Données personnelles et droit pénal, Legitech, 2024.

mandate, sont ainsi par nature limités et ne peuvent pas revêtir un caractère coercitif, contrairement aux moyens bien plus étendus dont disposent le Parquet, le juge d'instruction, ou certaines autorités administratives.

Ces limites se manifestent particulièrement lorsqu'il s'agit, pour l'entreprise, de récupérer des informations auprès de tiers à l'entreprise, que ce soit sous la forme de documents détenus par ces tiers ou par le biais de l'audition de personnes tierces. À la différence de ses propres salariés, sur lesquels l'entreprise dispose d'un pouvoir de direction et de contrôle, les tiers (partenaires commerciaux, sous-traitants, fournisseurs, agents, consultants) ne sont soumis à aucune obligation générale de coopérer à une enquête interne menée par l'entreprise. On peut y remédier partiellement au moyen de clauses contractuelles.

Le « droit à l'enquête » contractuel : anticiper la coopération des partenaires commerciaux

Il est possible d'anticiper l'accès aux données tiers en prévoyant, dès la négociation des contrats commerciaux, un véritable « droit à l'enquête » contractuel, aux termes duquel le partenaire commercial, tel un sous-traitant, un fournisseur, un agent ou un consultant, s'engage par avance à coopérer à toute enquête interne diligentée par l'entreprise en lien avec l'exécution du contrat. Une telle clause peut notamment prévoir un droit d'accès aux documents, livres et registres du partenaire, un droit d'audit de ses procédures de conformité, ainsi qu'une obligation de mettre à disposition son personnel pour des entretiens, dans le cadre d'une enquête portant sur des soupçons de corruption ou d'infractions assimilées. La clause devra définir les causes d'ouverture qui justifient l'exercice de ce droit, mais la corruption devra en tout cas figurer sur la liste.

De telles clauses sont importantes surtout dans des configurations typiques du risque de corruption[980]. Il en va ainsi, en particulier, des chaînes d'approvisionnement et de sous-traitance complexes ou multi-niveaux, dans lesquelles l'entreprise donneuse d'ordre n'a souvent qu'une visibilité très limitée sur les pratiques effectives de ses sous-traitants. Il en va également ainsi du recours à des agents commerciaux, consultants ou intermédiaires chargés de faciliter l'obtention de marchés, en particulier à l'étranger. Il en va enfin ainsi des opérations de fusion-acquisition et des coentreprises (*joint ventures*), dans lesquelles l'entreprise peut se trouver associée à des pratiques antérieures ou des partenaires dont elle ne maîtrise pas pleinement le comportement.

En pratique, une clause de ce type comportera généralement plusieurs volets : un engagement du partenaire à respecter les lois anticorruption applicables et les politiques

[980] Par exemple, ce type de clause est recommandé par certains référentiels sectoriels, telle le Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC), une organisation non gouvernementale spécialisée dans la lutte contre la corruption dans le secteur des infrastructures. Le GIACC recommande d'insérer dans les contrats conclus avec des partenaires commerciaux des clauses permettant à l'organisation de les auditer et d'enquêter en cas de suspicion de corruption. Il recommande aussi une clause de répercussion : une entreprise ayant consenti des garanties anticorruption à son propre cocontractant (par exemple un maître d'ouvrage) doit exiger des garanties similaires de ses propres partenaires en aval (filiales, sous-traitants, fournisseurs, agents, consultants) ; GIACC, Contract Terms, avril 2020.

internes de l'entreprise en la matière ; un droit, pour l'entreprise ou son mandataire, d'accéder, sur simple demande et moyennant un préavis raisonnable, aux livres, registres, documents comptables et justificatifs du partenaire en lien avec l'exécution du contrat, y compris ceux de ses propres sous-traitants ; une obligation de coopération active du partenaire et de son personnel en cas d'enquête, incluant la mise à disposition de personnes pour des entretiens ; et, le cas échéant, un droit de résiliation immédiate du contrat en cas de refus de coopération ou de constat d'un manquement avéré aux engagements anticorruption souscrits.

Le droit à l'enquête ne doit ainsi pas être absent des clauses anti-corruption (→ 444).

622. **Les règles sur les données personnelles.** S'il s'agit de documents purement techniques appartenant à l'entreprise (documents comptables, plans techniques, contrats, procédures internes) il n'existe en principe pas de limite au droit de l'entreprise d'analyser ses propres données, dès lors qu'elles ne comportent pas d'éléments permettant d'identifier une personne physique.

Cependant, dans de nombreuses enquêtes, et tout particulièrement en matière de corruption, les données les plus pertinentes constituent précisément des données à caractère personnel et tombent, à ce titre, dans le champ d'application du RGPD. Il en va ainsi, au premier chef, des messages et courriers électroniques échangés par les collaborateurs, mais également de nombreux autres documents sauvegardés susceptibles de comporter des informations permettant d'identifier une personne physique.

Quelle que soit la solution retenue, l'ensemble de la démarche doit rester gouvernée par les principes centraux du RGPD: la nécessité du traitement au regard de la finalité poursuivie, la proportionnalité de l'atteinte portée aux droits des personnes concernées, et la minimisation des données collectées et conservées.

Selon le Conseil d'État français[981], le traitement de données personnelles opéré dans le cadre d'une enquête interne (même destinée à satisfaire l'obligation de sécurité de l'employeur) ne repose pas sur le respect d'une obligation légale mais sur l'intérêt légitime de l'employeur, ce qui ouvre aux personnes concernées un droit d'opposition que l'employeur ne peut écarter qu'en démontrant des motifs légitimes et impérieux. La Cour d'appel de Luxembourg a pu considérer qu'une obligation légale [982] (en l'espèce l'obligation d'assurer la sécurité aéroportuaire) peut en soi justifier une enquête interne[983].

[981] Conseil d'État, fr., 1er décembre 2025, n° 498023, *Société TotalEnergies SE*.

[982] L'article 140 du Code pénal (obligation de dénoncer les crimes pour les prévenir ou éviter leurs conséquences (→ 491) pourrait le cas échéant constituer une base légale. D'autres bases légales pourraient être les contraintes liées aux obligations de lutte anti-blanchiment (obligation d'analyser les faits) ou l'obligation en cas de signalement (lanceur d'alerte) de traiter l'alerte et d'établir les faits.

[983] Cour d'appel, 12 juillet 2018, n° 111/18 III, à propos d'un rapport de qualité lié à la sécurité à l'aéroport dans le contexte d'un licenciement. Le rapport a été critiqué pour avoir violé les règles

L'implication du délégué à la protection des données (DPO) est indispensable dès les premières étapes de l'enquête, tant pour déterminer la base légale appropriée et les modalités concrètes d'information des personnes concernées, que pour apprécier l'opportunité de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données lorsque le traitement envisagé présente un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées.

Les enquêtes portant sur des faits de corruption présentent fréquemment une dimension internationale, notamment lorsqu'elles impliquent des sociétés du groupe établies hors de l'Union européenne ou le recours à un prestataire d'enquête ou à un outil d'analyse hébergé hors UE : tout transfert de données à caractère personnel hors de l'Union européenne opéré à cette occasion doit alors être spécialement sécurisé[984].

Même s'agissant de la communication réalisée par les moyens professionnels mis à disposition par l'entreprise (messagerie professionnelle, ordinateur ou téléphone de fonction), les salariés et les tiers concernés conservent un droit au respect de leurs données à caractère personnel. L'exploitation de ces données par l'entreprise, dans le cadre d'une enquête interne, n'est certes pas interdite en tant que telle, mais elle doit répondre à des critères de proportionnalité entre l'atteinte portée à la vie privée des personnes concernées et l'objectif légitime poursuivi par l'enquête.

Dans les grandes lignes, il convient de procéder en plusieurs étapes successives. Il faut d'abord délimiter préalablement et précisément la finalité poursuivie par la revue documentaire, c'est-à-dire les faits précis que l'enquête cherche à établir ou à écarter. Il faut ensuite circonscrire aussi étroitement que possible le périmètre des données à analyser, notamment par le recours à des mots-clés pertinents, par la limitation aux seuls comptes ou boîtes de messagerie des personnes directement concernées par les faits, et par la délimitation d'une période temporelle raisonnable en lien avec les faits investigués. Ce périmètre initial restreint peut ensuite être étendu progressivement, au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête et en fonction des résultats obtenus, sans qu'il soit nécessaire ni approprié de procéder d'emblée à une revue exhaustive et indifférenciée de l'ensemble des données disponibles.

---

sur les données personnelles, ce qui a été rejeté puisque la réglementation aérienne prévoit une obligation et l'usage qui a été fait dans le rapport « n'est pas incompatible avec les finalités de sûreté et de sécurité » imposées à l'employeur. Le salarié argumentaire encore comme suit : « A titre subsidiaire, A demande à voir écarter le rapport pour avoir été établi unilatéralement et de façon purement subjective par la SA S1. ». La Cour répond simplement : « L'usage de ces éléments de preuve n'a pas non plus violé le droit pour A d'avoir un procès équitable, alors qu'ils ont fait l'objet d'un débat contradictoire entre parties ».

[984] Art. 44s. du RGPD (décision d'adéquation, clauses contractuelles types, règles d'entreprise contraignantes).

(c) 2026 - J-L Putz

Enfin, il convient systématiquement d'exclure de la revue les données expressément marquées comme privées ou personnelles par leur auteur (par exemple un dossier ou un courrier électronique explicitement identifié comme « privé » ou « personnel »), ainsi que celles dont le caractère privé apparaît manifeste au regard de leur contenu ou de leur contexte, même en l'absence d'un tel marquage explicite.

Information des personnes concernées : une exigence RGPD délicate à mettre en œuvre

Le traitement de données à caractère personnel opéré dans le cadre d'une enquête interne implique, en principe, une information préalable des personnes concernées, conformément aux articles 13 et 14 du RGPD

Quoique utile, il est douteux qu'une information générale et continue, figurant dans la charte de protection des données personnelles de l'entreprise (ou dans sa charte anticorruption ou sa procédure d'enquête), sur la possibilité générale et abstraite de mener des enquêtes internes, suffise à satisfaire cette obligation d'information. Une telle information générique, déconnectée de tout traitement concret, ne permet pas forcément à la personne concernée de comprendre la finalité précise, la portée et les modalités du traitement spécifique dont elle fait l'objet. Il convient donc, selon les cas , d'informer les personnes concernées dans le cas particulier de chaque enquête, au moyen d'une notice détaillée précisant notamment les finalités poursuivies et le champ des données faisant l'objet de la revue.

Cet exercice peut cependant s'avérer particulièrement délicat en pratique. Informer trop tôt ou de façon trop détaillée peut en effet créer des rumeurs et un climat d'inconfort au sein de l'entreprise, indépendamment même de la question de savoir si les faits seront finalement avérés. En outre, une telle information risque d'alerter les personnes suspectées elles-mêmes, qui pourraient alors être tentées de faire disparaître des éléments de preuve ou de faire pression sur d'éventuels témoins.

Dans des cas exceptionnels, le RGPD devrait ainsi permettre de faire abstraction, temporairement, d'une information préalable, ou de se satisfaire d'une information délivrée postérieurement à la collecte (voire à l'exploitation), dès lors que cette dernière serait susceptible de compromettre la réalisation des finalités du traitement. Une telle solution ne doit toutefois être envisagée que restrictivement et doit, en tout état de cause, être clairement documentée par l'entreprise, en précisant les raisons concrètes ayant justifié le report ou l'allègement de l'information, ainsi que le moment auquel celle-ci sera finalement délivrée.

L'information est également plus complexe à mettre en œuvre lorsque sont concernés d'anciens salariés, souvent difficiles à recontacter, ou des personnes extérieures à l'entreprise, telles que des représentants de fournisseurs, de clients ou de partenaires commerciaux dont l'identité apparaît dans les échanges de courrier électronique examinés, les messageries professionnelles contenant en effet très souvent des échanges avec des personnes extérieures à l'entreprise.

Quel détail d'information est requis ?

Pour que des données personnelles collectées dans l'entreprise puissent être exploitées à des fins d'enquête interne, il faut en principe, comme nous venons de le voir, que le salarié en ait été informé au préalable. La jurisprudence luxembourgeoise offre toutefois peu d'éclairage sur le degré de précision que cette information doit revêtir par rapport à l'usage concret qui est ensuite fait des données ; une inspiration peut être trouvée dans un arrêt de 2025[985]. Le litige portait sur le licenciement avec effet immédiat d'un salarié fondé sur des données de pointage révélant des incohérences dans l'enregistrement de ses heures de travail, données que l'employeur avait utilisées pour établir une manipulation irrégulière des relevés.

Dans cette affaire, la Cour d'appel s'est contentée d'une information générale et indirecte pour retenir que le salarié était informé à suffisance : ni la finalité disciplinaire précise, ni l'usage concret qui serait fait des données en cas de licenciement n'étaient explicitement annoncés au salarié. Il a suffi que le règlement d'ordre intérieur mentionne que le badge servait « également au pointage des heures de travail » et que cette identification était instituée « pour des raisons de sécurité et de contrôle », que la convention collective identifie la falsification des heures de travail comme une faute grave justifiant un licenciement avec effet immédiat, et que le salarié ait signé un document confirmant la réception de ces deux textes. La Cour a déduit de la combinaison de ces trois éléments, relativement généraux, que le salarié était parfaitement informé tant de ses obligations que du contrôle exercé par l'employeur et des conséquences d'une violation, sans qu'aucune information individualisée ou plus circonstanciée sur l'utilisation disciplinaire spécifique des données de pointage n'ait été nécessaire.

623. **Respect de la vie privée**. Selon l'article 20 de la Constitution, toute personne a droit au respect de sa vie privée; l'article 21 protège le domicile. L'article 8 de la ConvEDH précise de même que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Plus concrètement, la législation luxembourgeoise sur la protection de la vie privée, se trouve essentiellement dans une loi de 1982[986]. A l'époque, le Luxembourg était en retard dans ce domaine et aujourd'hui, les dispositions de cette loi semblent obsolètes. Le législateur craignait à l'époque que les techniques « connues jadis par les livres et les films d'espionnage »[987] devenaient de plus en plus abordables et conduiraient à des abus. Il était loin d'imaginer un monde dans lequel chaque citoyen se promène avec une caméra, un appareil photo et un micro dans la poche, voire à son poignet. L'article 2 de cette loi sanctionne l'atteinte à la vie privée par l'écoute, l'observation ou l'enregistrement et l'article 4 sanctionne le fait de conserver ou porter à la connaissance de tiers ces enregistrements.

- *Enregistrement de paroles.* Pour que les paroles soient protégées, il n'est pas nécessaire qu'elles aient été prononcées dans un lieu privé ; même prononcées

[985] Cour d'appel, 3e, 8 mai 2025, n° 54/25, n° CAL-2024-00233 du rôle.
[986] Loi du 11 août 1982 concernant la protection de la vie privée.
[987] Projet de loi n° 2177, Exposé des motifs, p. 1681.

dans un lieu public mais destinées à n'être entendues que par une personne déterminée, les paroles sont protégées[988].

- *Enregistrement de photos et vidéos*. Il est interdit d'observer ou de faire observer, au moyen d'un appareil quelconque, une personne se trouvant dans un lieu non accessible au public en fixant ou en transmettant les données de ces personnes. Le législateur a préféré la notion de « lieu non accessible au public » à celle, plus étroite, de « lieu privé » pour y inclure d'autres lieux. Il visait notamment les voitures, les roulottes, les séparés dans les restaurants ou les bureaux (guichets) installés dans les gares ou bureaux postaux[989]. Le fait de photographier une personne dans un lieu public n'est pas punissable[990]. Il devrait *a fortiori* en être de même pour l'enregistrement vidéo dans un lieu public[991], tout comme du simple fait d'observer une personne à l'œil nu.[992]

La Cour d'appel n'accepte pas des témoignages provenant de personnes qui ont assisté à une communication téléphonique qui a été sciemment mise sur haut-parleur, à l'insu de son interlocuteur, en vue de se ménager une preuve[993]. Relevons cependant une affaire dans laquelle un policier avait menacé un bourgmestre au téléphone qui, avant de l'accueillir à un entretien, a installé deux témoins (dont un avocat) dans une pièce adjacente pour suivre l'entretien ; les témoignages ont été attaqués comme étant 'déloyaux', mais la Cour d'appel les a admis en soulignant leur rôle passif [994].

---

[988] Projet de loi n° 2177, Exposé des motifs, p. 1683.

[989] Projet de loi n° 2177, Exposé des motifs, p. 1683.

[990] Projet de loi n° 2177, Rapport de la commission spéciale, 1er mars 1979, p. 2. « un tel acte n'est pas, d'une manière générale, d'une gravité telle qu'une sanction pénale s'impose » ; Projet de loi n° 2177, Avis du Conseil d'Etat, p. 1686. Par contre, a par exemple été condamné pour atteinte à la vie privée une personne qui avait filmé 75 collègues de travail féminines dans les vestiaires des installations sportives de son entreprise à l'aide d'une caméra cachée ; Cour d'appel, 16 janvier 2018, n° 26/18 V.

[991] Le terrain du voisin n'est pas un lieu public, voir Cour d'appel, 18 décembre 2018, n° 485/18 V, à propos d'une caméra de vidéosurveillance placée aux abords d'un immeuble et partiellement dirigée sur des terrains voisins.

[992] Projet de loi n° 2177, Avis du Conseil d'Etat, p. 1687.

[993] Cour d'appel, 8e, 25 octobre 2018, n° 44636 : « Quant à la communication téléphonique, indépendamment du fait que l'enregistrement d'une communication téléphonique viole le principe de loyauté dans l'administration de la preuve (Arrêt n° 587 du 7 janvier 2011, rendu par l'assemblée plénière de la Cour de cassation française, Cass, civ. 2ème ch., 3 juin 2004 Bull. II, n° 273, Cass. civ. 2ème ch., 7 octobre 2004, Bull.II, n° 447) et que ce constat vaut également dans les relations privées lorsqu'une communication téléphonique est mise sciemment sur haut-parleur par une personne, à l'insu de son interlocuteur, en vue de se ménager une preuve, il y a lieu de dire, contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, que le témoignage de S. n'emporte pas la conviction de la Cour » ; voir dans le même sens, en matière commerciale : TA Lux., com., 22 mars 2019, n° TAL-2017-00475.

[994] Cour d'appel, 30 janvier 2018, n° 51/18 V, confirmant TA Diekirch, 12 janvier 2017, n° 21/17 ; « Tout d'abord, il convient d'adopter la motivation du jugement quant à l'admission des témoignages de D et d'C, que le mandataire du prévenu a qualifiés à tort d'éléments de preuve déloyaux. Le prévenu a certainement été surpris d'avoir été enregistré à son insu et s'est ainsi senti

La Cour d'appel de Luxembourg rappelle dans plusieurs arrêts le salarié a droit, même au temps et lieu de travail, au respect de sa vie privée qui implique en particulier le secret de la correspondance dont font partie les courriers électroniques reçus et envoyés par lui grâce à un outil informatique mis à sa disposition pour son travail et ce même au cas où l'employeur aurait interdit une utilisation non professionnelle de l'ordinateur[995].

La jurisprudence française admet cependant qu'une preuve portant atteinte à la prive privée n'est pas nécessairement à rejeter des débats, « le juge devant, lorsque cela lui est demandé, apprécier si l'utilisation de cette preuve a porté atteinte au caractère équitable de la procédure dans son ensemble, en mettant en balance le droit au respect de la vie personnelle du salarié et le droit à la preuve, lequel peut justifier la production d'éléments portant atteinte à la vie personnelle d'un salarié à la condition que cette production soit indispensable à l'exercice de ce droit et que l'atteinte soit strictement proportionnée au but poursuivi »[996]. La jurisprudence luxembourgeoise s'est ralliée à cette approche.

Arrêt Nikon

En droit français l'arrêt *Nikon de 2001*[997], de la Cour de cassation française est souvent présenté comme arrêt de référence en matière d'accès aux communications de nature personnelle. Un salarié avait été licencié pour avoir utilisé à des fins personnelles le matériel mis à sa disposition par l'employeur à des fins professionnelles. La Cour a rappelé que « *le salarié a droit, même au temps et au lieu de travail, au respect de l'intimité de sa vie privée ; que celle-ci implique en particulier le secret des correspondances ; que l'employeur ne peut dès lors sans violation de cette liberté fondamentale prendre connaissance des messages personnels émis par le salarié et reçus par lui grâce à un outil informatique mis à sa disposition pour son travail et ceci même au cas où l'employeur aurait interdit une utilisation non professionnelle de l'ordinateur* ». Or, la Cour d'appel de Paris s'était basée sur des messages reçus et envoyés par le salarié, découverts dans un fichier intitulé « personnel », et elle en avait déduit que le salarié avait entretenu pendant ses heures de travail une activité parallèle. Cet arrêt a été cassé et annulé.

Dans un litige tranché en 2011[998], il était reproché au salarié d'avoir été inefficace dans son travail et notamment de s'adonner à d'autres activités. L'employeur avait produit un certain nombre de courriers électroniques. Or, ceux-ci étaient identifiés comme personnels, de sorte que la Cour les a écartés des débats. Les juges adoptent cependant ensuite un raisonnement surprenant : le fait que le salarié en demande le rejet confirme selon eux les

« piégé », mais les témoins se sont limités à écouter la conversation du 20 décembre 2013 et n'ont en rien incité le prévenu à agir comme il l'a fait ».

995 Cour d'appel, 12 novembre 2015, n° 41245; Cour d'appel, 8e, 31 mai 2018, n° 43972 ; Cour d'appel, 3e, 7 avril 2011, n° 35507 et 35651.

996 Cass. fr., ch. soc., 8 mars 2013, n° 21-17.802.

997 Cass. fr., ch. soc., 2 octobre 2001, n° 99-42.942.

998 Cour d'appel, 3e, 7 avril 2011, n° 35507 et 35651.

doutes de l'employeur sur leur caractère professionnel et, du fait de leur nombre, il était établi que le salarié passait une grande partie de son temps à des activités non professionnelles : « *si les courriers électroniques avaient concerné l'activité professionnelle (du salarié) (…), il n'aurait eu aucun problème à les produire pour sa décharge* ». Au final, la Cour sanctionne donc le fait que le salarié invoque la protection de sa vie privée en présument qu'il a quelque chose à cacher. Un tel raisonnement paraît dangereux.

Un arrêt de 2012 a admis comme preuve un courrier électronique envoyé par le salarié, que l'employeur a découvert lors d'une tentative de récupérer les fichiers de l'entreprise, l'intitulé n'ayant pas dénoté de caractère privé[999].

624. Secret des correspondances et emails. Si le secret des correspondances est protégé par le Code pénal[1000], il ne vise cependant que le courrier postal classique. Le courrier électronique ne peut être assimilé ni à un « message sous pli fermé » au sens de la loi de 1982 sur la vie privée ni à une « lettre confiée à la poste » (Art. 460 CP)[1001]. Il en est a fortiori ainsi pour des messageries électroniques (Whatsapp, Messenger, etc). Notre Code pénal consacre encore de nombreuses dispositions aux dépêches télégraphiques, et n'a jamais été actualisé pour tenir compte de l'évolution technologique.

Néanmoins, dans deux affaires, une loi de 2005[1002] régissant les données personnelles dans le secteur des communications électroniques a été utilisée pour prononcer des condamnations, l'une contre un employeur, l'autre contre un salarié. Cette loi a fait l'objet de plusieurs modifications. Dans sa version actuelle, elle précise qu'il est « interdit à toute autre personne que l'utilisateur concerné d'écouter, d'intercepter, de stocker les communications et les données relatives au trafic y afférentes, ou de les soumettre à tout autre moyen d'interception ou de surveillance sans le consentement de l'utilisateur concerné ». Une infraction est punie d'un emprisonnement de 8 jours à un an et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Dans une première décision de 2014[1003], un salarié avait découvert que quelqu'un avait accédé à sa boîte email personnelle, accessible depuis son ordinateur professionnel, et avait continué certains messages. Après l'enquête, il s'est avéré qu'il s'agissait d'un supérieur hiérarchique. Celui-ci a admis les faits et a expliqué « avoir agi de cette façon, alors qu'il soupçonnait ses subordonnés de ne pas travailler de manière assez soutenue et qu'il voulait se

---

[999] Cour d'appel, 8e, 15 mars 2012, n° 36395.
[1000] Art. 460 du Code pénal qui incrimine le fait « d'avoir supprimé une lettre confiée à la poste, ou de l'avoir ouverte pour en violer le secret ».
[1001] Cour d'appel, corr., 28 avril 2015, n° 159/15 V.
[1002] Loi du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques et portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle.
[1003] TA Lux., 16e, 22 mai 2014, n° 1391/2014. La peine s'explique pour partie par le dépassement du délai raisonnable qui a été retenu.

ménager des preuves vis-à-vis de sa hiérarchie ». Il contestait avoir employé des manœuvres frauduleuses pour accéder aux emails et aurait simplement profité des négligences des salariés qui n'avaient pas fermé leurs applications. La loi sur les télécommunications avait été changée depuis, et désormais elle garantissait la confidentialité à l'égard de toute personne autre que l'utilisateur[1004]. Le salarié sera condamné pour accès frauduleux à un système informatique et pour atteinte à la confidentialité des e-mails, à une amende de 1.500 euros ; le préjudice moral de la victime a été limité à l'euro symbolique. Il est surprenant que les juges ne se prononcent guère sur le « droit à la preuve » que le salarié avait invoqué comme motif de défense.

La seconde affaire a été tranchée en 2015[1005]. La Cour a rappelé qu'en matière de courrier électronique, l'employeur était tenu de respecter non seulement les règles relatives à la protection des données personnelles (voir ci-avant) et celles sur la surveillance électronique sur le lieu de travail[1006], mais encore qu'en mettant à disposition une adresse email, l'employeur devient un « opérateur de réseau de communications » et est soumis à la législation afférente. A ce titre, il est obligé de garantir la confidentialité des communications. Cet arrêt procède ensuite à l'analyse des intitulés des courriers électroniques pour déterminer leur caractère privé ou professionnel. De manière assez surprenante, les juges d'appel ont estimé que l'intitulé « Privé-Drink Nouvel An » ne permettait pas de conclure au caractère privé du message, puisqu'il suggérerait des relations professionnelles. Ils ont tiré la conclusion inverse à propos d'un message comportant dans l'intitulé les termes « Private » et surtout « Confidential »[1007]. Puisque ce message avait été consulté, tant le dirigeant que la société ont été condamnés à une amende de 500 euros.

[1004] « Par amendement du 22 juillet 2004, le gouvernement a proposé de reformuler le paragraphe (2) en supprimant la référence à l'abonné et à l'utilisateur final. En effet, la confidentialité doit être telle qu'elle vaut à l'égard de toute personne autre que l'utilisateur. Or, l'abonné n'est pas nécessairement l'utilisateur et la confidentialité devrait donc également jouer à son égard. Sans cet amendement, il aurait été possible que la confidentialité de la communication ne soit pas assurée entre l'abonné et l'utilisateur (par exemple : si l'abonné est une entreprise et l'utilisateur est son salarié, on aurait pu arguer qu'une mesure de surveillance opérée par l'entreprise abonnée sur son salarié utilisateur soit possible, ce qui aurait permis de contourner la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la vie privée et la loi du 2 août 2002). Le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord avec cet amendement. La Commission a fait de même ».

[1005] Cour d'appel, corr., 28 avril 2015, n° 159/15 V.

[1006] Art. L. 261-1 du Code du travail.

[1007] Alors que le qualificatif « confidentiel » pourrait aussi s'appliquer à un contenu professionnel. A noter qu'en première instance, un acquittement avait été prononcé ; TA Lux., 12e, 20 mars 2014, n° 905/2014 : « Nonobstant l'inscription « PRIVATE CONFIDENTIAL » le Tribunal retient dès lors qu'il existe un doute, si léger soit-il, qu'en ouvrant ce mail provenant d'un professionnel en relation d'affaires continues avec la société S. SARL, que le responsable de la société, B., ait voulu porter atteinte à la vie privée de X. ».

Communications privées

- Dans une affaire de licenciement d'une femme enceinte, la question s'était posée si l'employeur pouvait verser comme preuve une communication Whatsapp privée[1008]. En recherchant sur l'ordinateur de la salariée divers documents pour assurer la continuité du travail, une secrétaire était tombée sur ces messages. La salariée avait elle-même installé Whatsapp sur l'ordinateur professionnel et aucun mot de passe n'était en place. La salariée a dans un premier temps conclu à une violation du RGPD. Cet argument a été rejeté par la Cour avec l'argument que du fait que le salarié utilise une messagerie sur l'ordinateur, l'employeur ne met pas en œuvre un traitement de données personnelles. La salariée estimait encore qu'il s'agissait d'une surveillance électronique prohibée au sens de l'article L. 261-1 du Code du travail. La Cour a cependant rappelé sa jurisprudence selon laquelle ce texte interdit un contrôle permanent et continu, mais non un contrôle isolé. Les messages pouvaient ainsi être utilisés à titre de preuve. Il en découlait que la salariée avait tenu des propos dénigrants sur plusieurs collègues et sur le chef d'entreprise. Les juges ont y une faute grave justifiant la résiliation avec effet immédiat du contrat de travail.

- Une personne prétendant à l'existence d'une relation de travail antérieure à la signature d'un écrit avait produit, à l'appui de ses prétentions, des échanges de SMS avec deux dirigeants de la société, mêlant contenu privé (rendez-vous au restaurant) et professionnel (report de rendez-vous, prise de contact avec un client, transfert de devis). La société s'opposait à leur production, invoquant le secret de la correspondance et la vie privée. La Cour d'appel[1009] confirme leur admissibilité[1010]. Relevant que la société ne contestait ni en être l'auteur ni le contenu, et qu'elle ne pouvait ignorer que ces messages étaient enregistrés par l'appareil récepteur, elle juge leur production légale : l'atteinte à la vie privée et au secret de la correspondance est justifiée par le droit à la preuve du salarié quant à l'existence de la relation de travail, et proportionnée au but poursuivi s'agissant des SMS à contenu professionnel. L'arrêt ne se prononce pas explicitement sur le sort des SMS à contenu privé.

[1008] Cour d'appel, 3e, 27 janvier 2022, n° CAL-2021-00184.

[1009] Cour d'appel, 8e, 9 février 2023, n° CAL-2020-00766.

[1010] Tout en se référant à la jurisprudence française, elle évoque ensuite le droit à la preuve en ces termes : « Il convient encore de préciser que l'atteinte à la vie privée et au secret des communications invoquée par la société (…) pour conclure au rejet desdites pièces, peut se trouver justifiée par le droit à la preuve dont dispose [le salarié]. En présence de deux droits d'une identique force normative (articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme d'un côté, article 9 de cette même convention de l'autre côté), le juge doit appliquer le principe de proportionnalité et rechercher au cas par cas, le droit qui doit l'emporter. Le juge doit « rechercher leur équilibre et, le cas échéant, privilégier la solution la plus protectrice de l'intérêt le plus légitime » (Cass 1ière civ. 30 septembre 2015, n°14-16.273). Dans ce contexte, la Cour de cassation française a consacré, sous le visa des articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la prérogative processuelle et un véritable droit à la preuve, en sanctionnant une Cour d'appel pour ne pas avoir « recherché si la production litigieuse n'était pas indispensable à l'exercice de son droit à la preuve, et proportionnée aux intérêts antinomiques en présence ».

§ 2 -
Différents moyens d'investigation

625. Revue documentaire. De nombreux documents peuvent être exploités dans le cadre d'une enquête interne portant sur des faits de corruption : les messageries professionnelles (courriers électroniques, messageries instantanées professionnelles, courrier interne et postal), les documents comptables et financiers (factures, notes de frais, contrats, relevés bancaires de l'entreprise), les téléphones et ordinateurs professionnels mis à disposition des collaborateurs, etc. Une attention particulière peut être portée sur les données ayant fait l'objet d'une suppression mais susceptibles d'être restaurées, et les sauvegardes (backups) conservées par les systèmes d'information de l'entreprise.

Absence de droit de l'entreprise sur les données privées de tiers

Il faut rappeler que l'entreprise n'a aucun droit d'accès ou de regard sur les données de tiers ou sur les données strictement privées de ses collaborateurs. Il en va ainsi, par exemple, du compte de messagerie électronique privé d'un salarié, de son téléphone personnel, ou encore de ses données bancaires personnelles. Toute tentative d'accéder à de telles données dans le cadre d'une enquête interne pourrait constituer une atteinte à la vie privée, susceptible d'engager la responsabilité de l'entreprise et de compromettre l'enquête.

Recherches sur le clef USB appartenant au salarié

Dans une affaire française, la question s'était posée si l'employeur avait un droit de vérification sur une clef USB personnelle du salarié qui se trouvait sur le lieu de travail. Cette affaire illustre toute la problématique des politiques « BYOD » (*bring your own device*). En effet, l'ordinateur, le téléphone ou le support sont dans ce cas la propriété du salarié. L'employeur peut-il malgré tout retenir l'équipement ? Peut-il copier les données qui s'y trouvent ?

La Cour d'appel avait estimé que la preuve était illicite puisque la salariée n'était pas présente lorsque sa clef USB personnelle a été consultée par son employeur et n'a ainsi pas été informée de son droit d'en refuser le contrôle ou d'exiger la présence d'un témoin. La Cour de cassation n'était pas du même avis puisqu' « une clé USB, dès lors qu'elle est connectée à un outil informatique mis à la disposition du salarié par l'employeur pour l'exécution du contrat de travail, étant présumée utilisée à des fins professionnelles, l'employeur peut avoir accès aux fichiers non identifiés comme personnels qu'elle contient, hors la présence du salarié »[1011].

626. Documents et fouilles physiques. Si de nos jours les données sont avant tout électroniques (et volumineuses), il se peut cependant que des informations utiles se retrouvent sur des documents matériels. Les mêmes principes qui viennent d'être exposés ci-avant gouvernent cependant également les documents physiques (courriers, notes manuscrites, dossiers papier, agendas), dont l'examen peut s'avérer tout aussi pertinent.

[1011] Cass. fr., ch. soc., 12 février 2013, n° 11-28.649.

L'examen de documents physiques pose, à nouveau, des problèmes liés à la protection de la vie privée des personnes concernées. À notre sens, l'employeur est en droit de fouiller les lieux strictement professionnels mis à la disposition du salarié, tels que son bureau ou les armoires professionnelles qui s'y trouvent, ces lieux étant présumés contenir des documents à caractère professionnel, sauf lorsque ces documents sont expressément identifiés comme personnels par le salarié, ou rangés dans un espace fermé accessible au seul salarié.

Il est en revanche beaucoup moins évident que l'employeur dispose d'un droit comparable de fouiller, par exemple, le véhicule personnel de la personne concernée, son casier de vestiaire, son sac à main ou ses effets personnels, voire de procéder à une fouille corporelle. Il y a peu de jurisprudence en la matière au Luxembourg. Par exemple, il a été décidé que face à des suspicions de vols, il n'est pas permis de fouiller le sac et les armoires privés du salarié suspecté[1012]. Une justification toute particulière est requise ; la présence du concerné et de témoins sera utile. Dans la mesure du possible il faut recueillir l'accord du concerné, même si l'accord d'un salarié soumis à l'autorité patronale (et exposé à la pression et au stress d'une enquête) ne valide pas d'office la démarche – il s'agit juste d'un argument de plus.

Jurisprudence française

En France, la jurisprudence considère que l'employeur peut fouiller le sac d'un salarié si celui-ci est présent et consentant, et qu'il a été informé de son droit de s'y opposer ou d'avoir un témoin présent pendant la fouille[1013]. La Cour de cassation a même considéré que dès que le salarié a été averti suffisamment à l'avance de la fouille de son casier, elle peut être réalisée en son absence, trois semaines représentait une avance suffisante[1014].

627. **Enregistrements vidéo.** Un arrêt de référence de la CourEDH de 2019[1015], concernait des caissières et vendeuses d'un supermarché. Leur employeur avait installé des caméras de vidéosurveillance pour découvrir d'où venaient les pertes financières, et il n'avait notifié qu'une partie des caméras à ses employées, certaines étant cachées. Les requérantes ont par la suite été licenciées car des vidéos montraient qu'elles avaient volé des produits. Selon le premier jugement de la CourEDH il y avait eu violation de la vie privée des employées et donc de l'article 8 de la convention. L'affaire a été renvoyée à la grande chambre, qui a d'abord relevé que, le supermarché étant ouvert au

[1012] TT Diekirch, 25 octobre 2019, n° 1360/19. Il s'agissait d'un délégué du personnel suspecté d'avoir volé des médicaments ; les preuves ont été invalidées ; « La fouille d'un sac d'un salarié lorsqu'il quitte l'entreprise est en principe illicite, sauf circonstances exceptionnelles et après accord de l'intéressé et information de son droit de s'y opposer ou d'exiger la présence d'un témoin ».

[1013] Cass.fr., ch.soc., 11 février 2009, n° 07-42.068.

[1014] Cass.fr., ch.soc., 15 avril 2008, n° 06-45.902.

[1015] CourEDH, 17 octobre 2019, *Lopez Ribalda c/ Espagne*, n° 1874/13.

public, le lieu de travail n'était pas de nature privée, contrairement à un bureau fermé par exemple. Néanmoins, le droit interne espagnol exigeait que l'employeur prévienne les employés de toute vidéosurveillance possible. La Cour en a déduit que l'article 8 était applicable. Cependant, les attentes de protection de la vie privée devraient être réduites sur un lieu de travail accessible à un large public. La Cour affirme que seule la protection de l'intérêt public justifierait l'absence d'information préalable sur le dispositif de surveillance. Dans le cas de l'employeur, l'unique but de la vidéosurveillance était « de découvrir d'éventuels responsables de vols mais aussi de s'assurer des preuves permettant de prendre des mesures disciplinaires à leur égard ». La Cour a estimé que l'atteinte n'était pas particulièrement intense. En opérant une mise en balance entre le respect de la vie et l'intérêt pour l'employeur d'assurer la protection de ses biens, elle a confirmé la décision des juridictions du travail espagnoles qui avaient jugé que l'atteinte à la vie privée était proportionnée. Par conséquent, ni l'article 8, ni l'article 6 de la Convention n'avaient été violés.

En France, la Cour de cassation avait d'abord adopté une position très rigoureuse : « si l'employeur a le droit de contrôler et de surveiller l'activité de ses salariés pendant le temps du travail, tout enregistrement, quels qu'en soient les motifs, d'images ou de paroles à leur insu, constitue un mode de preuve illicite ». Dans ce dossier, l'employeur avait dissimulé une caméra dans une caisse pour surveiller le comportement des salariés sans qu'ils s'en doutent, enregistrement qui a ensuite servi de base à un licenciement pour faute grave[1016].

Plus tard, elle a nuancé sa position en admettant l'enregistrement vidéo en tant que preuve, à condition que les salariés en aient été informés[1017].

Exemples – enregistrements vidéo dans la jurisprudence luxembourgeoise

- Une première affaire dans laquelle la question de la vidéosurveillance s'est posée remonte à 2006. Un salarié était accusé d'avoir commis un vol, un enregistrement vidéo montrait le dos du voleur mais ne permettait pas d'identifier le salarié avec certitude[1018]. La Cour raisonne sur base de l'article 1353 du code civil, le magistrat ne doit admettre que les présomptions graves, précises et concordantes. « La Cour est partant en droit d'apprécier à leur juste valeur, non pas l'enregistrement vidéo qui n'est pas produit, mais les constatations et conclusions qui en ont été tirées par les policiers et les autres témoins. » Les conclusions des policiers étant corroborées par les attestations testimoniales versées par l'intimée, la Cour d'appel a déduit qu'il existait des indices

[1016] Cass. fr., ch. soc., 20 novembre 1991, n° 88-43.120.

[1017] Voir p.ex. Cass., fr., ch. soc., 10 janvier 2012, n° 10-23.482 : « Attendu cependant que si l'employeur a le droit de contrôler et de surveiller l'activité de ses salariés pendant le temps de travail, il ne peut être autorisé à utiliser comme mode de preuve les enregistrements d'un système de vidéo-surveillance installé sur le site d'une société cliente permettant le contrôle de leur activité dont les intéressés n'ont pas été préalablement informés de l'existence ».

[1018] Cour d'appel, 8e, 9 février 2006, n° 29897.

graves, précis et concordants que le salarié avait commis le vol et que son employeur était donc en droit de le licencier. Cet arrêt ne s'est pas clairement positionné sur la recevabilité de la vidéo en tant que preuve.

- En 2015, la Cour d'appel[1019] a confirmé un premier jugement qui avait déclaré abusif le licenciement qui s'appuyait sur un enregistrement de vidéosurveillance qui montrait que le salarié était resté dans le restaurant après l'heure de fermeture et avait consommé des boissons sans les payer. La Cour a refusé de visionner cet enregistrement car la demande n'entrait pas « dans une des cinq hypothèses limitativement prévues par l'article L.261-1 du code du travail ci-avant détaillées, mais tend au contraire à vérifier le comportement du salarié dans la nuit du 14 au 15 juin 2013 ».

- A propos d'un salarié qui avait été licencié pour cause de consommation d'alcool[1020] au travail, l'employeur voulait prouver les faits par un enregistrement de vidéosurveillance. Les juges ont rejeté cette preuve et déclaré le licenciement abusif en considérant que si la caméra était dûment autorisée, elle ne l'était cependant que pour les « besoins de sécurité et de santé des salariés », ce qui n'inclurait pas le droit de contrôler le comportement des salariés[1021]. En outre, le salarié, filmé en train de boire de l'alcool sur son lieu de travail, n'avait pas été informé de l'existence de caméras et que l'employeur n'avait pas les autorisations requises (sous l'ancienne régulation).

- Quatre ans plus tard, la même problématique resurgit à propos du licenciement d'un salarié qui avait uriné en public sur le parking d'un client[1022]. La Cour rappelle que l'installation de caméra de surveillance doit respecter l'article L.261-1 du code du travail : « la vidéo-surveillance ne doit pas servir à observer le comportement et les performances des membres du personnel du responsable du traitement en dehors des finalités pour lesquelles elle a été mise en place ». Le salarié n'ayant pas été mis au courant de l'existence du système de vidéosurveillance, la preuve fournie par l'employeur n'était donc pas licite et les enregistrements ont été rejetés.

- Par contre, si le salarié a été informé de l'existence d'un système de vidéosurveillance, la vidéo le montrant en train de voler de l'argent est recevable[1023]. En l'espèce, une caméra dûment autorisée (sous la législation de l'époque), avait été redirigée pour confirmer les soupçons relatifs à l'auteur de vols d'argent dans la caisse des boissons de la cantine. Les soupçons pointaient en effet un salarié qui jusqu'ici devait toujours emprunter de la monnaie pour s'offrir une boisson, et qui soudainement avait commencé à inviter ses collègues. Il a été décidé que cette preuve ne viole pas les principes de protection des données à caractère personnel car, selon l'article L. 261-1 du Code du travail, l'employeur peut mettre en place un tel traitement s'il est nécessaire pour des besoins de sécurité et de santé des salariés ou pour les besoins de protection des biens de l'entreprise. En outre, l'enregistrement ne faisait que confirmer des

[1019] Cour d'appel, 14 juillet 2015, n° 41176.
[1020] La consommation d'alcool a d'ailleurs été reconnue comme un droit inclus dans la protection de la vie privée ; Cour constitutionnelle, 30 septembre 2022, n° 170 : « droit à la vie privée dont découle le droit de choisir les aliments et boissons que l'on consommé ».
[1021] Cour d'appel, 8e, 23 avril 2015, n° 40109 ; voir aussi : TT Lux., 11 mars 2014, n° 1144/14 ; Cour d'appel, 14 juillet 2015, n° 41176.
[1022] Cour d'appel, 3e, 28 mai 2019, n° CAL-2018-00772.
[1023] Cour d'appel, 8e, 16 mai 2019, n° CAL-2018-00034.

soupçons préexistants et n'était pas à l'origine des soupçons et des aveux subséquents du salarié.

- Citons encore une affaire de première instance qui est doublement intéressante, parce qu'elle implique des atteintes à la vie privée tant de l'employeur que du salarié[1024]. Ainsi, une salariée embauchée en qualité de « femme à tout faire » dans la cuisine d'une Pizzeria avait été licenciée parce que l'employeur la soupçonnait d'avoir volé de l'argent liquide enfermé dans un coffre-fort situé dans le bureau personnel du gérant, fermé à clef. Face à des vols répétés, l'employeur avait placé une caméra à l'intérieur de son bureau et a fait des enregistrements pendant 14 jours. Il a laissé les clefs du coffre-fort dans la serrure et a déposé des enveloppes ne contenant que des feuilles de papier. Il est apparu sur les enregistrements que la salariée était entrée à plusieurs reprises dans le bureau où elle a manipulé les enveloppes et fouillé le veston du gérant et d'autres endroits du bureau.

La salariée contestait l'admissibilité de l'enregistrement vidéo en tant que preuve. Le tribunal juge que l'employeur peut prouver par tous moyens, y compris par vidéosurveillance, les faits reprochés au salarié licencié, dès lors que la caméra installée sur les conseils de la police après un vol dans le coffre-fort du bureau privé du gérant ne portait atteinte à aucun espace accessible au public ou aux salariés, de sorte que les images ainsi obtenues ne sont pas des preuves illicites à écarter[1025].

628. **Observations et détectives privés.** Un autre mode de preuve envisageable dans le cadre d'une enquête interne consiste dans le recours à des observations, réalisées le cas échéant par l'employeur, des salariés ou par l'entremise d'un tiers – que l'on nommera ici « détective privé ». Contrairement à la France, où la profession d'agent de recherches privées est réglementée et soumise à autorisation, cette activité n'est pas légalement encadrée au Luxembourg.

En matière de corruption, le recours à des observations ou à un détective privé peut notamment servir à corroborer des soupçons difficiles à établir par la seule revue documentaire, par exemple en objectivant un train de vie manifestement incompatible avec les revenus déclarés d'une personne suspectée d'avoir perçu des paiements occultes, ou en établissant l'existence de contacts suspects entre cette personne et un tiers susceptible d'être impliqué dans le schéma de corruption allégué (rencontres répétées et non justifiées, remises de mains à mains observées dans des lieux publics).

[1024] TT Esch, 5 novembre 2019, n° 2569/19

[1025] « Il y a lieu de rappeler qu'il incombe à l'employeur de prouver les motifs qu'il invoque à l'appui du licenciement d'un salarié. S'agissant de faits répréhensibles reprochés au salarié, la preuve par tous moyens, dont enquête et indices, étant sous-entendu que ces derniers ne doivent pas avoir été réunis par des moyens d'investigation illicites et déloyaux, est admissible. Il y a lieu de rappeler que l'employeur, en installant la caméra de surveillance, a suivi les conseils que les agents de police lui ont donnés après qu'un vol d'argent a eu lieu dans le coffre-fort situé dans le bureau privé du gérant de la société. Le tribunal considère, à l'instar de l'employeur, que le fait d'installer une caméra de surveillance dans un bureau privé inaccessible tant au public qu'aux salariés de l'entreprise n'est pas illicite. Les images enregistrées par la caméra et versées par l'employeur à titre de preuve des faits lui reprochés ne sont donc pas à rejeter ».

La jurisprudence luxembourgeoise sur la légitimité du recours à un détective privé n'est pas figée, mais elle témoigne, à ce jour, d'une approche relativement constante en matière de droit du travail. Les juridictions du travail luxembourgeoises admettent le recours à un détective privé comme moyen de preuve des agissements fautifs d'un salarié sous certaines conditions. Les juridictions luxembourgeoises ont ainsi pu considérer que des observations effectuées en pleine rue ou dans tout autre lieu ouvert au public, où l'employeur ou n'importe quel témoin aurait pu faire les mêmes constatations, ne portaient pas atteinte à la vie privée et pouvaient donc être valablement produites en justice, y compris à titre de simple témoignage écrit soumis à l'appréciation du tribunal.

Jurisprudence luxembourgeoise sur les détectives

Les affaires que nous avons trouvées concernaient très majoritairement soit des litiges familiaux[1026], soit des affaires d'assurances (une activité économique non déclarée[1027], une Porsche 911 accidentée en réalité sur circuit privé[1028]), soit des litiges de droit du

[1026] Ils peuvent être utilisé dans des litiges familiaux, par exemple en matière de garde des enfants (p.ex. Cour d'appel, 30 juin 2010, N° 36080, 36082 ; Cour d'appel, 27 octobre 2010, N° 36252) ou de pension alimentaire (p.ex. TA Lux., 14e, 5 octobre 2010, n° 120/2010).

[1027] TA Lux., 14e, 22 janvier 2013, n° 15/2013, à propos d'un assureur contestant le dommage économique en essayant de prouver une activité professionnelle non déclarée : « En l'espèce, les investigations du détective privé se limitent à une observation des personnes entrant et sortant de la maison sise au numéro X. à Y. Or, de telles constatations ponctuelles auraient pu être faites par toute personne habitant les environs de la maison. Par ailleurs, ces constatations ont seulement porté sur une période de 3 semaines (en janvier-février 2008) et sur une vérification ponctuelle en date du 28 mars 2008. Le tribunal en conclut que l'immixtion dans la vie privée de Z.) n'est pas disproportionnée, de sorte que le rapport est à prendre en considération. Les rapports de détectives privés sont admis comme un simple témoignage écrit (cf. CA Nancy, 5 févr. 1996: Juris) dans le cas où les rapports sont corroborés par d'autres éléments de preuve (cf. CA Reims, 17 déc. 1998: -Data n°1996-045780). En l'espèce, le rapport du détective n'est pas une pièce établie conformément aux exigences de l'article 402 du nouveau code de procédure civile. Il ne constitue dès lors pas une attestation testimoniale. Il n'est à assimiler à un témoignage d'une personne au service de l'une des parties que pour autant qu'il est corroboré par d'autres éléments du dossier. Il résulte des constatations du détective privé, qui ne sont d'ailleurs pas contestées quant à la matérialité des faits qu'ils relatent, que Z.) fréquente avec une certaine régularité le domicile d'une famille à Y. pendant des horaires déterminés et réguliers, en l'espèce le vendredi matin de 9h30 à 14h30. Ces constatations ne sont cependant pas de nature à prouver que Z. s'adonne à un travail et encore moins à un travail régulier en tant que femme de charge. ».

[1028] TA Lux., 11e, 3 décembre 2021, n° 2021TALCH11/00178, n° TAL-2019-02671 du rôle. La Porsche était assurée pour le circuit, mais non pour les sessions chronométrées. La question était savoir si le détective devait décliner sa qualité ; « En l'espèce, étant donné que E. n'a fait que convoquer P. pour recueillir ses déclarations dans le cadre de l'accident survenu en date du 14 septembre 2018, il y a lieu de retenir que la compagnie d'assurances A. n'a pas fait usage d'un procédé illicite, compris comme constituant un acte illégal. Se pose dès los la question de savoir si les agissements du détective privé mandaté par la compagnie d'assurances A. peuvent être considérés comme déloyaux. (…) Le Tribunal estime qu'il n'est dès lors pas pertinent de savoir si P. pensait légitimement avoir à faire à un salarié de la compagnie d'assurances A., dès lors qu'il savait que E. intervenait dans l'intérêt de l'assurance. S'il y a certes lieu d'admettre que le procédé de la compagnie d'assurances A. est quelque peu insidieux, on ne saurait toutefois retenir dans ces circonstances qu'il soit déloyal et de nature à justifier le rejet de la pièce n° 2 versée par la

travail[1029] – surtout le contrôle de salariés affirmant être en maladie. Mais les principes dégagés paraissent transposables à un dossier de corruption.

Ainsi, la Cour d'appel a refusé d'invalider le témoignage d'un détective qui avait observé un salarié en maladie qui travaillait sur un chantier – il s'agissait d'une observation « en pleine rue à des endroits où l'employeur aurait pu les faire lui-même, de même que tout passant fortuit »[1030]. La Cour note qu'il ne faut pas « dénaturer » la ConvEDH pour assurer la protection de personnes de mauvaise foi qui veulent échapper aux conséquences de leur faute.

---

compagnie d'assurances A : le but de la démarche de la compagnie d'assurances A. ayant en définitive été la recherche de la vérité. Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de débouter la société S. de sa demande tendant à voir rejeter des débats la pièce n° 2 de Maître M. »

[1029] Jugé que le fait qu'il y ait eu une filature par un détective ne constitue pas une cause de nullité du licenciement (Cour d'appel, 8e, 13 juin 2019, n° 86/19, N° 45152 du rôle) ; une demande de dommages-intérêts a été rejetée : « Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'admissibilité du recours à un détective privé, la Cour constate que l'appelant reste en défaut d'établir que la filature pendant une courte période par un détective sur la voie publique ait porté une atteinte à sa vie privée de nature à engendrer un préjudice dans son chef, de sorte que sa demande en dommages et intérêts est à rejeter ».

[1030] Cour d'appel, 18 janvier 2007, n° 29981 : « Quant à la validité de la déposition de ce témoin et du rapport qu'il a établi en qualité de détective privé, le moyen de l'intimé visant une intrusion illicite dans sa vie privée est à rejeter. Il est en effet constant en cause que les observations du détective ont eu lieu uniquement en pleine rue à des endroits où l'employeur aurait pu les faire lui-même, de même que tout passant fortuit. D'autre part, les faits observés ne se rapportaient en rien à la vie privée du salarié étant donné qu'il s'agissait uniquement de ses activités manuelles prestées dans le cadre des travaux de rénovation sur le chantier à K. Il convient de citer un extrait des conclusions de l'intimé du 19 décembre 2005 où il dit que : « Pour mémoire, il n'existe pas de définition précise de la vie privée mais des domaines de la vie privée qui sont protégés tels que la famille, le courrier, le domicile, l'image, la vie sentimentale, la santé et, plus généralement, tout ce qui relève du comportement intime. » Il en découle nécessairement qu'aucun des faits observés par le témoin détective ne peut relever de la vie privée, voire intime, de l'intimé. L'intimé conclut à l'application à la présente affaire du principe général admis - dans une hypothèse différente cependant - par la Cour de cassation française (arrêt N° 3388 du 26 novembre 2002, chambre sociale), aux termes duquel un rapport dressé à la suite d'une filature ne peut pas être pris en considération. Appliquer ce principe sans discernement et notamment dans une affaire comme la présente, où les observations incriminées ont eu lieu uniquement dans des lieux publics, conduirait à rendre impossible tout témoignage de la part de personnes dont la mission peut être d'observer et de contrôler certains faits ou prestations. Il en résulterait une dénaturation systématique de la convention des Droits de l'homme en faveur des contractants de mauvaise foi qui échapperaient à tout constat de leur faute. Il résulte des considérations qui précèdent que le témoignage de F. est valable. » ; voir dans le même sens TT Lux., 20 mai 2010 : « Le tribunal en conclut que l'immixtion n'est pas disproportionnée en l'espèce compte tenu des exigences de la preuve à rapporter par la société S. concernant l'activité de travail de X. pendant son congé de maladie. Dans ces conditions, le rapport du détective privé est à assimiler à un témoignage d'une personne au service de l'une des parties, témoignage qu'il appartient au tribunal d'apprécier. Il est certes vrai que le rapport du détective n'est pas une pièce établie conformément aux exigences de l'article 402 du nouveau code de procédure civile. Or, aucun élément du dossier ne permet de conclure que les constatations relevées dans les rapports versées en cause ne correspondent pas à la réalité. Le rapport est partant à prendre en considérations à titre d'élément de preuve. (…) D'autre part, les faits observés ne se rapportaient en rien à la vie privée de X. étant donné qu'il s'agissait uniquement de ses activités prestées dans le cadre de sa société T. dont il est, selon les pièces versées en cause, le 'responsable' ».

Nous relevons cependant un arrêt d'appel de 2020 ayant rejeté le rapport d'investigation[1031].

Dans une autre affaire, le litige portait sur le refus d'un employeur de payer le salaire d'un salarié malade ; le détective avait observé ce dernier en Bretagne, ne présentant aucun signe de maladie et s'adonnant à des activités physiques dont une activité de travaux de rénovation d'un gîte[1032]. La preuve n'a pas été jugée illicite.

En matière de maladie, les juges tiennent aussi compte de la charge de la preuve importante qui reposer sur l'employeur pour démontrer sa position (et contredire le certificat médical), ce qui les rend plus enclins à considérer que des observations de détective, même sur une certaine durée, ne sont pas disproportionnées. Cela a par exemple été retenu pour un employeur qui devait rapporter la fictivité de la maladie de salariés se trouvant en Finlande[1033].

[1031] Cour d'appel, 3e, 25 juin 2020, n° 53/20, n° CAL-2019-00881 du rôle : « Concernant ce rapport d'investigation, la Cour retient que la filature organisée pour contrôler et surveiller des faits relevant de la vie privée d'un salarié constitue un moyen de preuve illicite, dès lors qu'elle implique nécessairement une atteinte à la vie privée du salarié. De ce fait, elle ne saurait être justifiée par les intérêts, fussent- ils légitimes, de l'employeur étant donné que cette façon de procéder dépasse manifestement, en l'espèce, la proportionnalité qui doit exister entre le respect de la vie privée d'un salarié, son comportement pour occulter d'éventuelles violations de ses obligations au regard du droit du travail et le préjudice à encourir de ce fait par son employeur. En conséquence, le rapport d'investigation versé par l'employeur est à rejeter et la Cour n'en tiendra pas compte dans le cadre de la vérification de la réalité et de la gravité des faits reprochés à l'appelante. ».

[1032] Cour d'appel, 8e, 6 novembre 2025, n° 106/25, n° CAL-2023-000498 du rôle : « Il y a lieu de relever qu'en l'espèce, la société SOCIETE1.) a suspendu la réalisation de ses obligations découlant de la transaction en se prévalant de l'exception d'inexécution, qu'elle a motivé sur cinq pages par courrier recommandé du 13 juin 2022 envoyé à Y.. Elle a appuyé son exception d'inexécution par des pièces dont un rapport du 19 mai 2022 établi par l'agence de recherches privées ARP - Investigations. Contrairement à l'opinion de Y., ce rapport de filature ne constitue pas un moyen de preuve illicite, étant donné que les observations ont eu lieu dans des lieux publics, soit dans les endroits où l'employeur les aurait pu faire lui-même et ne constituent partant pas une ingérence illicite dans la vie privée du salarié au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits et l'homme et des libertés fondamentales (Cour d'appel, 7 juillet 2022, n° CAL-2020-00445 du rôle ; Cour d'appel 18 janvier 2007, n°29981 du rôle, Pas. 33 p.498). ».

[1033] TT Lux., 12 mai 2017, n° 1895/2017: « Le requérant demande en tout état de cause à voir écarter des débats les attestations testimoniales du détective privé mandaté de sa surveillance pendant son arrêt de travail du 5 mars au 22 mars 2015 pour constituer une violation à l'article 8 de la Convention Européenne de la Sauvegarde des Droits de l'Homme (…) Tout comme des contre-examens médicaux, des faits objectifs matériels peuvent contredire l'incapacité de travail (cf. J.-L. Putz et P. Schiltz, la maladie du salarié, Promoculture, p.83 et suivantes). En l'espèce, l'employeur a fait le choix de recourir aux services d'un détective privé pour vérifier l'incapacité de travail du requérant. (…) En l'espèce, la société SOC.1.) reproche au requérant des sorties de son domicile et notamment des visites de restaurants et supermarchés, constatées par un détective privé en des endroits accessibles au public pour la période allant du 10 au 18 mars 2015 couverte par un arrêt de travail. Il est constant en cause que le requérant séjournait lors de cet arrêt de travail à (..) en Finlande, l'arrêt de travail ayant, par ailleurs, été certifié par un médecin finlandais. En conséquence, tout contrôle par la CNS ou convocation de se présenter auprès d'un médecin de contrôle se serait annoncé difficile voire impossible. L'observation sur une certaine durée, en l'occurrence, une semaine est encore justifiée par les exigences d'une preuve sérieuse. Le tribunal du travail en conclut que l'immixtion n'est pas disproportionnée, en l'espèce, compte tenu des exigences de la preuve à rapporter par la société S. concernant le comportement et les activités

Mais un rapport de détective seul ne suffit pas forcément : « Le rapport d'un détective privé peut être admis comme un simple témoignage écrit dans le cas où le rapport est corroboré par d'autres éléments de preuve. Le rapport d'un détective privé n'est ainsi pas susceptible de faire preuve par lui-même de la vérité des déclarations et des faits qui y sont énoncés et il n'a que la valeur d'un simple renseignement »[1034].

Le recours au détective pose aussi la question du remboursement des frais afférents[1035].

Exemples de condamnations de détectives

Deux détectives ont été condamnés du chef de fausse attestation et diffamation, pour avoir dressé un rapport de détective de complaisance dans un litige familial de garde et d'autorité parentale (relatif à une prétendue activité de prostitution de la personne auprès de laquelle vivait l'enfant) [1036] . Ils ont été condamnés à 9 mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende de 1.000 euros ; au civil, la somme de 2.000 euros a été allouée à titre de préjudice moral.

A encore été condamné pour dénonciation calomnieuse un détective qui avait adressé son rapport à une autorité publique ; il a été acquitté en appel[1037].

629. **Le constat d'huissier**. Dans une enquête interne, faire appel à un huissier de justice pour dresser un constat est utile lorsqu'il s'agit de figer objectivement des faits matériels. L'huissier de justice peut être mandaté par une entreprise pour effectuer des constatations purement matérielles, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Le recours à l'huissier est ainsi indiqué pour constater objectivement un état de fait accessible ou vérifiable (contenu d'un support informatique, propos publics, échanges de messagerie professionnelle, état des lieux), plutôt que pour surveiller le comportement privé d'une personne, ce qui distingue fondamentalement sa mission de celle d'un détective. Néanmoins si un huissier violerait la vie privée dans ses démarches, son constat devient contestable au même titre que celui d'un détective. L'huissier n'a aucun droit d'investigation spécifique, ni (en dehors de ses fonctions d'exécution forcée) du droit d'accéder à des lieux privés ou de prendre possession de pièces et documents.

---

du requérant pendant son congé de maladie. Le tribunal du travail est partant d'avis que le témoignage de B.) par ses attestations non autrement critiquées du requérant est recevable » ; dans le même sens TT Lux., 12 mai 2017, n° 1897/2017.

[1034] TT Lux., 28 février 2023, n° 707/23 concluant : « Le rapport du détective privé que la partie défenderesse a versé au dossier n'étant en l'espèce pas corroboré par d'autres éléments de preuve, il n'est au vu des contestations du requérant en tout cas pas à retenir comme moyen de preuve. ».

[1035] Sur la condamnation à rembourser des frais de détective privé pour retrouver et localiser une voiture Fiat qui avait été prise en location et non restituée, voir JP Lux., 19 mars 2025, n° 1033/25, N° L-CIV-116/25. Pour une voiture Audi non restituée, la demande en remboursement des frais de détective a été rejetée au motif qu'il n'était pas démontré qu'un détective était nécessaire pour retrouver la voiture, TA Lux., 3e, 18 novembre 2025, n° 2025TALCH03/00181, n° TAL-2024-07997 du rôle.

[1036] TT Lux., 12e, 2 mai 2019, n° 1144/2019.

[1037] Cour d'appel, 5e, 13 juillet 2021, n° 246/21.

L'intérêt du recours à l'huissier consiste essentiellement dans le fait que la loi accorde à son constat une force particulière[1038] : ces constatations font foi jusqu'à preuve du contraire. Mais en pratique, ce n'est pas tant cet article abstrait (finalement la preuve contraire est admise, la valeur probante n'est pas celle d'un acte authentique), mais aussi la réputation de la profession qui jouent.

630. Témoignages et entretiens. Les témoignages sont, au même titre que la revue documentaire, essentiels en matière d'enquêtes internes. Les auditions interviennent en principe postérieurement à l'exploitation documentaire, afin que l'enquêteur dispose déjà d'une vue d'ensemble suffisante des faits, puisse préparer et poser les questions les plus pertinentes, et soit en mesure de confronter la personne entendue à certains éléments déjà recueillis. Il faut recommander qu'au moins deux enquêteurs soient présents lors des entretiens.

Convoquer des tiers à l'entreprise peut s'avérer délicat, y compris d'un point de vue commercial lorsque le tiers en question est un partenaire d'affaires ; l'entreprise ne dispose en tout état de cause d'aucun moyen de contrainte à son égard, celui-ci demeurant libre de refuser de répondre à toute convocation (sauf clause expresse obligeant à coopérer à des enquêtes ; → 444).

À l'égard des salariés, la question se pose en d'autres termes. Ceux-ci sont tenus, dans l'exécution loyale de leur contrat de travail, à une obligation générale de loyauté, qui peut comporter une obligation de coopérer à des mesures prises dans l'intérêt de l'entreprise, telles qu'une enquête interne. Le fait que le règlement intérieur de l'entreprise (qu'il s'agisse de celui consacré aux enquêtes internes, de celui relatif à la lutte contre la corruption, ou encore de celui organisant la procédure disciplinaire) mentionne expressément une obligation de témoigner peut utilement renforcer la position de l'entreprise[1039]. La force contraignante d'une telle mention reste certes sujette à débat, mais l'entreprise disposera à tout le moins d'une norme préexistante sur laquelle fonder son exigence de coopération et, le cas échéant, d'éventuelles conséquences disciplinaires en cas de refus.

Obligation de dire la vérité ?

Il est certain que les personnes ainsi entendues ne sont pas des témoins sous serment : une déclaration fausse de leur part ne constitue donc pas l'infraction de faux témoignage[1040], qui ne vise que le faux témoignage commis devant une juridiction ou

[1038] Art. 13 de la loi du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice : « Il peut être commis par justice pour effectuer des constatations purement matérielles, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter; il peut également procéder à des constatations de même nature à la requête de particuliers; dans l'un et l'autre cas, ces constatations font foi jusqu'à preuve du contraire ».

[1039] La clause pourrait couvrir tant les auditions menées par l'entreprise que celles menées par des tiers qui ont le droit d'y procéder en vertu d'engagements pris dans des clauses anti-corruption.

[1040] Art. 220 du Code pénal.

une autorité habilitée à recevoir un serment. Une déclaration fausse ou un refus de coopérer pourrait, tout au plus, être sanctionné disciplinairement dans le chef d'un salarié.

Sur les droits des personnes lors des entretiens, la jurisprudence luxembourgeoise offre, pour l'instant, peu d'orientation. La question se pose surtout si la personne est susceptible d'avoir participé aux faits et risque ainsi de s'exposer à des sanctions disciplinaires, voire à une plainte pénale. Il est ainsi proposé de s'inspirer, par analogie, des principes généraux qui gouvernent la procédure pénale, notamment en vue de préserver les droits de la défense des personnes entendues – même si le même formalisme n'est pas forcément requis.

Ainsi, on pourrait considérer que certains droits essentiels doivent être respectés[1041] :

- *Le droit d'être informé au préalable* sur l'objet de l'entretien, du moins sommairement. Il est certain que cela nuit à l'« effet de surprise » favorable aux enquêteurs souhaitant découvrir la vérité et obtenir des aveux.
- *Le droit d'être assisté*. Reste également à savoir si l'employeur devrait tolérer la présence d'un avocat ou, alternativement, d'un délégué du personnel lors de ces entretiens. Nous aurons tendance à répondre par l'affirmative.
- *Le droit au silence*. Ici c'est moins évident – situé quelque part entre le droit administratif (devoir de coopération du salarié) et le droit pénal (droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination), le droit disciplinaire n'offre pas de réponse claire.

Circulaire du barreau

La circulaire du barreau n° 3/2025 donne quelques recommandations qui peuvent servir de ligne conductrice :

« il est recommandé de communiquer expressément aux personnes auditionnées notamment les éléments suivants :

- L'objet de l'enquête

[1041] Voir aussi, dans un contexte différent (procédure d'exclusion d'un syndicat), mais le cas échéant transposable : TA Lux., référé ordinaire, 30 janvier 2019, n° 2019TALREFO/00041, n° TAL-2019-00064 du rôle. Cette décision retient qu'il est un principe fondamental que toute personne visée par une procédure à caractère disciplinaire, telle une procédure d'exclusion d'un syndicat, a droit au respect des droits de la défense, qui imposent, outre l'information de l'objet et du contenu exacte des reproches qui lui sont adressés, le droit de se faire assister, le cas échéant par un avocat, à tout stade de la procédure. L'omission d'indiquer au stade du déclenchement de la procédure d'exclusion, c'est-à-dire de la convocation à une réunion, les motifs exacts reprochés à la personne visée est constitutive d'une violation manifeste du principe du contradictoire et des droits de défense, partant d'un trouble manifestement illicite.

- Le fait qu'il est mandaté par l'entreprise et agit comme conseil unique de celle-ci (tout en menant l'enquête dans le respect des principes d'indépendance, impartialité et neutralité)

- le caractère non coercitif de l'entretien (ce qui implique la liberté de refuser de se présenter à l'entretien, de demander une pause ou de le quitter à tout moment) ;

- Le fait que l'enquête est menée dans le strict respect de la confidentialité, mais que les échanges ne sont pas couverts par le secret professionnel à leur égard et que leurs propos pourront être en tout ou en partie retranscrits dans le rapport d'enquête.

- La possibilité pour la personne auditionnée de se faire assister lors de l'entretien par un membre de la délégation du personnel ou une autre personne de son choix (selon la politique de l'entreprise) ; lorsque la personne auditionnée est mise en cause ou susceptible de se voir reprocher des faits, il est recommandé de lui donner l'opportunité de se faire assister par un avocat. »

« Il est rappelé que conformément aux dispositions légales applicables, en particulier le RGPD l'avocat devra fournir à la personne auditionnée une notice d'information portant sur le traitement de ses données à caractère personnel dans le cadre de l'enquête ».

La Cour d'appel a cependant modéré ces exigences et retenu que même si le salarié n'a pas été informé des faits reprochés et qu'il n'a pas été assisté par un délégué du personnel n'invalide pas en soi la valeur probante du rapport d'enquête[1042].

Quant à la forme de l'entretien, un enregistrement audio ou vidéo ne devrait se justifier que dans des cas exceptionnels, et sous réserve de l'accord de la personne entendue, un enregistrement réalisé à son insu constituant une atteinte à la vie privée et probablement une infraction pénale. Il est plus utile, en pratique, de fixer l'entretien par écrit, au moyen d'un compte rendu ou d'un procès-verbal reprenant fidèlement les questions posées et les réponses apportées, et de laisser à la personne concernée le temps nécessaire pour le relire avant de le signer. La transcription ne doit pas constituer une interprétation des échanges par son rédacteur. Une signature de sa part confère au document une force probante sensiblement supérieure. Mais – tout comme d'ailleurs devant la police – la signature ne peut être imposée. En cas de refus de signer, il faut se contenter d'acter ce refus.

Dans le meilleur des cas, ce document peut même prendre la forme d'une attestation de témoignage en bonne et due forme (Art. 401s. NCPC). Cette formalisation présenterait l'avantage de rendre l'attestation directement exploitable en justice, les attestations de témoignage régulièrement établies bénéficiant de la même force probante qu'un témoignage recueilli à la barre. A cela s'ajoute que l'établissement d'une fausse attestation est sanctionné pénalement au titre du faux témoignage[1043].

[1042] Cour d'appel, 8e, 7 janvier 2021, n° 1/21, n° CAL-2019-00419 du rôle.
[1043] Art. 209-1 du Code pénal.

Une forme particulière d'entretien est la confrontation, consistant à entendre simultanément deux personnes dont les déclarations respectives sur un point déterminant se contredisent. Cette technique – utilisée par la police et les juges d'instruction - peut s'avérer particulièrement utile lorsque deux affirmations centrales pour l'issue de l'enquête s'opposent frontalement, la confrontation permettant alors, dans bien des cas, de départager les versions respectives ou, à tout le moins, d'objectiver plus précisément les points de divergence entre les deux personnes entendues. Il a cependant aussi été décidé que, lors d'une enquête interne, la confrontation n'est pas de droit pour la personne 'accusée'[1044].

Lorsque la personne entendue est le lanceur d'alerte à l'origine du signalement ayant conduit à l'ouverture de l'enquête, il convient de veiller tout particulièrement au respect de l'obligation de préserver la confidentialité de son identité (→ 532).

631. Obligation d'entendre le suspect ? Une question délicate est celle de savoir s'il est nécessaire de confronter le principal suspect aux accusations portées contre lui avant la clôture de l'enquête. Il n'existe, en principe, aucune obligation absolue d'entendre la personne visée par l'enquête, notamment lorsque la preuve des faits reprochés apparaît d'ores et déjà suffisamment établie par d'autres éléments. Mais dans une logique de droits de la défense cela peut être essentiel – dans un procès pénal, l'accusé a toujours la parole en dernier.

L'absence d'audition de la personne mise en cause (ou découverte lors de l'enquête comme suspecte) présente des inconvénients sérieux. Elle est en effet susceptible de nuire à l'appréciation objective, équitable et contradictoire de la situation, et prive l'enquête d'un élément souvent essentiel à la manifestation de la vérité : la version des faits de la personne directement concernée, ainsi que ses explications ou justifications éventuelles. C'est pourquoi il est généralement recommandé, sauf circonstances particulières tenant par exemple à un risque avéré de pression sur les autres témoins ou de destruction de preuves, de procéder à une telle audition, dans le respect du principe du contradictoire. La décision de ne pas entendre le principal suspect devrait, en tout état de cause, être motivée et documentée.

[1044] TT Lux., 23 octobre 2025, n° 3303/25, N° L-TRAV-421/33 : « Or, le tribunal du travail ne saurait à aucun moment se substituer à l'employeur dans l'appréciation des faits lui signalés et les conclusions qu'il a prises à l'issue de l'enquête interne qu'il a diligentée. En l'espèce, il convient de constater que la société S. a procédé à une enquête interne après la dénonciation des faits de harcèlement moral effectué par X. et a mis en place plusieurs mesures. Ce dernier reste en défaut de préciser en quoi l'employeur aurait manqué à ses obligations. Il se plaint de n'avoir été entendu qu'une seule fois dans le cadre de cette enquête et du défaut de confrontation. Or, l'employeur n'est pas obligé d'entendre le plaignant plusieurs fois et de confronter les personnes concernées. Il se plaint encore de ne pas avoir été informé des conclusions du rapport et encore que sa plainte n'aurait pas été traitée de manière impartiale, ce qui reste en pure état d'allégations ».

632. Autres considérations. Lorsque l'enquête implique une entité du secteur financier, l'exploitation de données relatives à des clients devra être soigneusement encadrée au regard du secret bancaire, notamment en cas de partage d'informations avec d'autres entités du groupe ou un prestataire externe, une telle communication devant reposer sur une base légale adéquate. Les documents contractuels, commerciaux ou financiers examinés lors d'une enquête pour corruption pouvant révéler des informations sensibles sur l'entreprise ou des tiers, leur circulation devra être encadrée avec la même rigueur que les données personnelles, avec un caviardage ciblé si le rapport doit être communiqué à des tiers ou versé en justice.

Quelle que soit la nature de la confidentialité en cause, il est recommandé d'appliquer, tout au long de l'enquête, un strict principe de « *need-to-know* » : seules les personnes dont l'implication est nécessaire à la conduite de l'enquête, ou à la prise de décision qui en résultera, devraient avoir accès aux informations recueillies, et ce dans la limite stricte de ce qui leur est nécessaire pour exercer leur fonction.

SECTION 3 - CONCLUSION ET RAPPORT FINAL

633. Le but : un rapport final. L'enquête interne doit aboutir à un rapport final. Il peut cependant y avoir, en pratique, de nombreuses étapes intermédiaires avant d'y parvenir : rapports d'étape ou intermédiaires destinés à informer régulièrement l'instance dirigeante ou le comité chargé du suivi de l'enquête, redéfinition progressive du champ de l'enquête et des données analysées à mesure que les constats se précisent, extension ou au contraire resserrement du périmètre initial en fonction des résultats obtenus. Il peut parfois s'avérer préférable de séparer l'enquête en plusieurs volets distincts, par exemple par entité, par période ou par catégorie de faits, afin de faire avancer chaque volet à son propre rythme, de ne pas retarder l'ensemble de la démarche par les difficultés propres à un seul volet.

Un rapport d'enquête interne bien construit expose, dans un premier temps, clairement les finalités poursuivies par l'enquête, la méthodologie suivie, le calendrier et les démarches entreprises, notamment la liste de l'ensemble des actes et opérations d'investigation réalisés, indépendamment de leur résultat, ainsi que les éventuelles limites rencontrées dans l'accès à certaines informations (absence d'archives, obstacles juridiques ou techniques). Il comporte ensuite un exposé des faits, aussi précis que possible, reprenant les éléments recueillis tout au long de l'enquête.

Le rapport doit demeurer objectif tout au long de son exposé des faits. Il doit notamment relever, avec la même rigueur, les incertitudes ou contradictions

constatées au cours de l'enquête, plutôt que de les passer sous silence ou de les minimiser pour aboutir à une conclusion préétablie.

Cette garantie de sérieux et exigence d'objectivité conditionne, en définitive, la crédibilité même du rapport et sa capacité à résister à une remise en cause ultérieure.

Le rapport comporte ensuite généralement une partie conclusive, distinguant expressément les faits qui peuvent être considérés comme établis sur la base des éléments recueillis, ceux qui apparaissent seulement probables sans pouvoir être pleinement démontrés, et ceux qui, à l'inverse, ont été contredits par l'enquête.

Enfin, le rapport comporte, le cas échéant, une évaluation des risques encourus par l'entreprise à raison des faits établis, tant sur le plan civil que sur le plan pénal, ainsi que des propositions d'action et de remédiation, qu'il s'agisse de sanctions disciplinaires envisageables, de rupture de relations commerciales, ou de mesures visant à renforcer le dispositif de prévention et de détection de la corruption afin d'éviter la réitération de faits similaires (mise à jour de la cartographie des risques, du code de conduite, des procédures de contrôle comptable ou d'évaluation des tiers).

A noter, pour les entreprises soumises aux obligations de reporting non-financier (→ 404), que tant que l'enquête est ouverte, il ne s'agit pas d'un « cas avéré de corruption ou de versement de pots-de-vin »[1045] ; avec la clôture de l'enquête, concluant que les faits sont donnés, ces entreprises sont dans l'obligation de les intégrer dans leur rapport.

634. Forme et confidentialité du rapport. Le rapport d'enquête prend généralement la forme d'un écrit. Plus rarement, il peut prendre la forme d'un rapport purement oral, restitué directement à l'instance dirigeante ou au comité de suivi de l'enquête, sans support écrit formel remis à l'entreprise.

Néanmoins, si l'enquête est hautement délicate et réalisée en externe, l'entreprise peut chercher à éviter la remise d'une copie matérielle du rapport, afin d'en réduire la dispersion et les risques de fuite ou de saisie. Différentes modalités peuvent être envisagées à cet effet : une consultation du rapport uniquement dans les locaux du prestataire, tel un cabinet d'avocat ; une

[1045] Règlement délégué (UE) 2023/2772 de la Commission du 31 juillet 2023 complétant la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes d'information en matière de durabilité : « Les cas avérés de corruption ou de versement de pots-de-vin ne comprennent pas les cas de corruption ou de versement de pots-de-vin pour lesquels une enquête est toujours en cours à la fin de la période de reporting. La véracité des cas potentiels de non-conformité peut être établie par le responsable de la conformité ou une personne occupant une fonction similaire au sein de l'entreprise, ou par une autorité. Il n'est pas nécessaire que la véracité d'un cas soit établie par une instance juridictionnelle ».

consultation en ligne sécurisée, sans possibilité de téléchargement ni d'impression.

Quelle que soit la formule retenue, il faut également s'assurer de la confidentialité du rapport et de son contenu. En général, les personnes qui en prennent connaissance (dirigeants, salariés membres du comité de suivi) sont déjà soumises à un devoir général de confidentialité à l'égard de l'entreprise, résultant de leur contrat de travail ou de leur mandat social. Selon les cas, cette confidentialité peut cependant être utilement renforcée par des engagements spécifiques, tels qu'un accord de confidentialité (NDA) signé individuellement par chaque personne ayant accès au rapport, ou tout autre accord ad hoc précisant l'étendue de l'obligation, sa durée et les conséquences d'une violation.

635. Droit d'accès au rapport. Se pose ensuite la question du droit d'accès des personnes concernées à un tel rapport. Cette question se pose avec une acuité particulière dans d'autres matières, notamment en cas de harcèlement, tant pour la personne mise en cause que pour la victime, chacune ayant un intérêt direct à connaître les conclusions retenues à son égard. Il en est e même en matière de corruption, notamment pour celui qui veut se défendre contre une mesure disciplinaire prise à son égard.

La production d'un rapport ordonnée en justice[1046]

Un directeur des ressources humaines, licencié pour des faits qualifiés de harcèlement sexuel envers plusieurs jeunes salariées à l'issue d'une enquête interne ayant entendu treize personnes, conteste son licenciement comme abusif, invoquant notamment qu'aucun rapport d'enquête n'avait été produit et qu'il n'avait jamais été entendu sur les faits. Il a demandé à ce qu'il soit communiqué en justice. Le Tribunal y fait droit, reconnaissant par là-même qu'il a une valeur probante : « La partie défenderesse a expliqué ne pas avoir versé aux débats ledit rapport au motif que si elle l'avait communiqué, la partie requérante en aurait alors demandé son rejet parce qu'il s'agirait d'un document établi unilatéralement. En l'espèce, le tribunal du travail estime que le rapport d'enquête qui est mentionné dans le courrier des motifs constitue un document utile et indispensable pour la solution du litige. Il convient donc, avant tout autre progrès en cause, d'inviter la société S. de communiquer le rapport d'enquête interne à X. et de le déposer au greffe du tribunal du travail afin qu'il fasse l'objet d'un débat contradictoire. »

C'est essentiellement[1047] sur le fondement du droit d'accès consacré par l'article 15 du RGPD que les personnes physiques dont les données à caractère personnel figurent dans le rapport pourraient revendiquer un droit à en obtenir communication. Certes « la circonstance que des données personnelles relatives à un salarié fassent l'objet d'un traitement par son employeur dans le cadre d'une enquête interne ne fait pas obstacle, par

[1046] TT Lux., 20 février 2025, N° 680/25, n° L-TRAV-640/23.

[1047] On pourrait envisager d'autres bases légales comme le droit d'accès au dossier personnel garanti par le Code du travail.

principe, à l'exercice de son droit d'accès à ces données par le salarié, à moins que l'employeur démontre le caractère manifestement infondé ou excessif de la demande ou que les modalités d'exercice de ce droit portent atteinte aux droits et libertés d'autrui »[1048]. Mais ce droit d'accès n'est pas absolu. Son exercice ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui, y compris au secret des affaires ni, plus généralement, aux droits des autres personnes dont les données figurent également dans le rapport (autres témoins, autres personnes mises en cause).

Finalité du droit d'accès

Le droit d'accès prévu par l'article 15 du RGPD a traditionnellement été interprété de manière large. En principe, la personne concernée n'a pas à motiver sa demande ni à démontrer un intérêt particulier. La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi jugé que le responsable du traitement ne peut exiger une justification de la demande et que le considérant 63 du RGPD ne saurait limiter le droit d'accès aux seuls cas où la personne souhaite vérifier la licéité du traitement.

Cette approche connaît toutefois certaines nuances dans la jurisprudence récente, notamment lorsque le droit d'accès est invoqué dans un contexte contentieux afin d'obtenir des éléments de preuve. Plusieurs juridictions ont rappelé que ce droit vise avant tout à assurer la transparence du traitement des données personnelles et ne constitue pas un mécanisme général de préconstitution de preuves.

Le principe demeure néanmoins inchangé : l'exercice du droit d'accès n'est en règle générale soumis à aucune obligation de motivation. Les décisions récentes traduisent plutôt une attention accrue portée aux situations dans lesquelles ce droit pourrait être détourné de sa finalité ou exercé de manière abusive.

Nous renvoyons à une contribution d'Astrid Wagner et de Faustine Cachera détaillant le cadre et les limites du droit d'accès[1049].

Le retour d'information au lanceur d'alerte

Si l'enquête a été déclenchée sur base d'un signalement du lanceur d'alerte, l'entreprise doit informer par écrit l'auteur du signalement, dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception des mesures envisagées ou prises pour évaluer l'exactitude des allégations et, le cas échéant, y remédier, avec indication des motifs de ces mesures.

Au-delà de cette obligation légale, l'entreprise a un intérêt propre à soigner ce retour : un lanceur d'alerte convaincu que son signalement a été pris au sérieux et traité avec diligence sera moins enclin à considérer que la voie interne a échoué, réduisant d'autant le risque d'une escalade vers une alerte externe (autorités) ou, en dernier recours, une divulgation publique.

636. **Valeur probante du rapport.** L'entreprise peut vouloir utiliser le rapport d'enquête à des fins multiples ; toutes les finalités n'ont pas forcément

[1048] Conseil d'État, fr., 1er décembre 2025, n° 498023, *Société TotalEnergies SE*.
[1049] F. Cachera, A. Wagner, Le droit d'accès aux données personnelles dans toute sa splendeur : état des lieux, limites et enjeux, DPO News 2026/38.

été envisagées dès le début de l'enquête. Elle peut ainsi souhaiter licencier une personne sur le fondement des faits établis, et se prévaloir du rapport pour justifier ce licenciement en cas de contestation devant les juridictions du travail. Il en va de même en cas de résiliation d'un contrat commercial conclu avec un partenaire, un sous-traitant ou un intermédiaire impliqué dans les faits de corruption établis. L'entreprise peut également souhaiter agir plus activement, en engageant une action en dommages-intérêts contre un collaborateur, un cocontractant ou tout autre tiers responsable.

Le rapport peut aussi servir de base à une plainte pénale ou à une déclaration de soupçon auprès de la CRF. Il peut avoir son importance dans des demandes d'indemnisation adressées à l'assureur. Il peut aussi se retrouver dans le *data room* d'un *due diligence* pour une transactions. Et surtout – pour revenir au sujet de la corruption – il peut être pris en compte par un tribunal pour apprécier le sérieux des efforts de remédiation, et de la circonstance atténuante de peine en découlant (→ 300).

Le rapport : pas un rapport d'expertise judiciaire, peut-être un rapport d'expertise unilatéral

Le rapport d'enquête interne n'est pas un mode de preuve prévu en tant que tel par la procédure civile ou la procédure pénale luxembourgeoise. Il n'équivaut pas à un rapport d'expertise pour plusieurs raisons: l'expertise judiciaire est ordonnée par un juge, confiée à un expert indépendant et impartial (inscrit en principe) sur une liste officielle, et se déroule selon une procédure contradictoire encadrée. Le rapport d'enquête interne, à l'inverse, est mandaté unilatéralement par l'entreprise elle-même, sans intervention du juge ni participation des personnes concernées aux opérations d'investigation, ce qui exclut par nature sa qualification d'expertise au sens procédural du terme ; « le rapport (interne) n'a pas la valeur d'un rapport d'enquête judiciaire »[1050].

L'expertise unilatérale est admise par la jurisprudence tant civile que pénale[1051], à condition que le rapport ait été contradictoirement débattu. On peut éventuellement argumenter qu'une enquête interne suivie d'un rapport constitue une telle expertise unilatérale.

L'auteur du rapport : ni témoin, ni expert judiciaire

L'auteur du rapport n'est, en principe, pas un témoin, dès lors qu'il n'a généralement pas personnellement constaté les faits litigieux, mais s'est borné à recueillir, analyser et synthétiser des éléments recueillis auprès de tiers. Le témoignage, au sens de la procédure civile, porte sur des « faits dont ils ont personnellement connaissance »[1052]. Il ne peut pas non plus se prononcer en qualité d'expert à la barre, pour les raisons que nous venons de voir.

[1050] Cour d'appel, 8e, 7 janvier 2021, n° 1/21, n° CAL-2019-00419 du rôle.
[1051] Cour d'appel, corr., 13 mai 2026, n° 240/26 X : « Le rapport d'expertise, certes unilatéral ayant été régulièrement versé en cause et ayant fait l'objet de discussions, tant en première qu'en deuxième instance, est à retenir comme élément de preuve, aucune contestation ébranlant les constatations de l'expert n'ayant été présentée en cause ».
[1052] Art. 399 du Nouveau code de procédure pénale.

Cela n'exclut cependant pas nécessairement que l'auteur du rapport soit lui-même entendu par le juge, par exemple à titre de simple renseignement, afin d'éclairer la juridiction sur la méthodologie suivie et les conditions d'établissement du rapport. Il convient cependant de rappeler que la procédure luxembourgeoise ne connaît pas la *cross-examination* du rapporteur, telle qu'elle existe dans les pays de *common law* : ce mécanisme de contre-interrogatoire (interrogatoire croisé), permet, à l'avocat de la partie adverse d'interroger directement et sans filtre un témoin ou un expert appelé par la partie qui l'a cité, dans le prolongement direct de l'interrogatoire mené par cette dernière (*direct examination*), afin d'en tester la crédibilité, la fiabilité et la cohérence.

La preuve demeure libre en matière pénale et, dans une certaine mesure, également en matière civile et commerciale. Les juges acceptent en général les rapports d'enquête interne comme mode de preuve, même s'il existe certaines décisions en sens contraire. Ce qui importe avant tout, dans cette appréciation, est que le rapport ait pu faire l'objet d'un débat contradictoire devant le juge : la partie à laquelle il est opposé doit avoir eu l'occasion effective d'en discuter le contenu et d'y répondre.

La jurisprudence luxembourgeoise n'est pas complètement fixée[1053]. Le nombre de décisions reste limité, et il concerne presque exclusivement des affaires de droit du travail[1054]. Certaines décisions se montrent hostiles[1055], d'autres acceptent des rapports internes comme preuve (par exemple comme

[1053] Voir à propos d'une affaire de licenciement dans laquelle une enquête avait été menée par l'employeur par une cellule d'enquête interne, « à propos de la gestion jugée suspicieuse par la banque » d'un certain client. Le salarié a fait valoir « alors que bien que le pouvoir disciplinaire de l'employeur l'autoriserait à enquêter sur des faits commis par un salarié, l'enquête devrait se conformer au droit et les investigations devraient être justifiées et proportionnées par rapport aux faits qui seraient à l'origine de l'enquête » et reproché encore que les conclusions ne lui avaient jamais été communiquées.- Le Tribunal n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ces moyens, la sanction disciplinaire de rétrogradation ayant été écarte sur le principe de la légalité des peines, puisqu'elle n'avait été prévue dans aucun texte ou règlement interne. TT Lux., 8 décembre 2023, n° 3212/2023, n° L-TRAV-11/2022.

[1054] Notre analyse de la jurisprudence afférente a montré que dans de nombreuses affaires de droit du travail, la question tourne autour de la date de prise de connaissance des faits par l'employeur, date déterminante pour apprécier le délai d'un mois endéans lequel un licenciement pour faute grave doit intervenir ; la date d'établissement du rapport interne peut dans ce cas être déterminante. Dans un certain nombre d'autres affaires, les défendeurs (généralement employeurs) ont fait état d'enquêtes ou rapports internes sans les verser.

[1055] Cour d'appel, 21 novembre 2013, n° 38242 : « Pour établir la fausseté des « accusations » faites par A à l'égard de son supérieur hiérarchique direct F et Senior manager, respectivement de ses collègues de travail, B se base sur le résultat des auditions faites par le directeur des ressources humaines G auprès de F et des autres collègues du département J, C et H. Or, il se dégage des auditions de ces personnes reproduites dans les appendices de la lettre de licenciement qu'il s'agit de simples déclarations des membres du département où a travaillé A dans le cadre d'une enquête interne menée par la banque au sujet des doléances évoquées par A, émanant de surcroît en majeure partie des auteurs mêmes des mesures de discrimination visées par sa plainte. Ces auditions ne sauraient dès lors être prises en considération pour apprécier le caractère mensonger des « accusations » faites par A à l'égard de son supérieur hiérarchique et à l'égard de certaines de ses collègues de travail. Il en est de même du témoignage de H dans la mesure où il résulte de son mail du 1er septembre 2011 envoyé à A que J et C étaient venues la voir « pour tirer tout ça au clair et pour parler de l'ambiance générale au travail dans le département. ».

indice en matière pénale permettant de conclure à l'existence de charges suffisante[1056], de preuve au pénal[1057], de preuve en droit du travail[1058]).

Un rapport contesté par le salarié, mais admis par les juges[1059]

À la suite de son licenciement pour avoir volontairement désactivé puis supprimé des macros informatiques utilisées par son équipe, le salarié a contesté la régularité de l'enquête interne qui avait conduit l'employeur à l'identifier comme responsable des faits.

Le salarié soutenait que l'enquête avait été menée de manière secrète, arbitraire et non contradictoire. N'ayant pas été informé de l'existence de l'enquête, de son objet ni des faits qui lui étaient reprochés, il estimait que le rapport était irrégulier et devait être écarté. Il reprochait en outre aux premiers juges d'avoir présenté ce rapport comme une simple pièce du dossier alors qu'il avait servi de fondement aux motifs du licenciement.

L'employeur faisait valoir que, dans l'exercice de son pouvoir de direction et de contrôle, il pouvait diligenter une enquête interne afin d'identifier l'auteur d'une atteinte à ses systèmes informatiques. Selon lui, une telle enquête, de nature privée, n'était pas soumise aux exigences de l'article 6 de la CEDH ni aux garanties d'un procès équitable. Il soulignait également que le salarié avait été entendu dans le cadre de l'enquête et avait pu présenter ses explications tant devant les enquêteurs que lors de l'entretien préalable au licenciement. L'enquête avait précisément pour objet de vérifier les soupçons avant toute sanction disciplinaire

[1056] TA Lux., ch cons., 25 novembre 2015, n° 2961/15 : « En l'espèce, les faits ayant fait l'objet de l'instruction sont, dans l'appréciation de la chambre du conseil, susceptibles de revêtir les qualifications de vol domestique (…) sinon de vol, d'infraction à l'article 509-1 du Code pénal (…), de violation du secret professionnel, de violation des secrets d'affaires et également de blanchiment-détention. (…) En l'espèce, l'instruction menée en cause, au vu des aveux de A.), des pièces versées au dossier par la partie civile et notamment du « Rapport d'audit interne - Résultats de l'enquête interne suite à la diffusion sur le site (…) de documents de S. postérieurs à octobre 2010 » du 7 janvier 20156, du résultat des perquisitions et saisies ainsi que des constatations faites par les enquêteurs, a dégagé des charges suffisantes pour justifier un renvoi des faits reprochés à A.) devant une juridiction de jugement. » ;

[1057] TA Lux., 12e, 29 juin 2016, n° 1981/2016 : « Vu l'ordonnance numéro 2961/15 de la Chambre du conseil du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg du 25 novembre 2015 (…) Vu les rapports d'audit interne de la société coopérative S. (…) ». Pour une affaire pénale dans laquelle une enquête interne avait été diligentée par un établissement scolaire et menée par un cabinet d'avocat suite à des allégations relative à des faits de harcèlement sexuel en milieu professionnel dans une école , voir TA Lux., 9 juillet 2025, N° 2183/2025 ; l'enquête en tant que telle n'était cependant pas déterminante dans l'administration de la preuve.

[1058] TT Lux., 19 septembre 2024, n° 2814/24, L-TRAV-293/23. Un rapport d'enquête interne (ressources humaines) sur une plainte pour harcèlement moral a joué un rôle déterminant dans cette affaire de licenciement avec effet immédiat d'un avocat salarié, les constatations du rapport se retrouvant reprises dans la lettre de licenciement. Le rapport n'était cependant pas attaqué en tant que tel par le salarié licencié : celui-ci contestait la matérialité des faits reprochés et critiquait les attestations testimoniales pour leur caractère subjectif, sans remettre en cause la régularité ou la méthodologie de l'enquête elle-même. Le tribunal a retenu le comportement fautif du salarié au regard des attestations testimoniales non contredites ainsi qu'au regard du rapport d'enquête interne, qui a donc été accepté en tant que tel comme preuve.

[1059] Cour d'appel, 8e, 7 janvier 2021, n° 1/21, n° CAL-2019-00419 du rôle.

La Cour d'appel retient : « concernant le rapport d'enquête (…) le tribunal a retenu à juste titre que, même si le salarié n'a pas été informé des faits lui étant reprochés et qu'il n'a pas été assisté par un représentant du personnel, ce rapport n'est toutefois pas à écarter des débats, dans la mesure où il ne s'agissait pas d'une enquête judiciaire et que le rapport n'a pas la valeur d'un rapport d'enquête judiciaire mais uniquement d'une simple pièce et qu'il présente, par la démarche générale suivie par les enquêteurs et par les documents y étant annexés, des garanties suffisantes permettant de retenir que l'enquête n'a pas été menée de façon arbitraire. Le salarié reste par ailleurs en défaut de rapporter un élément concret de nature à établir le caractère arbitraire de l'enquête à laquelle l'employeur a fait procéder afin de déterminer les circonstances et l'auteur de l'atteinte à ses systèmes informatiques ».

637. Reprise de la jurisprudence française. Parmi les décisions que nous avons analysées, nous avons trouvé les énonciations les plus détaillées dans un jugement du Tribunal du travail[1060] relatif à un licenciement pour harcèlement moral. À la suite d'une enquête interne diligentée après des accusations de harcèlement moral et ayant conclu à l'existence d'un climat de peur au sein de l'entreprise, l'employeur a licencié une responsable d'équipe.

La salariée contestait la fiabilité du rapport d'enquête interne, qu'elle estimait fondé sur des déclarations anonymisées, partielles et insuffisamment corroborées par d'autres éléments de preuve. Elle reprochait également aux enquêteurs de ne pas lui avoir permis de présenter utilement sa version des faits et soutenait que l'échantillon des personnes interrogées n'était pas représentatif de l'ensemble du personnel.

Pour répondre aux critiques du salarié, destinées à faire écarter le rapport, le Tribunal a largement repris la jurisprudence française et retenu notamment les principes suivants :

- Une enquête interne réalisée par un tiers pour recueillir des témoignages après dénonciation de faits (en l'espèce de harcèlement) n'est pas une preuve déloyale[1061].
- Le juge n'est pas lié par les conclusions d'une enquête interne, qui peut être écartée des débats si elle ne respecte pas les principes de loyauté et d'impartialité[1062].
- Le principe de loyauté est respecté dès lors que le salarié mis en cause a eu la possibilité de s'exprimer et de présenter sa version des faits, même s'il choisit de ne pas y participer ; en l'espèce le salarié a informé

[1060] TT Esch, 1er juin 2023, n° 1098/23, n° E-TRAV-111/21.

[1061] « La jurisprudence française admet que les résultats d'une enquête réalisée dans une entreprise par un tiers en vue de recueillir des témoignages, après que des faits de harcèlement ont été dénoncés, ne constitue pas une preuve déloyale comme issue d'un procédé clandestin de surveillance de l'activité du salarié, mais constitue au contraire un mode de preuve licite (Cass. Soc. fr. 17-3-2021 n° 18-25.597 FS-PI). ».

[1062] « Les juges ne sont cependant pas liés par les conclusions d'une enquête interne et celle-ci pourra être écartée des débats si elle ne respecte pas les principes fondamentaux de loyauté et d'impartialité (Cass. Soc. fr., 27 novembre 2019 n°18-10.551.) ».

l'employeur d'une maladie et l'employeur a proposé deux nouvelles dates[1063].

- Le juge ne peut pas fonder sa décision uniquement ou de manière déterminante sur des témoignages anonymes (en l'espèce, le rapport se basait sur d'autres éléments)[1064].
- L'anonymisation ultérieure de l'identité des personnes auditionnées (par simples initiales), destinée à protéger leur vie privée, ne rend pas anonymes les dépositions recueillies lorsque les conclusions du rapport reposent exclusivement sur les réponses de personnes identifiées et entendues – le principe de loyauté est respecté[1065].
- Seule l'audition des personnes ayant connaissance des faits ou de leurs circonstances est pertinente ; il n'est pas nécessaire d'auditionner l'ensemble du personnel[1066].
- Pour être valable, une enquête doit être exhaustive et impartiale, mais elle n'a pas à être menée auprès de tous les collègues du salarié visé par les accusations[1067].

[1063] « En l'espèce, le tribunal se doit de constater qu'il ressort du rapport d'enquête daté du 7 décembre 2020 que X. (tout comme deux des autres personnes dispensées de prestation de travail à la suite de la diffusion du reportage) avait informé le cabinet chargé de l'enquête par le biais de son conseil juridique de l'époque qu'elle n'entendait pas participer à l'enquête, en se prévalant d'un arrêt maladie. Il ressort encore des documents et pièces soumis à l'appréciation du tribunal que le conseil juridique de l'employeur avait proposé - par message fax daté du 2 octobre 2020 - au conseil juridique de X. de reporter l'entrevue et avait proposé deux dates alternatives.. Dans ces circonstances, le tribunal retient que X. a eu la possibilité de s'exprimer quant aux faits et à présenter sa version des faits ; le principe de loyauté a donc été respecté à cet égard. ».

[1064] « La Cour de cassation française admet certes que le juge ne peut pas fonder sa décision uniquement ou de manière déterminante sur des témoignages anonymes (Cass. Soc. fr., 4 juillet, 2018, 17-18.241 FS-PB). Or, en l'espèce, il convient de constater que les auteurs du rapport d'enquête ont, outre le fait qu'ils ont clairement distingués entre témoignages anonymes recueillis et déclarations des personnes entendues dans le cadre de l'enquête diligentée, affirmé fonder leurs conclusions exclusivement sur les réponses des personnes auditionnées ».

[1065] « Si les auteurs du rapport d'enquête ont par la suite anonymisé l'identité des personnes entendues, convoquées ou autrement impliquées en utilisant uniquement les initiales, pratique qui s'explique sans aucun doute par un souci de protection de la vie privée de ces personnes, toujours est-il que les dépositions recueillies auprès des personnes auditionnées ne deviennent pas pour autant anonymes. Le principe de loyauté a donc encore été respecté à cet égard. ».

[1066] « En ce qui concerne la méthodologie employée, et plus particulièrement le choix des auteurs du rapport de ne pas auditionner l'ensemble du personnel de la société employeuse, il convient de considérer que seule l'audition des personnes ayant connaissance des faits ou des circonstances des faits s'avère pertinente. ».

[1067] « La Cour de cassation française admet d'ailleurs que si une enquête doit être exhaustive et impartiale pour être valable, l'enquête ne doit pas nécessairement être menée auprès de tous les collaborateurs du salarié auquel des agissements de harcèlement moral sont reprochés (Cass. Soc. fr., 8 janvier 2020, n° 18-20.151). »

- Une analyse quantitative fondée uniquement sur les personnes préalablement identifiées comme victimes ou témoins, ou s'étant spontanément manifestées, doit être considérée avec précaution[1068].
- Le tribunal apprécie librement et souverainement la valeur probante des éléments de preuve, en examinant toutes les pièces soumises et en analysant au moins sommairement celles sur lesquelles il se fonde, sans devoir motiver l'écartement de chaque pièce [1069] . S'agissant spécifiquement d'un rapport d'enquête, il appartient aux juges du fond d'en apprécier la valeur probante, notamment au regard des autres éléments de preuve produits par les parties[1070].
- Le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire n'impose pas, dans le cadre d'une enquête interne, que le salarié mis en cause ait accès au dossier, soit confronté aux collègues l'accusant, ou soit entendu, dès lors que la décision de l'employeur et les éléments qui la fondent pourront ultérieurement être discutés devant les juridictions de jugement[1071].

A noter que dans la suite de son raisonnement sur le fond, le Tribunal cite très fréquemment le rapport d'enquête. Il s'agissait donc d'une preuve essentielle et centrale dans ce dossier. Le tribunal a déclaré le licenciement justifié et débouté le salarié de toutes ses demandes.

638. Le droit à la contre-preuve. Le rapport d'enquête interne ne constituant pas une expertise, les règles spécifiques relatives au droit à la contre-expertise, qu'elles résultent de la procédure civile ou de la procédure pénale, ne lui sont pas applicables en tant que telles. Les principes généraux des droits de la défense donnent néanmoins à la partie à laquelle le rapport est opposé un droit à la contre-preuve, qui peut se manifester par exemple par la possibilité

[1068] « Il convient toutefois de préciser que l'analyse quantitative à laquelle se sont livrés les auteurs du rapport d'enquête est à considérer avec précaution alors que seules ont été auditionnées des personnes qui avaient été identifiées au préalable comme ayant été victime d'actes susceptibles de constituer des actes d'harcèlement moral ou comme ayant assisté à de tels actes, respectivement qui s'étaient manifestées auprès des enquêteurs. »

[1069] « Il convient de rappeler qu'il appartient au tribunal d'apprécier librement et souverainement la valeur probante des éléments de preuve versés aux débats. Il appartient ainsi au juge d'examiner toutes les pièces qui lui sont soumises et d'analyser au moins sommairement les pièces sur lesquelles il se fonde, même s'il n'a pas à mentionner toutes les pièces qu'il décide d'écarter. ».

[1070] « En ce qui concerne plus particulièrement un rapport d'enquête, il appartient aux juges du fond d'apprécier la valeur probante de ce rapport, notamment au regard des autres éléments de preuve produits par les parties (Cass. Soc. fr., 29 juin 2022, n° 21-11437). ».

[1071] « Il convient encore de préciser que le respect des droits de la défense et du principe de la contradiction n'impose pas que, dans le cadre d'une enquête interne destinée à vérifier la véracité des agissements dénoncés par d'autres salariés, le salarié ait accès au dossier et aux pièces recueillies ou qu'il soit confronté aux collègues qui le mettent en cause ni qu'il soit entendu, dès lors que la décision que l'employeur peut être amené à prendre ultérieurement ou les éléments dont il dispose pour la fonder peuvent, le cas échéant, être ultérieurement discutés devant les juridictions de jugement (Cass. Soc. fr., 29 juin 2022, n°20-22.220, attendu numéro 14). ».

de faire entendre ses propres témoins, ou de faire réaliser sa propre analyse des faits en cause, y compris par un expert ou un consultant de son choix.

L'entreprise se trouve naturellement dans une situation différente de celle du défendeur à l'encontre duquel le rapport est produit : elle dispose, par définition, de l'ensemble des éléments recueillis au cours de l'enquête, tandis que ce dernier ne dispose, le plus souvent, que du rapport lui-même, sans accès direct aux pièces sous-jacentes. Pour ce dernier, la contre-preuve sera donc, en pratique, souvent plus difficile à organiser, faute de disposer des mêmes moyens et des mêmes informations que l'entreprise.

A notre avis, il n'existe pas de droit à une « contre-enquête-interne ». En particulier, le salarié (ou un tiers) confronté à un rapport d'enquête interne qui lui est défavorable ne peut se prévaloir d'un droit d'investigation propre qui lui permettrait, par exemple, de mener ses propres recherches dans les données informatiques de l'entreprise ou dans sa documentation papier, ou de convoquer et faire entendre lui-même des témoins devant un enquêteur de son choix. La contre-preuve dont il dispose se limite, en principe, aux moyens qui sont normalement à sa portée dans le cadre d'un litige, à savoir la production de ses propres pièces, l'attestation de témoins qu'il parvient à convaincre de témoigner en sa faveur, ou le recours à un expert ou un consultant de son choix : elle n'emporte pas de droit autonome d'accès aux preuves détenues par l'entreprise ni de pouvoir d'investigation équivalent à celui de l'enquêteur interne.

Il faut cependant rappeler que, surtout dans les relations de travail, où il existe un certain déséquilibre entre les parties quant à l'accès aux preuves, ce déséquilibre peut amener le juge à le corriger, par exemple à travers les mécanismes procéduraux d'accès aux preuves (les demandes de production de pièces avant tout procès ou en cours d'instance), voire, dans certains cas, en faisant preuve d'une certaine tolérance à l'égard de la commission d'infractions par le salarié (par exemple, le vol de documents), lorsque celles-ci sont strictement nécessaires à l'exercice des droits de la défense. Nous avons consacré un ouvrage à part à ce sujet[1072].

L'entreprise peut utilement se prémunir contre ce type d'argument de défense en veillant à respecter aussi largement que possible ce droit à la contre-preuve au cours même de la procédure d'enquête. Ainsi, lors de l'audition des personnes suspectées, il peut leur être proposé d'indiquer si elles souhaitent faire entendre certains témoins ou faire procéder à des vérifications documentaires spécifiques utiles à leur défense. Une telle démarche devra être dûment documentée, tout comme, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'y aurait pas été fait droit. Il a cependant aussi été décidé qu'un salarié ne

[1072] J.-L. Putz, Le droit à la preuve dans les litiges de droit du travail, Luxembourg, Legitech, coll. Bibliothèque RPDS, 2024.

saurait critiquer un rapport s'il n'a pas lui-même pris l'initiative de solliciter l'audition de témoins à décharge[1073].

Le droit de critiquer et remettre en cause le rapport pose aussi la question, délicate, de l'accès par ceux auxquels le rapport est opposé, aux preuves sous-jacentes ayant fondé les conclusions du rapport, notamment les procès-verbaux des témoignages recueillis et les documents effectivement exploités par l'enquête. La réponse n'est pas tranchée de manière claire.

La contestation du rapport et le risque de faux

Dans le cadre du débat contradictoire, la partie à laquelle le rapport est opposé demeure libre de le contester, d'en critiquer la méthodologie, les conclusions ou l'objectivité. En revanche, le rapport ne constituant pas un témoignage, il ne saurait donner lieu ni à la qualification de faux témoignage, ni à celle de fausse attestation testimoniale.

La question peut cependant se poser de savoir si un rapport altéré pourrait constituer un faux au sens pénal du terme. Tout dépend, à cet égard, de la question de savoir si le rapport peut être qualifié d' « écrit protégé » au sens des articles 194 et suivants du Code pénal relatifs au faux en écriture. À notre sens, il est loisible de considérer qu'un rapport d'enquête interne, précisément établi pour servir de preuve et dont la forme est conçue pour présenter des garanties de fiabilité et de méthode, bénéficie d'une certaine crédibilité au regard des tiers et peut, à ce titre, être qualifié d'écrit protégé. Il en résulterait que l'établissement d'un rapport dont le contenu matériel aurait été altéré (faux matériel) ou dont le contenu, bien que matériellement intact, serait volontairement inexact (faux intellectuel), suivi de son usage, serait susceptible de constituer l'infraction de faux et usage de faux. Le faux intellectuel ne peut cependant en principe porter que sur les constatations présentées comme objectives et factuelles (p.ex. mention de témoins qui n'ont jamais été entendus, déformation de leurs propos, citation de documents inexistants) et non sur les déductions, en droit ou en fait, clairement identifiées comme telles, et qui n'expriment qu'un avis soumis à l'appréciation critique du lecteur du rapport. Si un tel rapport falsifié était produit et utilisé devant une juridiction en vue de tromper sa religion et d'obtenir une décision favorable, son utilisation pourrait en outre être constitutive d'une escroquerie au jugement.

Si des éléments factuels, personnellement relevés, sont confirmées par l'auteur du rapport sous forme d'attestation testimoniale ou en tant que témoin à la barre, tout mensonge devient pénalement sanctionnable (faux témoignage).

[1073] TT Esch, 16 juin 2025, n° 1595/2025, E-TRAV-112/24 : « X.) reproche en revanche à l'employeur de ne pas avoir procédé à une enquête interne afin d'établir la réalité des faits de manière objective. Or, les éléments du dossier ne permettent pas de retenir l'existence de salariés qui auraient pu contredire les témoignages recueillis dans le cadre d'une telle enquête. Le salarié lui-même n'a pas fait état à l'audience de l'existence de témoins qu'il aurait voulu faire entendre par l'employeur. Il n'a pas prouvé, ni même allégué avoir indiqué de tels témoins lors de son entretien préalable. Il n'a non plus versé d'attestations testimoniales de nature à contredire les témoignages figurant d'ores et déjà au dossier. C'est dès lors à tort qu'il estime que la manière de procéder de l'employeur n'aurait pas été équitable alors qu'il ne prouve pas avoir été lésé. ».

639. Protection des témoins, droits de la défense et valeur probante du rapport. Il convient, avant toute chose, de rappeler qu'un témoignage anonyme n'existe pas en droit luxembourgeois, que ce soit dans le cadre d'une procédure orale ou d'une procédure écrite. S'agissant en particulier des témoins entendus dans le cadre d'une enquête interne, la question de savoir si leur nom (ou tout autre élément d'identification) peut être mentionné dans le rapport est particulièrement délicate, dans la mesure où elle met en présence deux impératifs contradictoires.

D'un côté, révéler l'identité des témoins les expose à un risque de représailles, ce qui pourrait les dissuader en amont de témoigner lors d'une enquête ; il n'est d'ailleurs pas rare que les témoins demandent, en début d'entretien, si leur nom restera confidentiel, l'enquêteur devant alors arbitrer entre les informations qu'il obtiendra en échange d'un engagement de confidentialité et l'impact de cet engagement sur la valeur probante de son travail. La protection est particulièrement prononcé à l'égard du lanceur d'alerte à l'origine du signalement. Ce besoin de protection revêt une importance toute particulière en matière de corruption, pour plusieurs raisons cumulatives : d'une part, les personnes mises en cause dans une affaire de corruption occupent très souvent des positions hiérarchiques élevées au sein de l'entreprise (dirigeants, cadres supérieurs, responsables commerciaux), ce qui accroît considérablement le risque de représailles à l'encontre de témoins placés dans un lien de subordination à leur égard ; d'autre part, les schémas de corruption impliquent fréquemment plusieurs personnes agissant de concert (corrupteur, corrompu, intermédiaires), ce qui accroît le risque de pressions croisées et coordonnées sur les témoins ; enfin, la gravité des conséquences encourues par les personnes mises en cause (sanctions pénales, disciplinaires, réputationnelles) constitue, pour ces dernières, une incitation d'autant plus forte à chercher à identifier et à neutraliser les témoins à l'origine des révélations. Sans une protection adéquate des témoins, l'effectivité même du dispositif de détection de la corruption au sein de l'entreprise s'en trouverait durablement compromise, les collaborateurs étant naturellement dissuadés de coopérer à une future enquête.

De l'autre côté, le droit à la confrontation et à la contre-preuve, sans être absolu, demeure très souvent un élément essentiel du droit de la défense : savoir qui accuse et qui a dit quoi permet à la personne mise en cause de vérifier la crédibilité et l'impartialité du témoin, de le confronter utilement à ses propres dires et, le cas échéant, de déposer plainte pour faux témoignage si elle estime la déclaration recueillie mensongère. À cet égard, l'anonymisation des témoignages diminue la force probante du rapport, les personnes auxquelles celui-ci est opposé pouvant en contester la pertinence ou invoquer une violation de leurs droits de la défense, se trouvant dans l'impossibilité de contester utilement des témoignages dont elles ignorent les auteurs ; il faut également relever qu'une déclaration recueillie sans prestation de serment,

comme c'est le cas dans le cadre d'une enquête interne, n'a pas la même valeur probante qu'un témoignage recueilli sous serment devant un juge, même si elle peut néanmoins être prise en compte par ce dernier.

Un équilibre doit ainsi être trouvé entre, d'une part, les droits de la défense de la personne mise en cause et, d'autre part, la protection légitime des témoins, tout particulièrement du lanceur d'alerte. Cet équilibre doit être apprécié au cas par cas, en fonction notamment de la gravité des faits, du risque réel de représailles à l'encontre du témoin, et de l'usage auquel le rapport est destiné (usage strictement interne, communication à l'autorité judiciaire, production en justice). Une solution intermédiaire, consistant à diffuser une version du rapport partiellement anonymisée selon le destinataire, tout en conservant en interne, sous une confidentialité stricte, l'ensemble des éléments permettant d'identifier les témoins en cas de besoin ultérieur, peut utilement être envisagée.

La jurisprudence, principalement européenne et étrangère, évoquée dans l'encadré ci-après, offre un éclairage utile sur la manière de concilier ces deux impératifs contradictoires. Il en ressort, en substance, que la jurisprudence admet, en principe, qu'un rapport d'enquête interne conserve sa valeur probante même lorsque l'identité des personnes auditionnées n'est pas révélée à la personne mise en cause. Cette valeur probante découle alors davantage du constat de plusieurs témoignages cohérents entre eux que de l'identification précise de leurs auteurs, ces témoignages étant, le cas échéant, encore renforcés lorsqu'ils sont corroborés par d'autres éléments objectifs du dossier (documents, données comptables, échanges écrits).

Relevons toutefois une affaire pénale luxembourgeoise de 2021 dans laquelle un rapport interne avait été versé ; les juges ont cependant estimé qu'ils ne peuvent se fonder que sur les auditions des témoins devant la police et à l'audience, et non sur le rapport interne, puisqu'il n'y avait pas de transcription exacte des déclarations des personnes entendues[1074].

Entre protection des témoins et valeur probante du rapport

La question de l'anonymat des témoins occupe une place centrale dans les enquêtes internes sensibles. Si la protection de l'identité des personnes entendues favorise l'émergence de témoignages sincères et complets, elle soulève également des interrogations relatives aux droits de la défense et à la force probante du rapport d'enquête qui en résulte.

La jurisprudence européenne (surtout en matière de relations de travail) retient ainsi que « Dans le cadre d'une enquête, il peut être légitime de protéger les témoignages et de ne pas révéler l'identité des témoins »[1075]. En effet, « dans le contexte d'une plainte pour harcèlement moral, il y a lieu, sauf circonstance particulière, de garantir la confidentialité des témoignages recueillis, y compris lors de la procédure contentieuse,

[1074] TA Lux., 18e, 25 février 2021, n° 408/2021.
[1075] Tribunal de l'UE, 23 mars 2022, n° T-661/20, § 167.

dans la mesure où la perspective d'une éventuelle levée de cette confidentialité au stade contentieux peut empêcher la tenue d'enquêtes neutres et objectives bénéficiant d'une collaboration sans retenue des membres du personnel appelés à être entendus comme témoins »[1076].

Il a même été décidé qu'un rapport d'enquête est susceptible d'être annulé lorsqu'il ne garantit pas l'anonymat et la confidentialité de l'identité des témoins[1077].

Il a encore été décidé[1078] : « le requérant était en droit, afin de pouvoir présenter utilement ses observations au bureau du CESE avant que celui-ci ne prenne une décision, de se faire communiquer, à tout le moins, un résumé des déclarations des différentes personnes consultées au cours de la procédure d'enquête, dans la mesure

[1076] Cour de justice de l'UE, 11 juillet 2013, F-46/11, § 41 ; Voir aussi Tribunal de la fonction publique de l'UE, 12 décembre 2012, F-43/10, § 97 : « Dans le contexte d'une enquête sur des faits de harcèlement moral, dès lors que le rapport d'enquête est circonstancié et qu'aucun élément du dossier ne permet de douter qu'il ne reproduirait pas la substance des témoignages recueillis, il n'est pas déraisonnable, sauf circonstance particulière, de vouloir préserver les témoins en leur garantissant l'anonymat et la confidentialité de toute donnée susceptible de les identifier, afin, dans l'intérêt même des plaignants, de permettre la tenue d'enquêtes neutres et objectives bénéficiant d'une collaboration sans retenue des membres du personnel. Comme le plaide la BCE, il n'apparaît pas déraisonnable non plus de vouloir prévenir ainsi tout risque d'influence a posteriori des témoins par les personnes incriminées, voire même par les plaignants. Par ailleurs, il n'est pas davantage déraisonnable de considérer que la confidentialité des témoignages est nécessaire à la préservation de relations de travail de nature à assurer le bon fonctionnement des services. En effet, il n'est pas établi que, lorsque l'enquête ne corrobore pas leur opinion, une transparence totale en la matière serait susceptible de mettre un terme au sentiment de frustration et de méfiance des personnes convaincues de faire l'objet d'un harcèlement moral ».

[1077] Tribunal de la fonction publique de l'UE, 18 septembre 2012, n° F-58/10 : « « l'enquêteur était lui-même pleinement conscient des difficultés pour les membres du personnel de témoigner sans bénéficier de la garantie que leur identité ne serait pas communiquée aux deux personnes accusées de harcèlement moral (…) l'enquêteur, en même temps que de mettre en exergue ces difficultés, a souligné que l'enquête avait permis de mettre au jour une « intense atmosphère de crainte au sein de l'unité 1 'Administration', atmosphère qui a[vait] eu pour conséquence que les membre du personnel n'[avaient] pas osé exprimer leur point de vue ou, à tout le moins, [avaient été] très réticents à le faire. (…) l'ensemble des éléments relevés par l'enquêteur lui-même devait le conduire à garantir l'anonymat aux témoins, celui-ci s'est, de manière contradictoire, abstenu de le faire, en dépit d'une demande faite en ce sens par le requérant. Dans ces conditions, le Tribunal considère que le refus de l'enquêteur de garantir l'anonymat aux témoins ne lui a pas permis de procéder à un examen complet des circonstances de l'espèce et, partant, a entaché l'enquête d'irrégularité. Par suite, et dans la mesure où, ainsi qu'il a été dit, le directeur s'est fondé sur le rapport final pour adopter la décision litigieuse, il y a lieu de considérer que celle-ci est entachée d'illégalité ».

[1078] Tribunal de l'UE, 1er septembre 2021, T-377/20. Dans cette affaire, le fonctionnaire sanctionné n'avait pas eu accès aux annexes afférentes, contenant un résumé des témoignages. Les juges ont analysé en détail si le résumé reflétait la substance des déclarations des témoins et lanceurs d'alerte pour arriver à la conclusion que tel était le cas. Voir aussi, dans le même sens : Tribunal de l'UE, 2 février 2022, T-536/20, § 57 : « En tant que plaignante, la partie requérante est ainsi en droit, afin de pouvoir présenter utilement ses observations, de se faire communiquer, à tout le moins, un résumé des déclarations de la personne accusée de harcèlement et des différents témoins entendus, dans la mesure où ces déclarations ont été utilisées par le comité d'enquête, dans son rapport, pour formuler des recommandations au président de l'institution en cause et où ce dernier a fondé sa décision sur celles-ci, la communication de ce résumé devant être effectuée dans le respect, le cas échéant, du principe de confidentialité ».

où ces déclarations avaient été utilisées par l'OLAF, dans son rapport, pour formuler des recommandations au président du CESE et au vu desquelles le bureau a fondé la mesure litigieuse, la communication de ce résumé devant être effectuée, le cas échéant, dans le respect du principe de confidentialité ». (…) « il pouvait être recouru à certaines techniques, telles que l'anonymisation voire la divulgation de la substance des témoignages sous la forme d'un résumé, ou encore le masquage de certaines parties du contenu des témoignages »

Quant à la jurisprudence française, la Cour de cassation[1079] rappelle (encore en matière de droit du travail) que la preuve est libre. Ainsi, un rapport d'enquête interne auquel l'employeur a recouru suite à des informations de possibles faits de harcèlement sexuel ou moral peut être produit pour justifier la faute imputée au salarié licencié[1080].

De même, une enquête effectuée au sein d'une entreprise (même réalisée à l'insu du salarié sanctionné), ne constitue pas une preuve déloyale et n'est pas le fruit d'un procédé clandestin[1081].

Dans un arrêt de 2020 du Conseil d'État français[1082], celui-ci adopte cependant une position plus restrictive. Il estime que les droits de la défense impliquent la

[1079] Cour de cassation fr., civile, chambre sociale, 29 juin 2022, n° 21-11.437 : « Il résulte des textes susvisés et du principe de liberté de preuve en matière prud'homale qu'en cas de licenciement d'un salarié à raison de la commission de faits de harcèlement sexuel ou moral, le rapport de l'enquête interne, à laquelle recourt l'employeur, informé de possibles faits de harcèlement sexuel ou moral dénoncés par des salariés et tenu envers eux d'une obligation de sécurité lui imposant de prendre toutes dispositions nécessaires en vue d'y mettre fin et de sanctionner leur auteur, peut être produit par l'employeur pour justifier la faute imputée au salarié licencié. Il appartient aux juges du fond, dès lors qu'il n'a pas été mené par l'employeur d'investigations illicites, d'en apprécier la valeur probante, au regard le cas échéant des autres éléments de preuve produits par les parties ».

[1080] La Cour d'appel de Montpellier (Cour d'appel, Montpellier, 4e chambre sociale, 29 février 2012, n° 10/09048.) a pu décider que « L'employeur qui, pour caractériser la faute grave reprochée au salarié, a l'obligation d'apporter la preuve de l'existence de faits précis, a satisfait à cette obligation. Les entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête effectuée à sa demande reprennent des faits précis. Le fait que dans la retranscription de ces entretiens certains noms ne soient évoqués que par des initiales est sans portée, d'autant que Mmes B. et A. ont confirmé les faits dénoncés lors de leurs auditions par les services de police dans le cadre de la procédure en diffamation intentée par M. B., laquelle a fait l'objet d'un classement sans suite ». On peut retenir de cet arrêt que le fait que les témoins n'aient pas été cités nominativement ne supprime pas en soi la valeur probante d'un rapport d'enquête. Le concerné avait fait cassation en reprochant notamment le fait que « l'employeur ne peut se prévaloir au soutien d'un licenciement, d'un rapport d'enquête interne établi sur la base de témoignages anonymes, insusceptibles d'être vérifiés et contestés par le salarié », moyen qui n'a cependant pas été retenu en tant que tel (Cour de cassation fr., soc. , 18 février 2014, n° 12-17.557).

[1081] Cour de cassation fr., Chambre sociale, 17 mars 2021, n° 18-25.597.

[1082] Conseil d'Etat fr., 5 février 2020, n° 433130, JurisData n° 2020-001392 : « Lorsqu'une enquête administrative a été diligentée sur le comportement d'un agent public, y compris lorsqu'elle a été confiée à des corps d'inspection, le rapport établi à l'issue de cette enquête, ainsi que, lorsqu'ils existent, les procès-verbaux des auditions des personnes entendues sur le comportement de l'agent faisant l'objet de l'enquête font partie des pièces dont ce dernier doit recevoir communication … sauf si la communication de ces procès-verbaux serait de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné ». Etaient en cause 55 procès-verbaux d'audition qui n'avaient pas été communiquées. Par conséquent, la procédure a été déclarée irrégulière, et le décret infligeant la sanction disciplinaire a été annulé pour excès de pouvoir.

communication à l'intéressé des procès-verbaux des témoignages portés à son propos, sauf si cette communication est susceptible de causer un préjudice grave à leurs auteurs. Était en cause une enquête menée à propos de faits de harcèlement.

640 à 649. Réservés.

CHAPITRE 2 - SANCTIONS DISCIPLINAIRES

650. Introduction. Lorsque des faits de corruption ou d'infractions assimilées sont commis par un salarié ou un agent public, la question d'une sanction disciplinaire se pose. L'employeur a tout intérêt à réagir : la tolérance de tels comportements envoie un mauvais signal en interne comme en externe, et fragilise la politique de conformité (mot-clef : '*accountability*'). Le principe de proportionnalité gouverne le choix de la sanction ; mais des faits de corruption, même simplement tentés, atteignent souvent une gravité telle qu'ils justifient qu'il soit mis fin à la relation d'emploi.

Les règles applicables varient selon la nature du lien contractuel : les salariés de droit privé relèvent du Code du travail et du droit commun du licenciement (section 1), tandis que les fonctionnaires et agents assimilés sont soumis à des régimes statutaires spécifiques, dotés de procédures particulières (section 2). Sans prétendre en faire une présentation exhaustive, il paraît utile d'en rappeler les grandes lignes. Envers les personnes qui ne sont pas dans un lien de subordination, le concept de la sanction est plus diffus (section 3).

Le statut d'« agent public » et le régime disciplinaire sont dissociés. Un fonctionnaire peut être sanctionné disciplinairement pour des faits qu'il commet dans un cadre privé ; une personne salariée soumise au contrat de travail peut être investie d'une mission de service public et donc se rendre coupable de corruption publique.

SECTION 1 - DROIT DU TRAVAIL

651. Notion de sanction disciplinaire et mesures provisoires[1083]. Une sanction disciplinaire est une mesure prise par l'employeur à l'encontre d'un salarié en réaction à un manquement fautif à ses obligations professionnelles, afin de le réprimer ou de prévenir sa réitération. Le pouvoir disciplinaire est

[1083] Le présent ouvrage n'a pas pour vocation d'aborder le droit du travail en détail. Le lecteur est renvoyé à nos publications afférentes, notamment notre guide pratique, J-L Putz, Comprendre et appliquer le droit du travail, 5e éd., Bruxelles, Larcier, 2020 ; et à notre recueil de jurisprudence annuel en deux tomes, « Recueil de jurisprudence en droit du travail luxembourgeois », Promoculture.

l'accessoire du pouvoir de direction de l'employeur. Il suppose une faute du salarié constitutive de la violation d'une obligation professionnelle[1084]. Des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence, ou même la simple acceptation d'un avantage indu en lien avec les fonctions du salarié, constituent typiquement une violation grave de l'obligation de loyauté et d'intégrité inhérente au contrat de travail, et donc une faute disciplinaire - indépendamment de toute qualification pénale parallèle. Toute mesure prise par l'employeur en réaction à une suspicion de corruption (suspension, réaffectation temporaires) n'est pas nécessairement une sanction disciplinaire au sens juridique : une simple mesure d'organisation ou une mesure conservatoire, prise le temps de clarifier les faits, ne relève pas de ce régime et n'est pas soumise aux mêmes contraintes procédurales.

La sanction doit être adaptée à la gravité du manquement. La jurisprudence a longtemps exigé un contrôle strict de l'adéquation entre la faute et la sévérité de la sanction, notamment en matière de licenciement.

Il convient toutefois de rappeler qu'une simple perte de confiance, non étayée par des faits précis et avérés, ne suffit en principe pas à fonder un licenciement. Pour les dossiers de corruption cela implique que si, au terme des investigations et enquêtes menées à la suite de suspicions de corruption, il subsiste d'importantes zones d'ombre et de simples indices, mais aucune certitude suffisante que le salarié a effectivement commis les faits qui lui sont reprochés, un licenciement ne serait, en principe, pas justifié. L'employeur devra alors, selon les circonstances, soit poursuivre l'enquête jusqu'à obtenir des éléments suffisamment probants, soit renoncer à toute sanction disciplinaire fondée sur ces faits précis.

Mise à pied conservatoire et mesures provisoires

La mise à pied conservatoire constitue l'outil pratique le plus utile pour l'employeur confronté à des soupçons de corruption. L'employeur peut, en cas de faute grave, prononcer avec effet immédiat et sans autre forme la mise à pied conservatoire du salarié, avec maintien des salaires, traitements, indemnités et autres avantages jusqu'au jour de la notification du licenciement. Cette mesure permet ainsi d'écarter immédiatement le salarié suspecté de l'entreprise – et notamment de l'accès aux systèmes, dossiers ou relations commerciales concernées par les soupçons – pendant que l'enquête interne se poursuit, sans pour autant épuiser prématurément le délai d'un mois pour notifier le licenciement, ni renoncer à la rémunération du salarié durant cette période d'attente.

La mise à pied conservatoire n'est soumise, formellement, à aucune exigence de motivation écrite préalable, contrairement au licenciement lui-même. Il demeure toutefois vivement conseillé, en pratique, de notifier la mise à pied par écrit et de manière suffisamment claire, ne serait-ce que pour éviter toute contestation ultérieure sur son existence même et sa date, la jurisprudence ayant déjà eu à requalifier en licenciement oral abusif un renvoi immédiat dont l'employeur n'avait pas établi à

[1084] Cour d'appel, 3e, 17 novembre 2016, n° 42336.

suffisance qu'il s'agissait d'une mise à pied conservatoire plutôt que d'un congédiement de fait.

Mais le licenciement pour motif grave doit être notifié au plus tôt le jour qui suit la mise à pied et au plus tard huit jours après cette mise à pied. Ce délai très court a une conséquence pratique en matière de corruption : la mise à pied ne doit être prononcée qu'une fois que l'employeur dispose d'éléments suffisamment consistants pour envisager, dans les huit jours, soit un licenciement, soit à tout le moins l'entretien préalable qui y conduira ; à défaut, l'employeur s'expose à devoir soit notifier prématurément un licenciement insuffisamment étayé, soit laisser tomber la mise à pied, ce qui autoriserait le salarié à reprendre son poste.

Cependant, parfois les suspicions sont si graves qu'il n'est plus possible de laisser le salarié en poste, avec des accès par exemple à des données sensibles ou aux comptes bancaires. Certaines décisions admettent qu'en dehors de la procédure de mise à pied à proprement parler, il est possible de relever le salarié temporairement de ses fonctions ou de les réaffecter (en principe avec maintien du salaire). Il importe cependant de le formaliser clairement pour que l'annonce ne puisse être requalifiée en licenciement. En outre, ce type de démarche évolue dans un cadre juridique peu clair et reste ainsi risquée. Si le salarié marque son accord, une suspension amiable posera moins de difficultés.

La « mise à pied » d'un salarié ordinaire ne doit pas être confondue avec la « mise à pied » d'une femme enceinte ou d'un délégué du personnel, qui obéissent à des règles différentes.

Il n'existe pas d'obligation générale d'entendre le salarié avant sanction, sauf l'entretien préalable au licenciement obligatoire dans les entreprises de 150. L'exercice du pouvoir disciplinaire reste soumis au contrôle des juridictions du travail, destiné à prévenir tout abus ou arbitraire[1085]. Le régime du recours est clair en matière de licenciement ; il l'est beaucoup moins pour les sanctions intermédiaires telles que l'avertissement.

652. Faculté ou obligation[1086] ? En principe, l'employeur n'est pas tenu de sanctionner ; il peut faire preuve de clémence. Cette liberté trouve toutefois parfois des limites, par exemple en matière de harcèlement et de sécurité au travail, où l'employeur a un devoir de protection des autres salariés. Un raisonnement analogue peut s'appliquer aux dispositifs anti-corruption : surtout dans les secteurs réglementés (banque, assurance, marchés financiers) ou pour les entités soumises à une obligation de vigilance, l'inaction de l'employeur face à des signaux de corruption peut exposer l'entreprise elle-

[1085] Cour d'appel, 3e, 29 octobre 2015, n° 41033.

[1086] En l'absence de principe général d'égalité de traitement, l'employeur peut sanctionner différemment des salariés ayant commis des faits similaires, sous la seule réserve de ne pas recourir à un critère discriminatoire. En matière de corruption, ce principe permet à l'employeur de moduler la sanction selon le niveau hiérarchique et le degré d'exposition du salarié aux tiers (fonction achats, relations avec des agents publics, etc.), mais l'exige aussi : plus la fonction expose au risque de corruption, plus l'exigence de rigueur disciplinaire sera reconnue comme légitime.

même à des reproches, ce qui transforme en pratique la faculté disciplinaire en une quasi-nécessité d'agir.

Au-delà de sa fonction répressive, une sanction disciplinaire remplit également une fonction exemplaire et préventive : elle permet à l'entreprise d'afficher, en interne comme vis-à-vis des tiers, une politique de tolérance zéro face à la corruption et aux comportements voisins. À ce titre, la réaction disciplinaire s'inscrit dans la politique de prévention, de sensibilisation et de gestion des risques de l'entreprise, au même titre que la formation du personnel ou l'adoption d'un code de conduite : une sanction dissuasive et visible renforce la crédibilité du dispositif préventif et envoie un signal clair aux autres salariés. L'absence de sanction ou une sanction insuffisante peut conduire à un laisser-aller et inviter les collègues à imiter le comportement.

***Non bis in idem* et pardon social**

Une même faute ne peut être sanctionnée deux fois sur le plan disciplinaire, même si des conséquences civiles ou pénales distinctes peuvent s'y ajouter. Un avertissement épuise le pouvoir de réaction de l'employeur pour les faits visés[1087]. Application pratique en matière de corruption : si l'employeur choisit, en connaissance de cause, de ne sanctionner un premier comportement suspect (par exemple l'acceptation d'un cadeau au-delà des seuils autorisés par la politique interne) que par un simple rappel à l'ordre, il ne pourra plus revenir sur ce fait précis pour fonder un licenciement ultérieur, sauf survenance de faits nouveaux ou de faits plus graves découverts après coup.

L'employeur qui, après avoir eu connaissance des faits, adopte un comportement incompatible avec une sanction ultérieure (renouvellement du contrat, promotion, certificat de travail élogieux, assurances données au salarié) est réputé avoir pardonné la faute[1088].

653. Corruption et licenciement. Nous n'avons identifié aucune décision publiée des juridictions luxembourgeoises portant spécifiquement sur un licenciement ou une sanction disciplinaire prononcés à l'encontre d'un salarié pour des faits de corruption au sens strict. En l'absence de précédent luxembourgeois directement topique, il convient de raisonner par analogie à partir des principes dégagés pour d'autres infractions, par exemple en matière de vol domestique, d'abus de confiance et, plus généralement, d'infractions pénales commises dans le cadre professionnel, ces dernières étant les plus proches de la problématique de la corruption. La jurisprudence confirme de manière constante qu'un fait unique et isolé peut justifier un tel licenciement, dès lors qu'il est suffisamment grave pour ébranler définitivement la confiance entre les parties.

[1087] voir notamment Cour d'appel, 3e, 21 juin 2011, n° 35908 ; Cour d'appel, 3e, 26 novembre 2015, n° 40309 ; Cour d'appel, 3e, 14 janvier 2010, n° 33878.
[1088] Voir p.ex. Cour d'appel, 3e, 21 décembre 2010, n° 35746 ; Cour d'appel, 3e, 1er février 2007, n° 29738 ; Cour d'appel, 3e, 28 novembre 2013, n° 37542.

(c) 2026 - J-L Putz

La corruption constitue une infraction pénale exposant l'entreprise à des risques importants (sanctions pénales et réglementaires, atteinte à la réputation, remise en cause de relations commerciales ou de marchés publics) et porte atteinte, par nature, à la confiance que l'employeur doit pouvoir placer dans son salarié. Dans la plupart des cas, de tels faits seront donc constitutifs d'une faute grave, justifiant un licenciement avec effet immédiat.

Si le licenciement avec effet immédiat demeure la réponse appropriée dans la grande majorité des cas de corruption avérée, l'employeur reste tenu, comme pour toute sanction disciplinaire, de motiver et d'établir la réalité et la gravité concrète des faits reprochés, sans pouvoir se contenter d'invoquer la seule qualification pénale des faits. Ce n'est que dans des hypothèses mineures, ne caractérisant pas à proprement parler un acte de corruption au sens pénal mais plutôt un manquement à la politique de prévention interne, que des sanctions plus légères pourront se justifier : ainsi, l'acceptation de cadeaux ou d'invitations en violation des seuils fixés par la politique interne, ou encore l'omission, non intentionnelle, de déclarer un conflit d'intérêts, pourront selon les circonstances être sanctionnées par un avertissement ou une rétrogradation plutôt que par un licenciement, à condition toutefois que ces sanctions intermédiaires aient été prévues avec suffisamment de précision dans le régime disciplinaire de l'entreprise.

Le fondement de la faute ne repose cependant pas nécessairement sur l'existence d'une politique ou d'un cadre interne spécifique. En vertu de l'obligation générale de loyauté due à l'entreprise, tout salarié doit s'abstenir de faits mettant en doute sa probité, et notamment de tout acte de corruption ou assimilé, s'agissant d'infractions pénales. Ainsi, même en l'absence de toute charte ou politique anti-corruption au sein de l'entreprise, un tel comportement demeure fautif : nul n'est censé ignorer la loi, et tout salarié est censé connaître l'interdiction de la corruption et des infractions voisines. Il n'en demeure pas moins utile, pour éviter toute discussion et clarifier les choses, de prévoir une politique claire en la matière. Comme indiqué dans nos développements relatifs à la prévention, c'est surtout au niveau des comportements en amont (par exemple la politique en matière de cadeaux) que le risque peut être efficacement endigué.

Il convient enfin de rappeler que le salarié doit s'abstenir de commettre des infractions, même si l'employeur le lui demande. Ainsi, le salarié qui participe à un schéma frauduleux ne peut s'exonérer de sa responsabilité disciplinaire en soutenant qu'il a agi sur instruction de son supérieur hiérarchique, voire sous la pression de ce dernier (→ 276). Même une participation accessoire au schéma de corruption peut être sanctionnée : tel est le cas, par exemple, du salarié qui exécute, sur instruction de son supérieur, des virements dont il sait qu'ils sont liés à un acte de corruption, ou de celui qui prépare la réunion de son supérieur hiérarchique avec une personne offrant son « influence » politique. Le juge pourra néanmoins tenir compte, dans l'appréciation de la

gravité de la faute et dans le choix de la sanction, du degré d'implication effective du salarié dans le schéma frauduleux ainsi que de son niveau hiérarchique et de sa marge d'autonomie réelle.

654. **Motifs tirés de la vie privée du salarié**. Seuls les motifs liés au contexte professionnel peuvent en principe servir de base à une sanction disciplinaire, tel un licenciement ; les faits relevant de la vie privée du salarié échappent en principe au pouvoir disciplinaire de l'employeur. Il peut toutefois en être autrement lorsque ces faits ont un impact objectivable sur l'exercice de la profession, ce qui dépend essentiellement de deux critères : (i) la nature et la gravité des faits commis dans la vie privée, et (ii) le poste occupé au sein de l'entreprise, notamment le degré de responsabilité et de probité exigé par la fonction[1089], respectivement le caractère représentatif de la fonction. Ainsi, par exemple, le fait qu'un magasinier soit poursuivi ou condamné pour avoir, dans sa vie privée, tenté d'offrir de l'argent à un agent de police afin d'éviter un retrait de permis, ne devrait en principe pas pouvoir justifier son licenciement, faute de lien suffisant avec l'exercice de ses fonctions. À l'inverse, le fait que le directeur financier d'une entreprise soit condamné pour trafic d'influence en lien avec sa déclaration d'impôts personnelle pourrait, selon nous, justifier son licenciement, un tel comportement faisant naître des doutes légitimes dans le chef de l'employeur quant à la probité avec laquelle ce dernier exerce ses responsabilités, en particulier lorsque celles-ci impliquent la gestion de fonds et le respect d'obligations fiscales et comptables pour le compte de l'entreprise. Nous invitons néanmoins le lecteur à la prudence : chaque espèce reste tributaire de ses circonstances concrètes, et il conviendra toujours de vérifier, au cas par cas, que l'incidence sur l'exercice de la profession est suffisamment établie et non simplement supposée.

655. **Protection contre les représailles et lanceurs d'alerte.** Nous rappelons que le salarié qui a dénoncé des faits de corruption est protégé comme lanceur d'alerte, sur base d'une loi de 2023 (→ 533) et de règles spécifiques du Code du travail (→ 537). Ce n'est que si la mauvaise foi du salarié est établie (dénonciation calomnieuse, volonté de nuire) qu'une sanction redevient possible Le pouvoir disciplinaire de l'employeur ne doit en aucun cas être détourné de sa finalité pour servir d'instrument de représailles à l'encontre de personnes qui dénoncent des faits de corruption, dans le but de les intimider ou de les faire taire.

[1089] voir notamment Cour d'appel, 10 janvier 2008, n° 32530 : des faits de la vie privée du salarié, tels que la consommation de stupéfiants, peuvent ébranler la confiance de l'employeur, mais celui-ci ne peut les invoquer qu'à condition d'établir une incidence directe sur l'exercice des fonctions ou des circonstances concrètes de nature à faire présumer un risque sérieux ; TT Esch-sur-Alzette, 13 novembre 2015, n° 2671 : l'employeur-banquier doit pouvoir avoir une confiance totale dans la probité et l'intégrité de ses salariés et est en droit de ne s'exposer à aucun risque inutile, un fait de la vie privée révélant des risques non négligeables pour l'employeur au niveau professionnel pouvant dès lors justifier le licenciement.

656. Typologie des sanctions. Le Code du travail encadre précisément le licenciement avec préavis et le licenciement avec effet immédiat, Pour toute autre sanction (avertissement, rétrogradation, sanction pécuniaire), aucune procédure légale spécifique n'existe ; la jurisprudence admet ce type de sanctions, mais à condition d'avoir été préalablement prévus et définis avec une précision suffisante, par exemple dans un règlement interne. Pour un dossier de corruption, il est donc vivement conseillé d'ancrer dans le règlement intérieur ou le code de conduite anti-corruption de l'entreprise une échelle de sanctions explicite couvrant précisément ce type de manquement, afin de sécuriser toute mesure disciplinaire. Il paraît toutefois préférable, en pratique, de se limiter dans cette charte à un simple renvoi vers le régime disciplinaire général de l'entreprise (règlement intérieur, convention collective ou politique disciplinaire transversale), plutôt que de multiplier les échelles de sanctions propres à chaque politique interne (anti-corruption, harcèlement, sécurité, etc.). Un régime disciplinaire unique et uniforme présente plusieurs avantages : il évite les incohérences et contradictions entre catalogues de sanctions, il facilite la démonstration du respect du principe d'égalité de traitement entre salariés fautifs, et il simplifie la gestion du dossier disciplinaire pour les fonctions des ressources humaines.

(a) Sanctions prévues par le Code : sont prévus par le texte le licenciement avec préavis et le licenciement avec effet immédiat. En pratique, des faits de corruption avérés – acceptation ou sollicitation d'un avantage indu, versement de pots-de-vin, – constitueront typiquement un motif grave justifiant un licenciement avec effet immédiat, la faute portant atteinte de manière irrémédiable au lien de confiance. Des infractions moindres (p.ex. contacts non révélés, acceptation d'un cadeau au-delà de la valeur limite) peuvent donner lieu, selon le cas, à un licenciement avec préavis.

(b) Autres sanctions. Une convention collective ou un règlement intérieur peut valablement instaurer un catalogue de sanctions intermédiaires (retenue de salaire, rétrogradation), à condition de respecter le principe de faveur et le principe de légalité des peines, c'est-à-dire de définir la sanction avec une précision suffisante pour être prévisible[1090]. Comme nous l'avons dit, pour un dispositif anti-corruption efficace, il est donc recommandé d'intégrer explicitement, dans le code de conduite ou le règlement intérieur, une échelle de sanctions graduée en fonction de la gravité du manquement, plutôt que de se reposer sur le seul licenciement.

- *L'avertissement*. L'avertissement est une sanction non formellement prévue par le Code du travail, mais largement admise en pratique et dépourvue d'effet juridique immédiat. Elle est utile comme premier palier disciplinaire pour des manquements mineurs à la politique anti-corruption, mais à manier avec prudence en raison du principe non bis in

[1090] Cour d'appel, 3e, 30 juin 2016, n° 42278 ; Cour de cassation, 25 avril 2013, n° 3115.

idem : un avertissement pour un fait précis épuise le droit de l'employeur de sanctionner ce même fait par un licenciement ultérieur.

- *La rétrogradation*. Mesure non (clairement) réglementée par le Code du travail, dont la validité nous semble désormais acquise en jurisprudence lorsqu'elle est expressément prévue, il s'agit d'une sanction qui en pratique rencontre beaucoup de difficultés d'application. Les salariés peinent souvent à accepter la décision et la relation de travail reste envenimée; de nombreuses entreprises préfèrent passer le cap du licenciement. Elle est à mettre en œuvre avec prudence.
- *Les sanctions pécuniaires*. Contrairement au droit français, les sanctions pécuniaires sont permises. En particulier, les amendes internes sont légalement encadrées (plafond de 10 % du salaire) et ont été validées par la jurisprudence pour un manquement défini avec précision dans le règlement intérieur[1091]. Un arrêt de cassation a par ailleurs validé une retenue allant jusqu'à un quart du salaire mensuel, considérée comme plus favorable qu'un licenciement[1092], ouvrant ainsi la porte, sous conditions, à des sanctions pécuniaires plus lourdes que le plafond de 10 %, pour autant qu'elles soient prévues par un texte conventionnel ou contractuel et qu'elles restent moins sévères qu'un licenciement. On pourrait imaginer de telles sanctions par exemple en cas de violation de la politique relative aux cadeaux ; nous n'observons cependant que rarement des sanctions pécuniaires dans les entreprises, pratique tombée en désuétude.

657. **Le délai de réaction de l'employeur.** L'employeur doit agir avec une certaine diligence et célérité. S'il ne faut certes rien précipiter lorsque les faits ne sont pas encore clairs, le licenciement doit néanmoins intervenir dans un certain délai. Pour le licenciement avec préavis, la loi ne fixe pas de délai précis, mais la jurisprudence écarte les faits trop anciens invoqués tardivement par l'employeur à l'appui d'un licenciement. Pour le licenciement avec effet immédiat, en revanche, le ou les faits susceptibles de justifier une résiliation pour motif grave ne peuvent être invoqués au-delà d'un délai d'un mois à compter du jour où l'employeur en a eu connaissance, à moins que ce fait n'ait donné lieu, dans le mois, à l'exercice de poursuites pénales (cette dernière hypothèses étant cependant hypothétique au vu de la durée des procédures pénales – l'employeur ne saurait raisonnablement reporter la décision de licencier à l'issue d'une affaire pénale)[1093].

Ce délai soulève un certain nombre de questions délicates, en particulier dans le contexte de la corruption. La première est de savoir quelles personnes sont à considérer comme « l'employeur » dont la connaissance des faits est opposable à l'entreprise. À notre sens, la connaissance des personnes, fussent-

[1091] Voir p.ex. Cour d'appel, 3e, 26 novembre 2015, n° 40309.
[1092] Cour de cassation, 25 avril 2013, n° 3115
[1093] Art. L. 124-10 (6) du Code du travail.

elles des décideurs ou des supérieurs hiérarchiques, ayant elles-mêmes participé aux faits de corruption ou à des faits similaires ne saurait être opposable à l'employeur, dès lors que ces personnes participent au schéma frauduleux et n'agissent dès lors manifestement pas dans l'intérêt de l'entreprise qu'elles sont censées représenter[1094].

La seconde question porte sur le degré de connaissance requis. Les affaires de corruption sont souvent complexes et occultes, et débutent généralement avec de premiers indices nécessitant que les faits soient investigués, l'enquête interne étant ici l'instrument privilégié[1095]. En principe, la connaissance de l'employeur n'est acquise qu'au moment du rapport final de l'enquête concluant à la présence de faits répréhensibles. Il ne faut néanmoins pas trop tarder : si l'essentiel des faits est déjà établi et que la suite de l'enquête ne porte plus que sur des détails ou des faits annexes, il pourra être reproché à l'employeur d'avoir attendu trop longtemps avant d'agir. Il s'agit donc, dans chaque dossier, de trouver le bon moment pour réagir : ni trop tôt, au risque de sanctionner sur base d'éléments encore incertains, ni trop tard, au risque de voir le licenciement déclaré tardif et partant abusif.

Exemple de discussion sur le moment de la prise de connaisse sur base d'une enquête interne[1096]

Une inspectrice de véhicules routiers a été licenciée avec effet immédiat le 13 mai 2022 pour avoir manipulé, entre novembre 2021 et janvier 2022, le système de réservation des rendez-vous d'inspection afin de se libérer du temps pendant ses heures de travail et effectuer, avec la complicité d'un collègue, des réparations sur des véhicules privés ; le tribunal du travail avait initialement jugé le licenciement abusif faute pour l'employeur d'avoir respecté le délai d'un mois.

[1094] Cour d'appel, 3e, 26 juin 2014, n° 36549. Lorsque les personnes physiques, par l'intermédiaire desquelles s'opère normalement la mise en connaissance de la société, sont elles-mêmes frauduleusement impliquées dans les fautes du salarié, elles n'ont plus, ayant des intérêts opposés à ceux de la société, qualité pour déclencher la connaissance dans le chef de la société et faire courir le délai de forclusion d'un mois.

[1095] Voir p.ex. Cour d'appel, 8e, 16 novembre 2006, n° 28923, à propos d'opérations bancaires complexes, un audit préalable étant requis ; « En effet, l'employeur ne saurait se fier à des apparences pour licencier sans préavis son salarié sous peine de se voir reprocher d'avoir agi avec une légèreté blâmable. Il lui incombait en conséquence de s'assurer que certaines pratiques découvertes dans le département de la « trésorerie-change FRA » lors d'un contrôle interne début 1992 à l'occasion du changement de la direction de l'établissement financier étaient imputables à R. et à B. avant de pouvoir les sanctionner par un licenciement avec effet immédiat, cette certitude ayant été acquise dès le dépôt, le 23 juillet 1992, dudit rapport d'audit ».

[1096] Cour d'appel, 3e ch., 10 juillet 2025, n° CAL-2024-00945. Dans une autre affaire (Cour d'appel, 3e, 12 juillet 2018, 44360), la Cour retient que le délai d'un mois ne court qu'à compter de la connaissance effective de la faute par l'employeur, et non de la commission des faits, y compris lorsque cette connaissance nécessite un travail préalable d'extraction et d'analyse comparative de données pour en identifier l'origine. En l'espèce, ce n'est qu'à l'issue de l'analyse comparative des temps de contrôle de 62 opérateurs, réalisée après le signalement initial d'une irrégularité, que les temps suspects du salarié concerné ont pu être identifiés, la Cour fixant ainsi le point de départ du délai au plus tôt à la date du signalement ayant déclenché cette analyse ».

L'enquête interne avait été déclenchée après le constat, par un prestataire informatique chargé de contrôler le système de réservation, d'un nombre anormalement élevé de défections de rendez-vous, suspicion nécessitant des vérifications techniques pour identifier concrètement les auteurs des manipulations.

La Cour retient qu'un échange de courriels du 9 mai 2022 démontre que l'enquête était encore en cours à cette date et que l'employeur n'avait alors pas encore connaissance de l'identité des salariés impliqués, de sorte que ce n'est qu'après cette date, une fois l'enquête et les vérifications nécessaires achevées, que l'employeur a pu apprécier l'implication de la salariée.

La Cour en déduit que l'employeur n'a eu une pleine connaissance des faits et de la participation de la salariée que quelques jours avant le licenciement, de sorte que le délai légal d'un mois a été respecté, et déclare en conséquence, par réformation du jugement de première instance, le licenciement justifié.

Obligation d'enquêter face à des suspicions – sinon ce sera trop tard pour licencier[1097]

Ayant eu, dès le 26 octobre 2010, de forts soupçons quant à la régularité de deux transactions de carburant, un employeur aurait dû immédiatement vérifier les kilométrages du salarié, aisément consultables puisqu'enregistrés, ce qui lui aurait permis de constater sans délai que le carburant acheté à l'aide de son badge n'avait pas été versé dans son véhicule habituel. La Cour retient qu'à défaut d'avoir engagé sans délai ces vérifications simples, ou d'avoir immédiatement convoqué le salarié pour obtenir des éclaircissements complémentaires, l'employeur ne peut se prévaloir d'investigations qu'il n'a pas menées, ni de leur durée prétendue, pour reporter artificiellement la date de sa prise de connaissance des faits. Le licenciement notifié le 14 février 2011, soit plusieurs mois après les soupçons, a ainsi été déclaré abusif

Ni trop tôt, ni trop tard - ni simple soupçon, ni certitude absolue[1098]

Un salarié d'une banque a été licencié avec effet immédiat le 5 février 2016 pour avoir participé à la conclusion d'accords secrets ayant vidé de sa substance une garantie bancaire, agissements que l'employeur affirmait n'avoir découverts qu'à la lecture, le 28 janvier 2016, du projet de rapport d'une enquête interne menée par un cabinet spécialisé.

La Cour rappelle que le délai d'un mois ne commence pas à courir au jour où l'employeur reçoit de simples soupçons, mais qu'il n'exige pas non plus qu'il dispose d'un ensemble de preuves concordantes lui donnant une connaissance complète et détaillée de tous les tenants et aboutissants des faits : il suffit qu'il ait acquis, ou qu'un employeur normalement avisé et diligent aurait dû acquérir, la certitude de leur commission.

[1097] Cour d'appel, 3e, 26 mai 2016, n° 40815 : « A défaut d'explications et de preuves relatives à des investigations qui auraient pris du temps et n'auraient donc pas pu se faire immédiatement, la société E. S.A n'est pas fondée à se prévaloir de telles investigations pour voir fixer à une date plus tardive sa prise de connaissance des faits invoqués à l'appui du licenciement. (…) ».
[1098] Cour d'appel, 3e, 16 janvier 2025, n° 8/25, n° CAL-2019-00661.

Appliquant ce critère, la Cour retient que la banque avait déjà, dès la mi-décembre 2015, une connaissance suffisante des faits et de leurs conséquences pour procéder au licenciement, de sorte que l'enquête interne ultérieure, bien qu'utile pour éclairer les détails de l'affaire, n'a pas eu pour effet de reporter le point de départ du délai, celui-ci ayant déjà couru au 11 décembre 2015 au plus tard.

En conséquence, les motifs fondés sur ces accords secrets ont été invoqués tardivement et le licenciement a été déclaré abusif.

658. **La faute continue.** En présence d'une situation infractionnelle continue s'est posée la question de savoir si le délai d'un mois dans lequel l'employeur doit invoquer la faute grave à l'appui d'un licenciement avec effet immédiat, débute avec le premier ou avec le dernier fait constitutif de cette faute continue. La problématique se pose surtout en matière d'absences injustifiées, mais elle peut aussi se poser dans une situation de corruption continue et répétée, par exemple un versement régulier fait à un agent public ou une relation continue de surfacturation à un fournisseur avec des reversements. La Cour de cassation [1099] a décidé que le point départ commence avec la connaissance de l'employeur au début de la situation infractionnelle. Dès lors, si l'employeur n'a pas réagi dans le mois de sa prise de connaissance de la faute continue, il ne peut plus l'invoquer pour justifier un licenciement avec effet immédiat, sous peine d'être hors délai. Cette solution semble difficilement acceptable et soulève une difficulté pratique en matière de corruption continue : l'employeur ne pourrait plus licencier et devrait même indemniser le salarié, qui pourtant commet des infractions pénales.

659. **Contestation du licenciement et des sanctions.** Le salarié est en principe en droit de contester toute sanction disciplinaire prononcée à son encontre. En pratique, l'hypothèse de loin la plus fréquente est celle du licenciement, contesté par une action en licenciement abusif portée devant le Tribunal du travail. Le délai pour introduire une telle action est en principe de trois mois à partir de la notification du licenciement ou de sa motivation ; ce délai est étendu à un an lorsque le salarié a contesté par écrit le bien-fondé de son licenciement (lettre de contestation). Le présent ouvrage n'a pas pour objet de détailler l'ensemble des règles de procédure du droit du travail, pour lesquelles il est renvoyé aux ouvrages spécialisés en la matière ; nous nous limitons ici à rappeler les points essentiels dans le contexte spécifique de la corruption.

[1099] Cour de cassaion, 9 février 2023, n° CAS-2022-00063 : « En fixant le point de départ du délai d'un mois pour invoquer les faits ou fautes susceptibles de justifier le licenciement avec effet immédiat au dernier jour de l'absence injustifiée du salarié, les juges d'appel ont violé la disposition visée au moyen, dès lors que ce délai court à partir de la date à laquelle l'employeur a connaissance des faits ou fautes en question. Il s'ensuit que l'arrêt encourt la cassation. ». Tout dépend évidemment de la question de savoir ce qui constitue la « même » faute, et dans quels cas il s'agit d'une faute différente.

Ainsi, l'employeur occupant 150 salariés ou plus doit veiller à respecter la formalité de l'entretien préalable au licenciement, sous peine d'irrégularité pour vice de forme.

La formalité la plus importante reste toutefois celle de la motivation du licenciement. En matière de licenciement avec préavis, la motivation n'est à fournir par l'employeur que sur demande du salarié, formulée dans le mois de la notification du licenciement. En matière de licenciement avec effet immédiat, en revanche, la motivation doit être contenue directement dans la lettre de licenciement. Dans les deux cas, la motivation doit être détaillée, complète et exhaustive : l'employeur n'est plus en droit de la compléter ou de la préciser par la suite, y compris devant le juge ; il n'a pas droit à une seconde chance. De nombreux dossiers sont perdus en justice parce que la motivation retenue est trop imprécise, ce qui équivaut à une absence de motivation et rend le licenciement abusif. Il s'agit donc d'une étape sur laquelle un effort réel doit être investi et, dans bien des cas, le conseil d'un avocat sera précieux pour la rédaction de cette lettre.

Quant aux critères de précision exigés, la motivation doit être rédigée de telle sorte que tous les faits, leur contexte et leur gravité en ressortent clairement, sans sous-entendus ni accusations vagues ou générales. Les faits doivent être situés dans le temps et dans l'espace. La motivation doit permettre au juge de comprendre les reproches formulés, mais également au salarié de savoir précisément ce qui lui est reproché, notamment afin qu'il puisse évaluer s'il entend contester le licenciement.

Conseils sur la rédaction des motifs de licenciement

Il est conseillé de rédiger la motivation dans l'optique d'une lecture par un tiers, tel le juge : des faits connus au sein de l'entreprise, mais qui ne seraient pas évidents pour un lecteur extérieur, doivent être expliqués, de même que le fonctionnement ou les règles internes applicables au sein de l'entreprise.

Les renvois à des documents externes (par exemple une charte ou des avertissements antérieurs) sont à éviter, car ils sont généralement considérés comme insuffisants par les juridictions ; certaines décisions se montrent même hostiles envers des documents simplement annexés en copie à la lettre de motivation. Il est donc toujours conseillé, dans une telle hypothèse, de reprendre ces documents, ou du moins leurs extraits pertinents, directement dans le corps de la motivation. Tel pourrait par exemple être le cas d'une charte interne de lutte anti-corruption : il conviendrait d'identifier clairement la charte visée et de citer les dispositions précises qui ont été violées. De même, si un rapport d'enquête a été dressé, il est conseillé de le décrire et d'en citer les conclusions pertinentes, et tout particulièrement les faits concrètement reprochés au salarié. Cela étant, la jurisprudence considère que l'employeur n'est pas tenu de préciser dans la motivation comment il a eu connaissance des faits ni quelles démarches

d'investigation il a entreprises[1100] – sans que cela ne soit pour autant interdit – le focus étant à mettre sur les faits retenus et reprochés au salarié.

660. Preuve des faits. En cas d'action en licenciement abusif, il appartient à l'employeur de rapporter la preuve des faits invoqués. Classiquement, cette preuve est rapportée par la production de documents et par des témoignages ; elle est cependant soumise aux principes de loyauté et de légalité dans l'administration de la preuve. Certains éléments de preuve peuvent dès lors être écartés par les juridictions : tel peut par exemple être le cas d'enregistrements vidéo réalisés à l'insu du salarié, de messages issus de messageries privées (même remis par des tiers), ou encore de témoignages relatant une conversation téléphonique mise sur haut-parleur à l'insu de l'un des interlocuteurs.

La preuve en matière de corruption sera souvent rapportée par des rapports d'enquête internes ; nous renvoyons à cet égard aux développements consacrés à la tenue de telles enquêtes (→ 613) et à la valeur probante du rapport d'enquête (→ 636).

Une autre manière de procéder consiste à prendre appui sur le droit pénal. Si les faits sont constitutifs d'une infraction pénale, l'employeur peut déposer plainte. Dans ce cas, en vertu du principe selon lequel « le criminel tient le civil en l'état »[1101], le juge du travail devra en principe surseoir à statuer dans l'attente de l'issue de l'affaire pénale, lorsque celle-ci est de nature à influer sur la décision civile. Or, une instruction pénale peut, selon la complexité du dossier, durer plusieurs années. Si une condamnation intervient, le constat factuel de l'infraction s'imposera au juge du travail. En cas d'acquittement au pénal, le licenciement ne sera pas pour autant automatiquement abusif (une faute non pénale, mais suffisamment grave sur le plan disciplinaire, peut subsister), mais la position de l'employeur n'en sera pas moins considérablement fragilisée.

661. Les conséquences indemnitaires de l'action en licenciement abusif. L'action en licenciement abusif a pour objet, en principe, une demande de dommages-intérêts. Si le licenciement est déclaré abusif, le salarié peut prétendre à des indemnités du chef du préjudice matériel (perte de revenus) et du préjudice moral (mesure injustifiée, incertitude sur l'avenir professionnel), dont les modalités de calcul ne seront pas détaillées ici. Le

[1100] Cour d'appel, 3e, 23 février 2023, n° CAL-2021-00581 : « Tel que l'a relevé la juridiction du premier degré, la lettre de licenciement indique clairement la nature des faits reprochés au salarié, les circonstances dans lesquelles ces faits se sont produits et les raisons pour lesquelles l'employeur considère que ces faits sont d'une gravité telle que le maintien des relations de travail est devenu impossible. Contrairement aux arguments de l'appelant, l'exigence tenant à la précision des motifs de licenciement n'impliquait pas l'obligation pour l'employeur de fournir les détails de l'enquête menée en interne, dans la lettre de licenciement. Le moyen tiré de l'imprécision des motifs a partant été rejeté à bon droit ».

[1101] Art. 3 al. 2 du Code de procédure pénale.

salarié abusivement licencié avec effet immédiat peut en outre prétendre à une indemnité compensatoire du préavis qui aurait dû être respecté, ainsi que, en fonction de son ancienneté, à une indemnité de départ. La nullité du licenciement et une réintégration dans l'entreprise ne peuvent en principe être demandées que si un texte spécifique le prévoit (par exemple pour les lanceurs d'alerte ; → 533).

Arrangement et transaction avec le salarié ?

En matière de licenciement, les pourparlers d'arrangement et la signature de transactions avec les salariés sont nombreux en pratique. Souvent, les parties ne souhaitent pas s'engager dans des procédures longues et coûteuses, d'autant plus que l'enjeu financier des affaires en licenciement abusif reste en général limité.

En matière de licenciement intervenant dans un contexte de corruption, le fait de trouver un arrangement peut cependant donner un mauvais signal, en ce sens que, malgré des faits graves, l'entreprise apparaît encore disposée à négocier et à trouver un accord avec le salarié fautif. D'un autre côté, une transaction permet à l'employeur d'éviter la publicité d'un procès devant les tribunaux : le fait que l'affaire soit portée en justice peut comporter non seulement un risque réputationnel, mais aussi un risque civil et pénal pour l'entreprise elle-même. Rappelons en effet que, selon les cas, les agissements du salarié peuvent rejaillir sur l'employeur et engager sa propre responsabilité civile et/ou pénale.

En cas de recours contre la sanction disciplinaire, et notamment d'action en licenciement abusif, l'employeur peut également formuler, à titre reconventionnel, une demande de dommages-intérêts liée au préjudice qui lui a été causé par le comportement du salarié. Tel pourrait par exemple être le cas d'un employeur qui, ayant licencié un salarié pour des faits de corruption, réclame reconventionnellement l'indemnisation du préjudice causé par la perte d'un marché ou d'un contrat résultant du schéma frauduleux.

Nous rappelons à cet égard que la responsabilité civile d'un salarié envers son employeur n'est engagée qu'en cas de faute volontaire ou de négligence grave[1102] ; critère généralement rempli en matière de corruption, compte tenu du caractère nécessairement intentionnel de ce type d'agissement. Se pose enfin la question du remboursement par le salarié des frais d'enquête et d'investigation exposés par l'employeur, ainsi que de ses frais d'avocat. Pour ces aspects civils nous renvoyons au titre afférent (→ 724).

662 à 669. Réservés.

[1102] Art. L. 121-9 du Code du travail.

(c) 2026 - J-L Putz

SECTION 2 - FONCTION PUBLIQUE

670. Régime applicable à la fonction publique. Le régime disciplinaire applicable varie selon le statut de l'agent concerné (fonctionnaire ou employé de l'État, fonctionnaire communal, militaire, …), chacun faisant l'objet d'une réglementation spécifique. Ces régimes reposent toutefois sur un socle commun et, surtout, sur une procédure largement unifiée : l'instruction disciplinaire est confiée au Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID), organe indépendant chargé de rassembler les éléments à charge et à décharge et de proposer, selon la gravité des faits, soit un classement, soit la transmission de l'affaire au ministre compétent (pour les sanctions mineures), soit la saisine du Conseil de discipline. Ce dernier, présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire et composé selon le principe de l'échevinage (représentants de l'employeur public et des agents publics), est l'organe décisionnel pour les sanctions les plus graves[1103].

Pour le régime disciplinaire spécifique des policiers (IGP, → 385), des Députés (→ 334), des Conseillers d'État (→ 362) et des Magistrats (→ 351), nous renvoyons aux titres afférents.

671. Sanctions. Sur le fond, le catalogue des sanctions disciplinaires s'étage de l'avertissement à la révocation, en passant par la réprimande, l'amende, le déplacement, la rétrogradation et l'exclusion temporaire des fonctions. Les deux sanctions les plus lourdes (mise à la retraite d'office et révocation) entraînent la perte définitive de l'emploi et, s'agissant de la révocation, la perte du titre et du droit à la pension. Le choix de la sanction se règle notamment d'après la gravité de la faute, la nature et le grade des fonctions et les antécédents disciplinaires du fonctionnaire.

672. Recours. Le recours juridictionnel s'exerce devant le tribunal administratif statuant comme juge de réformation, ce qui lui confère le pouvoir non seulement de confirmer ou d'annuler la sanction, mais de la substituer par une autre, plus légère ou plus lourde. En pratique, les arguments développés par les fonctionnaires frappés de sanctions graves sont souvent d'ordre procédural (légalité des incriminations disciplinaires, impartialité, respect des droits de la défense, non bis in idem), dans la mesure où les faits ont généralement été établis de manière détaillée lors de l'instruction préalable et parfois confirmés par une décision pénale. C'est aussi souvent l'examen de la proportionnalité de la sanction qui constitue le véritable enjeu de la réformation : le juge administratif y contrôle si l'autorité a correctement pondéré la gravité objective des faits et les circonstances atténuantes propres

[1103] Voir, pour la fonction publique étatique, les articles 44 et suivants de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

à l'agent pour le cas échéant substituer à la sanction prononcée une sanction plus clémente.

D'autre part, la procédure disciplinaire peut s'avérer longue surtout lorsqu'elle se double d'une procédure pénale. L'instruction est en général suspendue dans l'attente de l'issue pénale. Le dépassement du délai raisonnable, lorsqu'il est imputable à des phases d'inaction propres à la procédure disciplinaire, constitue une circonstance atténuante susceptible d'influer sur la gravité de la sanction.

673. **Exemples et illustrations.** Nous présentons ci-après quelques affaires disciplinaires liées à la corruption, généralement à la suite de décisions pénales que nous avons déjà évoquées. Pour un exemple de magistrat reconnu coupable de trafic d'influence et qui avait été mis à la retraite par voie disciplinaire, voir → 215.

Scandale au cabaret I[1104] - Sévérité pour deux policiers non condamnés au pénal – mise à la retraite d'office

Entre juillet 2010 et décembre 2012, un jeune premier inspecteur affecté au Centre d'intervention d'Esch-sur-Alzette noue une relation personnelle étroite avec le gérant d'un cabaret de la ville, établissement où se pratique la prostitution. Au fil de ses patrouilles nocturnes - effectuées en compagnie du même coéquipier - il prend l'habitude de faire une halte au cabaret pendant le service : il y consomme des boissons, notamment alcoolisées, offertes gratuitement par le gérant. La relation s'approfondit : de nombreux échanges téléphoniques et SMS en témoignent, et l'inspecteur admet avoir eu une relation intime avec l'une des prostituées travaillant dans l'établissement, relation qu'il dit ne pas avoir rémunérée, le gérant lui ayant toutefois posé des questions à ce sujet par la suite. Pendant toute cette période, ni les heures de fermeture légales ni la prostitution ne font l'objet du moindre contrôle de la part des deux policiers : le cabaret opère librement, à l'abri de toute verbalisation. Un jour, le gérant leur raconte avec désinvolture comment il s'est approprié une Mercedes quasiment neuve appartenant à un client déficient mental, en lui surfacturant des boissons et en mettant une prostituée à sa disposition. Le coéquipier s'enquiert même de la possibilité d'acquérir le véhicule à prix réduit. L'inspecteur, lui, n'estime pas nécessaire de constater l'infraction.

À côté de ces faits, l'instruction établit que le même policier a effectué, avec son code d'accès personnel, de nombreuses recherches sans lien avec son service dans les banques de données du Centre des technologies de l'information de l'État, recherches à connotations sexistes, racistes et homophobes, qu'il a photographié un détenu en cellule avec son téléphone privé, et qu'il a utilisé son véhicule de service pour traverser délibérément une grande flaque d'eau afin d'en filmer le résultat.

Le gérant du cabaret est finalement condamné pénalement à 36 mois d'emprisonnement (24 mois avec sursis) et 10 000 euros d'amende. Des collègues

[1104] Trib. adm., 14 juillet 2017, n° 38106.

de l'inspecteur ayant eu des comportements similaires sont condamnés pénalement du chef de proxénétisme et de corruption passive (nous avons traité l'affaire dans un autre titre). L'inspecteur, lui, échappe à la sanction pénale ; le parquet renonce aux poursuites pour les faits liés au cabaret, et une autre instruction pénale le concernant se clôt sur un acquittement. Il est en revanche frappé, le 31 mai 2016, de la sanction disciplinaire maximale : la mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle et disqualification morale. Il saisit le tribunal administratif d'un recours en réformation.

Ses principaux arguments de défense, et les raisons de leur rejet, se résument comme suit. L'argument tiré de la légalité des peines (droit disciplinaire) est écarté. L'invocation de l'article 6 ConvEDH contre la procédure administrative est rejetée : ses garanties ne s'appliquent pas à la phase précontentieuse disciplinaire, mais uniquement à l'instance juridictionnelle. Le moyen d'impartialité (le directeur régional ayant mené l'instruction et proposé le renvoi, et le directeur général adjoint ayant initié une première procédure antérieure classée sans suite) est écarté : la loi exige une instruction à charge et à décharge ; la seule implication hiérarchique préalable, sans preuve de préjugé subjectif, ne suffit pas à caractériser la partialité. Sur le non bis in idem, deux aspects sont rejetées : d'une part, le détachement conservatoire de était une mesure provisoire de service et non une sanction disciplinaire définitive ; d'autre part, le cumul d'une sanction pénale et d'une sanction disciplinaire pour les mêmes faits est admissible, les deux ordres poursuivant des objectifs distincts [1105] . Sur la proportionnalité, l'inspecteur invoque son jeune âge au moment des faits et une culture institutionnelle permissive au commissariat d'Esch - « toute la hiérarchie savait ». Le tribunal rejette cette défense : un policier, fût-il jeune recruté dans un commissariat difficile, est tenu de respecter scrupuleusement les standards éthiques de la force publique ; le comportement de ses supérieurs ne l'en exonère pas. La gravité des manquements « porte gravement atteinte à l'image du corps de police » et justifie la sanction maximale, nonobstant l'absence d'antécédents disciplinaires.

Son co-équipier a également introduit un recours, qui a donné lieu à une décision similaire[1106].

[1105] « le principe non bis in idem ne s'oppose pas à ce qu'il soit infligé, à raison des mêmes faits, une sanction pénale et une sanction administrative, dès lors que la mise en place de chacun de ces types de sanctions repose sur un objet différent, de nature à assurer la sauvegarde de valeurs ou d'intérêts qui ne se confondent pas. Ainsi, le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts. Ainsi, le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale se justifie également lorsque les deux sanctions n'ont pas la même nature. Il échet partant de vérifier si les poursuites pénales dont a fait l'objet le demandeur et la sanction disciplinaire dont il a fait l'objet poursuivent le même objet. ».

[1106] Trib. adm., 14 juillet 2017, n° 38111; l'affaire est largement similaire. Il avait cependant tenté d'acheter la Mercedes ; il avait en outre photographié des personnes décédées, interpellées ou blessées à l'hôpital avec son iPhone privé et a collé ces photos comme trophées à l'intérieur de son armoire de service.

Scandale au cabaret II - Clémence inattendue pour trois policiers.

Dans le même contexte[1107], d'autres policiers avaient été condamnés au pénal pour avoir entretenu une relation personnelle étroite avec le gérant d'un cabaret où se pratique la prostitution. Au fil de leurs patrouilles nocturnes, ils fréquentent l'établissement, y consomment gratuitement des boissons et s'abstiennent de tout contrôle - heures de fermeture, activités de proxénétisme. Lorsque le gérant leur raconte avoir escroqué sa Mercedes à un client déficient mental, aucun ne dresse de constat.

Les volets disciplinaires des deux premiers policiers - un premier inspecteur entré en police en 2006, son subordonné entré en 2009 - sont traités conjointement. Le Conseil de discipline recommande pour chacun la mise à la retraite d'office, que le ministre prononce en 2016. Le tribunal administratif confirme les deux sanctions en 2017. Les deux policiers font appel. La Cour administrative, statuant le même jour sur les deux recours, réforme les deux mises à la retraite et prononce à l'encontre de chacun une exclusion temporaire des fonctions de six mois avec privation totale de rémunération.

Le raisonnement tient en quatre éléments atténuants que les premiers juges avaient insuffisamment pris en compte. Le jeune âge des appelants au moment des faits et le manque d'expérience qui en découle, d'abord. Les dysfonctionnements institutionnels patents du groupe du Centre d'intervention, ensuite : la Cour relève le laxisme généralisé qui y régnait en matière de contrôle des cabarets et l'absence d'encadrement suffisant des jeunes recrues par des officiers expérimentés. L'absence d'antécédents disciplinaires et les appréciations positives rendues par des supérieurs hiérarchiques après les faits, enfin, conduisent la Cour à refuser de valider le constat des premiers juges selon lequel les agents auraient « définitivement perdu la confiance de leur hiérarchie ». Dans le second arrêt, un dépassement du délai raisonnable de la procédure est retenu comme circonstance atténuante supplémentaire.

Ces deux arrêts ont une incidence directe sur le traitement disciplinaire du troisième policier[1108], pourtant pénalement condamné (proxénétisme, corruption passive - 12 mois sursis + 1 500 euros). Lorsque le ministre statue à son égard en juin 2018, il se fonde explicitement sur les arrêts du 22 février pour s'écarter de la mise à la retraite d'office recommandée par le Conseil de discipline et prononcer une exclusion temporaire d'un an - ultérieurement ramenée à six mois par le tribunal administratif en application d'une nouvelle loi qui a plafonné la durée de cette sanction.

Sanction disciplinaire contre l'agent du service secret[1109]

Un conseiller de direction adjoint du Service de Renseignement de l'État (SRE), détaché au Haut-Commissariat à la Protection nationale, a abusé de sa position entre 2003 et 2010 pour acheter à titre privé trois véhicules de luxe aux tarifs préférentiels réservés aux administrations publiques en faisant croire au constructeur qu'ils étaient destinés au SRE ; pour fabriquer de faux certificats TVA et de faux documents à en-tête d'une administration afin de dissimuler ce

[1107] Cour adm., 22 février 2018, n° 39932C ; Cour adm., 24 août 2017, n° 40093C.
[1108] Trib. adm., 17 novembre 2020, n° 41655.
[1109] Cour adm., 11 janvier 2024, n° 49269C confirmant Trib. adm., 27 juin 2023, n° 46180.

montage ; pour encaisser personnellement les produits de la vente de deux véhicules de service (49 500 euros et 30 700 euros, restitués seulement après mise en cause) ; et pour commander des travaux de menuiserie sans devis pour un montant de 50 000 euros en violation des instructions de service, laissant le SRE dans l'incapacité d'honorer 37 000 euros de factures. La procédure disciplinaire, ouverte dès décembre 2011, a été suspendue pendant l'instruction pénale et n'a abouti qu'après le jugement correctionnel de 2020 coulé en force de chose jugée (affaire traitée dans un autre titre)[1110].

En première instance, le tribunal administratif rejette l'ensemble des moyens et confirme la révocation (jugement du 27 juin 2023). La Cour administrative confirme à son tour. Les moyens invoqués en appel reprennent et développent ceux de première instance[1111].

Sur la proportionnalité, la Cour relève la particulière gravité des manquements d'un cadre supérieur des services de renseignement, accentuée par « l'énergie criminelle » dont témoigne le jugement pénal, par l'attitude procédurale du fonctionnaire tout au long des instructions et par le retentissement politique de l'affaire. La révocation est confirmée comme seule sanction possible.

Le policier escroc condamné pour corruption passive et trafic d'influence[1112]

Le commissaire en chef, chef de groupe à la police grand-ducale, avait été condamné par le tribunal correctionnel pour corruption passive (acceptation de sommes d'argent en échange de promesses d'intervention en faveur de tiers dans des procédures en cours), trafic d'influence (acceptation d'argent pour intervenir auprès du Ministère des Affaires étrangères), abus de confiance (incitation de personnes - dont des subordonnés - à lui remettre des sommes pour de prétendus placements financiers), escroquerie (projet immobilier fictif en Géorgie), tentative d'escroquerie (récupération frauduleuse d'une indemnité d'assurance) et blanchiment. Les sommes recueillies auprès des victimes avaient en réalité été dilapidées dans des paris sportifs. La peine pénale prononcée est de 18 mois d'emprisonnement dont 12 mois assortis du sursis probatoire (voir le volet pénal → 184).

L'instruction disciplinaire, ouverte parallèlement à l'enquête judiciaire, a été suspendue pendant la procédure pénale puis reprise par l'IGP en novembre 2018.

[1110] Entre-temps, un arrêté grand-ducal du 21 août 2020 avait accordé au fonctionnaire sa démission honorable avec effet au 1er janvier 2021 - arrêté ultérieurement abrogé rétroactivement. Le Conseil de discipline prononce la révocation le 30 mars 2021, exécutée par arrêté grand-ducal du 6 mai 2021.

[1111] Moyens soulevés : violation des droits de la défense (refus de refixer l'audience du Conseil de discipline) ; défaut de caractérisation des faits disciplinaires ; violation du principe de légalité des peines ; violation du principe d'impartialité du Conseil de discipline (surreprésentation de l'employeur public au sein du collège ; rejeté : le système de l'échevinage est structurellement conforme, aucune partialité concrète n'étant établie) ; violation du non bis in idem (rejeté : la révocation est une sanction disciplinaire propre aux fonctionnaires, poursuivant l'intérêt de la fonction publique, distincte de toute sanction pénale) ; disproportion de la sanction au regard de la démission honorable antérieure - rejeté : l'article 46 du statut général maintient expressément la juridiction disciplinaire pour les fonctionnaires ayant quitté le service, et la démission honorable ne fait pas obstacle à la révocation si les faits l'auraient justifiée.

[1112] Cour adm., 18 décembre 2025, n° 53171C confirmant Trib. adm., 4 juin 2025, n° 49416.

Le Conseil de discipline propose la révocation et le ministre la prononce. Pendant les neuf années de procédure, le commissaire en chef, suspendu de ses fonctions, a continué à percevoir l'intégralité de son traitement.

Les moyens - légalité des peines, impartialité du Conseil de discipline, droits de la défense, non bis in idem, délai raisonnable, proportionnalité - sont similaires à ceux d'autres affaires disciplinaires. Sur le délai raisonnable (10 ans entre l'ouverture de l'instruction et la décision ministérielle) : la Cour écarte le moyen en relevant que 7 des 10 années s'expliquent par la durée de la procédure pénale et que la décision de suspendre l'instruction disciplinaire dans l'attente de l'issue pénale était légitime ; aucun dépassement autonome n'est imputable à la procédure disciplinaire elle-même. Sur le non bis in idem, la Cour reprend sa solution traditionnelle. Tribunal de première instance et Cour administrative confirment ainsi la révocation.

674 à 679. Réservés.

SECTION 3 - DIRIGEANTS, INDÉPENDANTS, FOURNISSEURS ET TIERS

680. Notion. Le régime disciplinaire décrit dans les sections qui précèdent repose sur l'existence d'un lien de subordination : il ne s'applique donc, par définition, qu'aux salariés liés par un contrat de travail, et aux fonctionnaires et agents publics soumis à un statut disciplinaire propre. Pour toute personne physique ou morale qui n'est pas placée sous l'autorité de l'entreprise – indépendants, consultants, fournisseurs, prestataires de services, apporteurs d'affaires, agents commerciaux, distributeurs, ou plus généralement tout partenaire ou cocontractant – les conséquences à tirer d'un incident lié à la corruption ne sont donc pas des « sanctions disciplinaires » à proprement parler, mais des conséquences purement civiles ou commerciales, gouvernées par le droit des contrats et, le cas échéant, le droit de la responsabilité civile (→ 720).

Ces situations sont variées. Il peut par exemple s'agir de l'hypothèse où le salarié ou le représentant d'un fournisseur tente de corrompre un membre du service achats ou approvisionnement de l'entreprise afin d'obtenir l'attribution ou le maintien d'un marché ; de la découverte, via la presse ou une décision de justice rendue publique, qu'un partenaire contractuel, un distributeur ou un agent commercial a été condamné du chef de corruption, y compris pour des faits sans lien direct avec la relation contractuelle entretenue avec l'entreprise ; de soupçons ou d'indices sérieux, révélés par un audit ou une enquête interne, qu'un consultant ou un intermédiaire a reversé une partie de sa rémunération à un agent public ou à un décideur du secteur privé pour favoriser l'entreprise ; ou encore du constat qu'un apporteur d'affaires a proposé, de sa propre initiative, un avantage indu à un employé de l'entreprise en échange d'un traitement de faveur. Dans toutes ces hypothèses, la question n'est pas celle

d'une sanction disciplinaire, mais celle de savoir si, et selon quelles modalités, l'entreprise peut mettre un terme à la relation contractuelle, suspendre son exécution, ou engager la responsabilité civile de son cocontractant.

681. Dirigeants et mandataires sociaux. Les dirigeants et mandataires sociaux (administrateurs, membres du conseil de gérance, gérants) occupent une position particulière : ils ne sont pas, en cette seule qualité, liés à la société par un contrat de travail, mais par un mandat social, dont le régime de révocation varie selon la forme sociale. Dans la société anonyme, les administrateurs sont en principe révocables ad nutum par l'assemblée générale, c'est-à-dire librement, à tout moment et sans qu'il soit besoin d'invoquer un motif ni de respecter une procédure ou un préavis particulier, sous la seule réserve éventuellement du respect du contradictoire et de l'absence de circonstances brutales ou vexatoires entourant la révocation, qui pourraient ouvrir droit à des dommages-intérêts distincts. Dans la société à responsabilité limitée en revanche, le gérant ne peut être révoqué que pour des causes légitimes, telles qu'une faute grave de gestion ou une violation de ses obligations légales ou statutaires ; une révocation dépourvue de toute justification y est illégale et engage la responsabilité de la société envers le gérant.

Dans les deux cas, la révocation n'est soumise à aucune exigence procédurale de mise en cause disciplinaire préalable comparable à celle applicable aux salariés, ce qui rend cet outil, selon les cas, particulièrement souple et rapide en cas de suspicion de corruption touchant un dirigeant. Les dirigeants et mandataires sociaux demeurent en tout état de cause tenus, dans l'exercice de leur mandat, par un devoir de loyauté envers la société, dont la violation, notamment par la commission de faits de corruption ou de trafic d'influence, peut engager leur responsabilité civile envers la société.

Double casquette de mandataire et de salarié

Le mandat social est cependant fréquemment doublé, en pratique, d'un contrat de travail, notamment pour des dirigeants exerçant par ailleurs des fonctions techniques ou opérationnelles au sein de l'entreprise. Sans entrer ici dans le détail des conditions dans lesquelles un tel cumul peut valablement exister à côté du mandat social, il convient de retenir que la révocation du mandat social n'emporte pas, en elle-même, rupture du contrat de travail sous-jacent : si l'entreprise entend également mettre fin à la relation salariale, elle devra respecter la procédure de licenciement applicable en droit du travail, avec l'ensemble des contraintes qui l'accompagnent (délais, motivation, entretien préalable le cas échéant).

Les juridictions distinguent en principe selon que la faute reprochée a été commise par l'intéressé en sa qualité de mandataire social ou en sa qualité de salarié, cette distinction n'étant toutefois pas toujours aisée à opérer en pratique, notamment lorsque les deux fonctions se recoupent largement. La faute commise dans l'exercice du mandat social ne rejaillit ainsi pas automatiquement sur la relation de travail, et inversement. Nous estimons cependant qu'en matière de corruption, la gravité intrinsèque des faits est

telle qu'elle devrait, dans la plupart des cas, nécessairement rejaillir sur les deux fonctions. Ainsi, un gérant-salarié qui se livre à des faits de corruption ou de trafic d'influence rattachables à ses fonctions de dirigeant devrait également pouvoir être licencié en sa qualité de salarié.

682. Les fournisseurs, indépendants et autres cocontractants. Pour les personnes et entités liées à l'entreprise sur une base purement contractuelle – fournisseurs, sous-traitants, experts et collaborateurs indépendants, consultants, apporteurs d'affaires, agents commerciaux, distributeurs, prestataires de services, ou encore intermédiaires divers – la question se pose essentiellement en termes de rupture de la relation contractuelle, le cas échéant avec effet immédiat, ainsi que, si un préjudice en est résulté, d'indemnisation de ce préjudice.

Même en l'absence de toute clause contractuelle spécifique, des faits de corruption avérés dans le chef du cocontractant devraient, dans la majorité des cas, constituer une violation suffisamment grave du devoir de bonne foi sous-jacent à tout rapport contractuel pour justifier une résiliation, y compris avec effet immédiat lorsque la gravité des faits rend impossible la poursuite de la relation. Il en va d'autant plus ainsi lorsque les faits de corruption sont directement en lien avec l'exécution du contrat conclu avec l'entreprise (par exemple lorsque le fournisseur a tenté de corrompre un employé de l'entreprise elle-même), mais la solution devrait, selon nous, également s'appliquer, sous réserve d'une appréciation au cas par cas, lorsque les faits sont sans lien direct avec cette relation contractuelle mais sont de nature à porter gravement atteinte à la réputation de l'entreprise ou à la confiance qu'elle est en droit de placer dans son cocontractant.

Il est cependant recommandé de prévoir cette hypothèse contractuellement, plutôt que de devoir se reposer sur les seuls principes généraux du droit des obligations. Cela peut se faire par l'insertion de clauses anti-corruption dédiées, prévoyant notamment des déclarations et garanties de conformité, une obligation de notification immédiate en cas de suspicion ou de mise en cause, ainsi qu'un droit de résiliation immédiate et de plein droit en cas de manquement, éventuellement assorti d'un droit à indemnisation forfaitaire ; ou encore par l'obligation contractuelle faite au cocontractant de respecter le code de conduite de l'entreprise ou une charte anti-corruption spécifique, avec référence expresse à ce document dans le corps du contrat plutôt qu'en simple annexe. Nous renvoyons à nos développements afférents (→ 444).

Il convient toutefois de rappeler, à l'inverse, que de telles clauses anti-corruption, souvent rédigées de manière sévère par les grandes entreprises ou dans le cadre de marchés publics ou réglementés, sont réciproques par nature et peuvent tout aussi bien être opposées à l'entreprise elle-même par ses propres cocontractants. Une clause de résiliation immédiate en cas de manquement à la législation anti-corruption, conçue à l'origine comme un

(c) 2026 - J-L Putz

outil de protection, peut ainsi se retourner contre l'entreprise et représenter un risque commercial majeur si des faits de corruption venaient à se produire en interne : perte de contrats importants, résiliation de plein droit à l'initiative du cocontractant, voire exclusion d'appels d'offres ou de listes de fournisseurs agréés.

Ce risque peut cependant être significativement réduit en amont grâce à des mesures de diligence raisonnable (due diligence) portant sur les tiers avec lesquels l'entreprise envisage de contracter (→ 442).

683 à 699. Réservés.

Titre 8 - Thématiques voisines

CHAPITRE 1ER -
MARCHÉS PUBLICS ET CONCESSIONS

700. Un domaine exposé. Le droit des marchés publics mérite une mention dans notre ouvrage, car il constitue un terrain particulièrement sensible en matière de corruption : il combine un pouvoir décisionnel de l'acheteur public dans le choix du cocontractant et des montants en jeu souvent considérables, ce qui en fait une cible de choix pour quiconque cherche à s'assurer un avantage indu. Il en est de même pour les concessions, que nous traitons plus loin. Un autre domaine tout aussi exposé est celui des subventions publiques, mais ici il n'existe pas de cadre national précis et unique pour assurer la transparence, l'égalité de traitement des demandes et l'absence de conflits d'intérêts, comparable aux procédures régissant les marchés publics et les concessions.

Marchés publics et corruption : le Rapport de l'OCDE[1113]

Selon cette étude, dans la plupart des affaires internationales analysées (57%), les pots-de-vin ont été versés en vue de remporter des marchés publics, loin devant l'obtention de procédures de dédouanement (12%). En moyenne, ces pots-de-vin représentaient 10,9% de la valeur totale de la transaction et 34,5% des bénéfices qui en étaient tirés.

Les destinataires les plus fréquents de ces versements sont les salariés d'entreprises détenues ou contrôlées par l'État (27% des cas), suivis des agents des douanes (11%), des agents d'organismes de santé publique (7%) et des agents de la défense (6%). La commande publique reste, structurellement, l'un des points d'entrée privilégiés de la corruption transnationale identifiés par l'OCDE, indépendamment du niveau de développement du pays acheteur : environ la moitié des affaires a porté sur la corruption d'agents publics de pays ayant un niveau de développement humain élevé (22%) ou très élevé (21%) – le Luxembourg n'est donc pas à l'abri. Le rapport souligne enfin que ces versements passent rarement par un paiement direct et visible : des intermédiaires sont intervenus dans trois affaires sur quatre, qu'il s'agisse d'agents commerciaux ou distributeurs locaux (41%) ou de véhicules juridiques tels que filiales, cabinets de conseil ou sociétés implantées dans des centres financiers ou des paradis fiscaux (35%).

Rapport « État de droit » 2026[1114]

Concernant les marchés publics, 31 % des entreprises luxembourgeoises (moyenne UE : 30 %) estiment que la corruption les a empêchées de remporter un appel d'offres public au cours des trois dernières années, 77 % perçoivent l'indépendance de l'organe de contrôle des marchés publics (= juridictions administratives) comme bonne ou

[1113] Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale, Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, 2.12.2014.
[1114] Commission européenne, 2026 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Luxembourg, SWD(2026) 916 final.

plutôt bonne, et le taux d'offres uniques s'élevait à 31 % en 2023 (moyenne UE : 27 %).

« La problématique des conflits d'intérêts est particulièrement aiguë dans le domaine des marchés publics (construction, achats, maintenance, etc.), identifié comme secteur plus exposé aux risques de corruption »[1115]. Le droit des marchés publics vise précisément à prévenir ce risque : il organise une mise en concurrence égale et transparente entre les opérateurs économiques afin de permettre au pouvoir adjudicateur de retenir l'offre la plus avantageuse, sans favoritisme, dans l'intérêt d'une utilisation optimale des deniers publics.

La probité peut être mise à l'épreuve à chaque étape de la procédure : lors de la définition du besoin ou des spécifications techniques, taillées sur mesure pour un candidat déterminé ; lors de l'évaluation des offres, par la communication d'informations privilégiées à un soumissionnaire ou une notation biaisée ; ou encore par le fractionnement artificiel d'un marché pour échapper aux seuils de publicité et de mise en concurrence. Au-delà du préjudice financier direct pour la collectivité, ces pratiques faussent la concurrence, découragent les opérateurs économiques honnêtes de soumissionner et érodent la confiance des citoyens dans l'action publique. « La traçabilité et la transparence des processus décisionnels de passation des marchés sont essentielles pour la qualité des procédures, notamment en ce qui concerne la lutte efficace contre la corruption et la fraude »[1116].

Les principaux risques d'atteintes à la probité dans la commande publique selon l'AFA[1117]

« L'attribution des marchés publics est particulièrement exposée aux risques de corruption et de trafic d'influence :

- Attribution d'un marché à un opérateur économique en contrepartie d'une somme qu'il verse au décideur (corruption) ou qu'on lui propose de verser pour influencer un décideur public (trafic d'influence).

De plus, le non-respect des principes de la commande publique constitue en lui-même une atteinte à la probité, le favoritisme ; ces principes sont la liberté d'accès et l'égal accès des opérateurs économiques à la commande publique et la transparence des procédures. De nombreux types de situations recouvrent le risque de favoritisme :

- Choix inadapté de la procédure de consultation.

[1115] GRECO, Sixième cycle d'évaluation - Rapport d'évaluation : Luxembourg, GrecoEval6Rep(2025)4, 22 septembre 2026, § 53.

[1116] 126e Considérant de la Directive 2014/24/UE.

[1117] Recommandations de l'Agence française anticorruption destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme, 4.12.2020, Annexe 2, point 3.1. La même annexe dresse une liste exemplative en matière de subventions.

- Recours non justifié aux procédures dérogatoires (urgence/marché négocié sans mise en concurrence).

- Traitement plus favorable d'une des organisations au cours de la consultation (communication d'informations privilégiées, par exemple).

- Choix de critères d'analyse des offres biaisé ou « orienté ».

- Recours abusifs aux avenants.

Par ailleurs, la décision d'attribution d'un marché public peut conduire à une prise illégale d'intérêts dès lors que le décideur ou que l'un des décideurs dispose d'un intérêt quelconque dans la société candidate ou attributaire d'un marché :

- Participation d'un élu à la commission d'appel d'offres alors qu'une des organisations candidates est détenue par un membre de sa famille, même si elle n'est pas retenue.

Enfin, un risque de détournement de fonds publics est associé à l'exécution d'un marché public :

- Paiement de prestations ou de travaux commandés, mais non réalisés.

- Établissement d'un avenant dans des conditions contraires aux règles de la commande publique.

- Paiement de l'ensemble des prestations ou travaux commandés alors que la réalisation était partielle. »

701. Le droit des marchés publics. Le droit des marchés publics est une matière complexe et ramifiée, qui mériterait à elle seule un livre entier. Il s'agit d'une matière essentiellement d'origine européenne[1118], transposée en droit luxembourgeois par une loi de 2018 [1119] et son règlement grand-ducal d'exécution[1120].

Le principe général de la procédure est simple : le pouvoir adjudicateur publie un avis de marché, les opérateurs économiques intéressés déposent une offre (ou soumission), puis le pouvoir adjudicateur procède à l'ouverture des offres et attribue le marché selon les critères annoncés, dans le respect de l'égalité de traitement entre candidats. Sont soumis à ce régime les pouvoirs adjudicateurs, c'est-à-dire l'État, les communes, les organismes de droit public, etc. La catégorie peut inclure des entités régies par le droit privé (p.ex. une société commerciale): un organisme, même constitué sous forme associative ou privée, tombe dans le champ d'application dès lors qu'il a été créé pour satisfaire des besoins d'intérêt général à caractère non industriel ou

[1118] Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Lors de la transposition, le Luxembourg a décidé de rendre les mêmes règles de prévention des conflits d'intérêt et de lutte contre la corruption applicable également aux marchés nationaux.

[1119] Loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics. Nous faisons abstraction ici de la loi du 26 décembre 2012 sur les marchés publics de la défense et de la sécurité.

[1120] Règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

commercial et qu'il est par exemple financé majoritairement par l'État ou des fonds publics.

Plusieurs seuils nuancés sont à distinguer, que nous ne pouvons reproduire ici que dans les grandes lignes :

- *Procédure de gré à gré* (procédure négociée / restreinte sans publication d'avis) : le pouvoir adjudicateur consulte directement un nombre limité d'opérateurs de son choix, sans publication d'avis ; ce n'est possible que dans des cas déterminés, notamment lorsque le montant du marché reste sous un seuil fixé par règlement grand-ducal, en cas d'urgence impérieuse, ou pour des prestations ne pouvant être confiées qu'à un opérateur déterminé.
- *Procédure restreinte (avec publication d'avis) :* un avis est publié, mais seuls les candidats sélectionnés par le pouvoir adjudicateur sont invités à soumettre une offre ; le recours à cette procédure n'est ouvert que dans des cas déterminés.
- *Procédure ouverte (niveau national)* : c'est la règle générale ; tout opérateur économique intéressé peut soumettre une offre, avec publication d'un avis de marché.
- *Niveau européen* : au-delà des seuils fixés par le droit européen, le marché relève du régime des marchés « d'une certaine envergure » : la mise en concurrence doit alors s'opérer avec publication au niveau européen.

Les seuils sont variables et en partie indexés, raison pour laquelle nous préférons ne pas les mentionnés ici tout en invitant le lecteur à se renseigner sur les montants actuels.

L'ensemble de ces procédures transite, en pratique, par le portail des marchés publics (marches.public.lu) : cette plateforme électronique met à disposition les informations sur les marchés publics et les contrats de concession au Luxembourg et permet aux pouvoirs adjudicateurs de publier leurs avis et aux opérateurs économiques de déposer leurs offres et demandes de participation par voie électronique.

Une Commission des soumissions est instituée auprès du ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions. Ses missions consistent notamment à veiller au respect des dispositions légales, réglementaires et contractuelles en matière de marchés publics, et à instruire les réclamations qui lui sont soumises dans ce cadre.

702. Prévention des conflits d'intérêts[1121].Contrairement aux règles sur les concessions (voir ci-après), le régime des marchés publics ne prévoit pas

[1121] La Chambre de commerce relevait : « Selon le dernier Eurobaromètre Flash de la Commission européenne traitant de la question des marchés publics (2013), le Luxembourg jouit de taux de perception de la corruption dans les marchés publics parmi les plus faibles de l'UE. Seules 20% des entreprises luxembourgeoises interrogées estiment que la corruption soit „généralisée" dans

explicitement la mise en place de mécanismes de prévention de la « corruption », mais il comporte un dispositif de prévention des « conflits d'intérêt », qui intervient en amont. Le conflit d'intérêts est défini comme couvrant au moins toute situation dans laquelle des membres du personnel du pouvoir adjudicateur, ou d'un prestataire de services de passation de marché agissant en son nom, qui participent au déroulement de la procédure ou sont susceptibles d'en influencer l'issue, ont directement ou indirectement un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant leur impartialité ou leur indépendance. En pratique, à notre connaissance, peu d'initiatives concrètes ont été prises[1122].

La loi prévoit par ailleurs deux motifs distincts d'exclusion facultative. Le premier concerne précisément le conflit d'intérêts : l'exclusion facultative est donnée lorsqu'il ne peut être remédié à un conflit d'intérêts par d'autres mesures moins intrusives - l'exclusion étant ainsi conçue comme un remède de dernier recours au conflit d'intérêts identifié en amont, non comme une sanction automatique.

Le second motif vise le comportement du candidat ou du soumissionnaire lui-même : la loi permet au pouvoir adjudicateur d'exclure tout opérateur économique lorsque celui-ci a entrepris d'influer indûment sur le processus décisionnel du pouvoir adjudicateur ou d'obtenir des informations confidentielles susceptibles de lui donner un avantage indu lors de la

---

les marchés publics gérés par les autorités nationales123. Ce taux figure parmi les plus bas de l'UE derrière la Finlande (19%) et le Danemark (14%), la moyenne européenne s'élevant à 56%124. Il est à noter que, comme le montre le graphique 2 ci-dessous, les taux de réponse du Luxembourg se situent systématiquement sous la moyenne européenne lorsqu'il s'agit d'évaluer la prévalence d'irrégularités dans les procédures de passation de marchés publics telles que l'élaboration de spécifications sur mesure pour certaines entreprises (44%, contre une moyenne européenne de 57%), l'existence de conflits d'intérêts dans l'évaluation des offres (42%, contre 54%), ou encore l'occurrence de soumissions concertées (40%, contre 52%) (…) A ce jour (et vraisemblablement en partie dû à la faible corruption perçue), la Loi du 25 juin 2009 ne bannit pas les conflits d'intérêt dans la commande publique ni ne prévoit de périodes de transition („*cooling off periods*") pour les fonctionnaires ayant un emploi ou une autre fonction dans le secteur privé ». Toutefois (et pour rappel), les dispositions des Directives 2014/24/UE et 2014/25/UE régissant les conflits d'intérêt, le favoritisme et la corruption dans les phases préparatoire et de sélection des marchés publics sont à présent rajoutées au Livre I du Projet de loi. La Chambre de Commerce salue cette initiative du législateur qui, ce faisant, étend ces règles à l'ensemble des marchés publics luxembourgeois. » ; Projet de loi n° 6982, Avis de la Chambre de commerce, 7.10.2016, p. 26.

[1122] En particulier, le rapport de suivi luxembourgeois transmis à la Commission européenne au titre des directives sur les marchés publics fournit très peu d'informations opérationnelles concernant la détection et le traitement des phénomènes de fraude, de corruption et de conflits d'intérêts. Bien qu'il fasse état de l'existence de mécanismes de signalement et d'un système de sanctions, il ne contient aucune donnée quantitative sur les cas détectés ou poursuivis et ne mentionne ni système spécifique de mesure ni audit systémique de ces risques. Les développements consacrés à cette thématique se limitent essentiellement à un renvoi vers le cadre légal et institutionnel applicable. Voir Grand-Duché de Luxembourg, Modèle de rapport de suivi des marchés publics, Section VI (« Fraude, corruption, conflit d'intérêts et autres irrégularités graves »), décembre 2024.

procédure de passation de marché, ou a fourni par négligence des informations trompeuses susceptibles d'avoir une influence déterminante sur les décisions d'exclusion, de sélection ou d'attribution.

Dans les deux hypothèses, l'exclusion n'est cependant pas automatique. L'opérateur économique visé peut fournir des preuves attestant que les mesures correctrices prises (« *self-cleaning* ») suffisent à démontrer sa fiabilité malgré l'existence du motif d'exclusion, et une exclusion ne peut avoir lieu qu'après notification par lettre recommandée précisant les intentions du pouvoir adjudicateur, l'opérateur disposant d'au moins huit jours pour présenter ses observations écrites.

L'exclusion pour tentative d'influence vise ainsi le comportement du candidat ou du soumissionnaire lui-même, alors que la prévention des conflits d'intérêts se focalise sur l'impartialité du personnel du pouvoir adjudicateur.

703. La corruption : motif d'exclusion des marchés publics. Nous avons vu que le Code pénal prévoit la peine d'exclusion des marchés publics pour les personnes morales, mais il n'est pas certain si elle peut effectivement être prononcée en matière de corruption et d'infractions assimilées (→ 297). Nous n'avons en outre connaissance d'aucun cas de condamnation ayant effectivement donné lieu au prononcé de cette peine au Luxembourg, et ses modalités d'application pratique ne nous paraissent pas clairement établies. Se pose également la question de sa portée territoriale : une exclusion prononcée au Luxembourg empêcherait-elle la société concernée de soumissionner à des marchés publics à l'étranger, notamment ailleurs en Europe, et inversement une société frappée d'une telle exclusion à l'étranger serait-elle admise à soumissionner au Luxembourg ? Ces questions ne semblent pas trouver de réponse claire dans les textes.

En pratique, l'exclusion des marchés publics est plutôt organisée par la voie administrative : la loi de 2018 sur les marchés publics prévoit des motifs d'exclusion obligatoires et facultatifs [1123] . Parmi les causes d'exclusion obligatoires figurent les infractions « aux articles 246 à 249 du Code pénal, relatifs à la corruption » (donc la corruption active et passive, la corruption postérieure et le trafic d'influence), ainsi que d'autres infractions graves telles que la participation à une organisation criminelle ou le terrorisme, le travail des enfants et la traite des êtres humains. Parmi les exclusions obligatoires figurent cependant aussi d'autres infractions tels que le blanchiment (défini de manière très large) ou l'escroquerie, infractions qui sont fréquemment prononcées même dans des cas objectivement mineurs. Lorsque le jugement définitif ne fixe pas lui-même la durée de l'exclusion, celle-ci ne peut dépasser cinq ans à compter de la date de la condamnation. Ne figurent pas dans le renvoi : la corruption de magistrats, la corruption privée et les autres

[1123] Art. 29 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

infractions voisines (concussion, détournement de deniers publics, etc.). Néanmoins, parmi les causes d'exclusion facultative figure le fait que l'« opérateur économique a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité ». De la sorte, de telles condamnations peuvent être prises en considération.

Par ailleurs, la loi ne limite ces exclusions nullement aux condamnations nationales ; de la sorte, les condamnations pénales étrangères ont un effet transnational indirect.

Sa mise en œuvre repose sur une déclaration sur l'honneur, le document unique de marché européen (DUME), par laquelle l'opérateur économique certifie ne pas se trouver dans une situation d'exclusion, le pouvoir adjudicateur pouvant vérifier cette déclaration en demandant un extrait de casier judiciaire.

Rejet pour offre irrégulière en cas de corruption manifeste

Au-delà de l'exclusion prémentionnée, qui suppose une condamnation définitive, le pouvoir adjudicateur dispose d'un moyen d'action plus immédiat. Une offre peut être considérée comme irrégulière lorsqu'elle comporte des éléments manifestes de collusion ou de corruption, ce qui permet son rejet dès la phase d'examen des offres, sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'issue d'une procédure pénale, voire même son ouverture. La conséquence immédiate de cette décision est toutefois limitée à la procédure de passation concernée : à elle seule, elle n'emporte pas l'exclusion du soumissionnaire des marchés publics futurs, contrairement à certaines hypothèses d'exclusion fondées sur une condamnation définitive, sous réserve des autres conséquences administratives ou pénales susceptibles de découler ultérieurement des faits constatés.

704. Concessions. Une concession (de travaux ou de services) est un contrat écrit, conclu à titre onéreux, par lequel un pouvoir adjudicateur (ou une entité adjudicatrice) confie à un ou plusieurs opérateurs économiques l'exécution de travaux ou la prestation et la gestion de services, la contrepartie consistant, non dans le paiement d'un prix par l'adjudicateur, mais dans le droit d'exploiter l'ouvrage ou le service - éventuellement assorti d'un prix - ce droit d'exploitation impliquant un transfert réel au concessionnaire du risque économique lié à cette exploitation (risque de demande, d'offre, ou les deux).

Le marché public et la concession se distinguent sur un point unique et décisif : qui paie, et qui porte le risque ? Le marché public est un contrat à titre onéreux par lequel l'acheteur confie à un opérateur une prestation en échange d'un prix payé directement par l'acheteur lui-même ; l'opérateur est rémunéré quoi qu'il arrive, sans transfert de risque d'exploitation. La concession, à l'inverse, rémunère l'opérateur par le droit d'exploiter - ses recettes proviennent des usagers ou de la performance de l'exploitation, non d'un prix garanti par la collectivité - et l'opérateur supporte un risque réel de ne pas recouvrer ses investissements.

Exemple

- *Marché public de services* : la commune paie le prestataire pour les repas commandés ou préparés, quelle que soit la fréquentation réelle. Le prestataire est rémunéré pour la prestation exécutée, sans transfert du risque lié à la demande des usagers finaux.

- *Concession de services* : le prestataire exploite la cantine et se rémunère principalement sur les repas effectivement consommés, éventuellement complété d'un paiement de la commune. Ceci suppose un transfert réel du risque d'exploitation (lié à la demande ou à l'offre) : le concessionnaire n'est pas certain, dans des conditions normales, d'amortir ses investissements ou de recouvrer ses coûts, et sa perte potentielle ne doit pas être purement nominale ou négligeable.

Ce régime figure dans une loi distincte de 2018 sur l'attribution de contrats de concession[1124], fondée également sur le droit européen[1125]. Il contient une obligation explicite de lutte anti-corruption dans les termes suivants : « Les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices prennent les mesures appropriées permettant de lutter contre la fraude, le favoritisme et la corruption et de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace les conflits d'intérêts survenant lors du déroulement des procédures d'attribution de concession, afin d'éviter toute distorsion de concurrence et d'assurer la transparence de la procédure d'attribution et l'égalité de traitement de tous les candidats et soumissionnaires. »[1126]. Son intérêt est surtout interprétatif : elle signale que le risque de corruption est identifié comme une préoccupation centrale du régime des concessions ; nous n'avons identifié aucune démarche concrète qui aurait été prise sur cette base.

Pour le surplus, la législation sur les concessions est largement alignée sur celle des marchés publics, notamment en ce qui concerne les motifs obligatoires et facultatifs d'exclusion, en particulier en lien avec la corruption.

705. **Les marchés privés.** Les entités non soumises à la loi sur les marchés publics ou à la loi sur les concessions - parce qu'elles n'ont pas la qualité de pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice - restent libres de leurs modalités d'achat. En pratique, beaucoup adoptent néanmoins des procédures similaires (appels d'offres, cahiers des charges, comparaison d'au moins deux

[1124] Loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession.

[1125] Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession

[1126] Le texte est repris tel quel de la directive. Les travaux parlementaires ne documentent aucun débat autour de la question et le Conseil d'Etat n'avait pas d'observation. La Chambre de commerce se montrait sceptique : « Si la Chambre de Commerce salue la confirmation d'un certain nombre de principes issus de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que l'introduction de mesures destinées à régir les conflits d'intérêt, le favoritisme et la corruption, elle se permet toutefois de relever (à l'instar des considérations déjà soulevées dans son avis du 7 octobre 2016 sur le projet de loi n° 6982 sur les marchés publics) qu'il faudra néanmoins attendre de voir quelles „mesures appropriées" seront prises en pratique pour prévenir et détecter ce type de risques » ; projet de loi no 6984, Avis de la Chambre de commerce, 31.1.2017, p. 8.

ou trois offres, grille de notation) pour s'assurer d'obtenir les meilleures conditions et pour se protéger contre le risque de favoritisme interne ou de corruption. Cette pratique est effectivement recommandée par les référentiels de conformité usuels ; il n'y a pour l'instant pas de référentiel luxembourgeois, mais on peut se référer par exemple aux recommandations de l'AFA (→ 411) ou à des normes et standards (→ 412), tels que ISO37001 par exemple, qui prévoit des contrôles sur les procédures d'achat, la double validation des transactions à risque et la vérification des tiers.

Les risques de favoritisme, de conflits d'intérêts et de corruption présentent dans les achats privés des caractéristiques très proches de ceux rencontrés dans les marchés publics. La fonction d'achat ne doit pas être absente de la cartographie des risques (→ 416) et des politiques de prévention. La différence tient à la qualification pénale : on est dans le domaine de la corruption privée (→ 240). Rappelons que par conséquent, seule la corruption classique, active et passive est punissable, et non d'autres atteintes à la probité (corruption postérieure, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts) ; mais d'autres infractions de droit commun peuvent prendre la relève.

En pratique, la prévention et la détection de ce risque dans le service achats prennent des formes différentes de celles applicables aux marchés publics, qui reposent sur des règles procédurales légales (motifs d'exclusion, publicité, délais). Dans le secteur privé, l'entreprise doit se doter de ses propres mécanismes internes, notamment :

- une séparation des fonctions entre celui qui exprime le besoin, celui qui sélectionne le fournisseur et celui qui valide le paiement (le principe dit « des quatre yeux » ou double validation, largement recommandé par les agences anti-corruption dans leurs guides pratiques) ;
- des seuils de validation hiérarchique croissants selon le montant de l'achat ;
- une politique cadeaux et invitations (→ 454) encadrant les relations avec les fournisseurs ;
- une procédure de déclaration des conflits d'intérêts pour les collaborateurs impliqués dans une décision d'achat ;
- des audits internes réguliers du service achats, avec traçabilité des décisions et des justificatifs de mise en concurrence ;
- des formations périodiques du personnel exposé (achats, ventes, relations avec des intermédiaires) ;
- une vérification préalable (*due diligence* sur les tiers ; → 442) des fournisseurs et intermédiaires à risque, notamment ceux opérant dans des zones ou secteurs sensibles. On peut énumérer l'identification des bénéficiaires effectifs et des PEP, le risque pays, etc.

706 à 719. Réservés.

CHAPITRE 2 - RESPONSABILITÉ CIVILE

720. Une excuse pour commencer. Nous aurions aimé rédiger un chapitre plus long sur les implications civiles de la corruption, tant la question aurait mérité sa place. Au-delà du risque pénal, réglementaire et réputationnel, le risque civil est essentiel en matière de corruption : l'entreprise s'expose à devoir payer des dommages-intérêts substantiels, à perdre des contrats et, dans des cas extrêmes, à tomber en faillite. Sous cet angle, un régime de responsabilité civile crédible peut aussi avoir un effet dissuasif qui vient utilement compléter la répression pénale.

Si nous nous limitons à un court chapitre, c'est parce qu'il n'existe quasiment aucune ressource luxembourgeoise à exploiter : pas de doctrine spécifique, et quasiment pas de jurisprudence. Le Luxembourg n'a même pas ratifié la Convention civile sur la corruption ; lors de la transposition de la Convention pénale du Conseil de l'Europe en la matière, il avait été envisagé de transposer la Convention civile par un projet de loi distinct[1127] - or, à ce jour, la Convention a certes été signée par le Luxembourg, mais n'a toujours pas été ratifiée. Nous nous en inspirons néanmoins comme principal référentiel international en la matière, même si d'autres textes internationaux et européens évoquent également ce volet civil.

Nous ne paraphraserons pas ici le régime général de la responsabilité civile et invitons le lecteur à consulter, à ce sujet, l'ouvrage de référence en droit luxembourgeois de Georges Ravarani[1128] - œuvre remarquable qui, dans les faits, a presque un statut de source supra-législative.

La question du volet civil est vaste, tant les situations susceptibles de se présenter sont variées. Nous rappelons à cet égard l'opportunité de conclure des contrats d'assurance couvrant les manquements à la probité, ainsi que l'importance d'informer l'assureur en temps utile en cas d'incident. Il est tout aussi important de régler l'hypothèse de la corruption dans les contrats avec les tiers : fournisseurs, clients, partenaires commerciaux (→ 444).

721. Considérations procédurales. L'action civile peut être menée soit de manière autonome, soit à titre accessoire d'un procès pénal.

(a) L'action civile accessoire à une procédure pénale est probablement l'hypothèse la plus fréquente en matière de corruption et d'autres manquements à la probité. Cette action n'est ouverte qu'aux personnes ayant subi un préjudice direct

[1127] Projet de loi n° 5262, Rapport de la Commission juridique du 23.3.2005, p. 2 : « A noter dans ce contexte que la Convention civile sur la corruption, signée à Strasbourg le 4 novembre 1999, n'est pas concernée par le projet de loi sous rubrique et sera transposée en droit luxembourgeois par un projet de loi distinct ».

[1128] Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3e éd., Pasicrisie luxembourgeoise, 2014.

découlant de l'infraction commise, ce qui peut néanmoins inclure des associations de lutte anticorruption. La victime bénéficie d'un statut spécifique en procédure pénale, que nous ne pouvons détailler ici[1129] ; en particulier en cas d'instruction judiciaire, elle est associée à certains actes et dispose de droits propres. La direction de l'affaire demeure cependant entre les mains du procureur ou du juge d'instruction. La victime peut déclencher l'action publique en se constituant partie civile (citation directe, ou plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction). Elle peut également se greffer sur une procédure pénale déjà en cours, lors de l'instruction ou lors du procès au fond. Il relève de la mission du parquet d'identifier les victimes potentielles et de les informer avant le procès, afin de leur donner la possibilité de se constituer partie civile.

Le juge pénal qui statue au civil se cantonne à une logique délictuelle[1130] et ne peut allouer que des dommages-intérêts. Ainsi, il ne peut ni annuler des contrats, ni se prononcer sur les recours entre coresponsables. Son pouvoir se limite à condamner une ou plusieurs personnes à indemniser la partie civile. Il peut toutefois prendre des décisions incitant le condamné à indemniser les victimes (par exemple un emprisonnement assorti du sursis probatoire conditionné à une indemnisation dans un délai déterminé), et décider de l'affectation d'avoirs saisis au profit des victimes.

Cette voie présente pour la victime l'avantage que l'État se charge de l'essentiel des enquêtes et investigations, avec les moyens coercitifs dont disposent les procureurs et surtout les juges d'instruction. La victime a cependant une moindre emprise sur le dossier qu'en matière civile ; une plainte pénale ne se retire pas, ce qui peut constituer un obstacle à d'éventuels pourparlers d'arrangement.

Le juge pénal statue exclusivement en droit national ; nous n'avons connaissance d'aucun cas dans lequel il aurait appliqué un droit étranger à la demande civile - les règles classiques de conflit de lois sont donc en pratique écartées devant le juge répressif. La compétence pénale pour connaître de l'infraction emporte en principe la compétence territoriale pour connaître de la demande civile qui s'y greffe. On peut néanmoins s'interroger sur l'opposabilité, devant le juge pénal, d'une clause d'arbitrage ou d'une clause attributive de juridiction convenue entre les parties.

En revanche, s'agissant de la prescription, ce sont bien les règles de prescription civile qui s'appliquent à l'action civile portée devant le juge répressif, et non les règles de prescription pénale.

[1129] Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

[1130] Le juge pénal ne prend pas en considération les aspects contractuels pouvant lier la victime au condamné, par exemple des clauses contractuelles, conditions générales, etc.

(b) L'action civile autonome est celle qu'intente la victime par la voie d'une procédure commerciale ou civile ordinaire. Ces procédures, de nature variée, sont généralement écrites plutôt qu'orales. Le principal obstacle est probatoire : la victime doit prouver l'existence de la faute, le lien de causalité et le dommage, sans bénéficier d'aucun mécanisme de renversement ou d'allègement de la charge de la preuve. Elle peut formuler diverses demandes auprès du tribunal[1131] : audition de témoins, mesures d'expertise, demande de production de pièces détenues par la partie adverse ou par des tiers. Rien ne garantit cependant que le juge fera droit à de telles demandes ; il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de procédure de *discovery* comparable à celle des pays de *common law*.

L'action civile en matière de corruption est enfin soumise à des règles spécifiques de droit international privé. S'agissant de la loi applicable, une action fondée sur la responsabilité contractuelle est en principe régie par la loi du pays dans lequel le contrat doit être exécuté, sous réserve de la faculté, pour les parties, d'y déroger par une clause de choix de loi[1132] ; une action fondée sur la responsabilité délictuelle est en revanche régie en principe, par la loi du pays où le fait dommageable est survenu[1133]. S'agissant de la compétence territoriale[1134], plusieurs juridictions peuvent, selon les circonstances, être désignées ou du moins utilement invoquées par le demandeur, tout comme en matière de compétence pénale (→ 279) - ce qui ouvre au demandeur de véritables choix stratégiques quant au for saisi.

L'action civile portée séparément est suspendue tant qu'une procédure pénale reste pendante sur les mêmes faits (« le criminel tient le civil en état »). Cette règle, d'ordre public, s'impose au juge civil - y compris d'office - dès lors qu'il existe un lien suffisamment étroit entre les deux actions, c'est-à-dire un risque réel que la décision à intervenir au pénal influe sur celle à rendre au civil[1135]. Les juridictions luxembourgeoises l'appliquent avec constance, et elle a résisté jusqu'à présent aux contestations tirées des droits de la défense ou du délai raisonnable. À l'inverse, lorsque l'incidence du pénal sur le civil n'est que contextuelle et non déterminante pour l'issue du litige civil, la surséance ne

---

1131 Voir l'article 11 de la Convention civile sur la corruption : « Chaque Partie prévoit dans son droit interne des procédures efficaces pour le recueil des preuves dans le cadre d'une procédure civile consécutive à un acte de corruption ».

1132 Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (« Rome I »).

1133 Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (« Rome II »).

1134 Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (« Bruxelles I bis »).

1135 Art. 3 (2) du Code de procédure pénale : L'action civile « peut aussi l'être séparément; dans ce cas, l'exercice en est suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile ».

s'impose pas et relève de la simple bonne administration de la justice, laissée à l'appréciation du juge civil. D'où le bémol suivant : le juge civil est, du moins en principe, tenu d'informer le parquet lorsque les faits débattus devant lui font naître le soupçon d'une infraction pénale (→ 492). Si le parquet décide alors de poursuivre, l'action civile devra être suspendue, ce qui peut faire échouer le choix stratégique initial de la voie civile.

722. **Facteur générateur de responsabilité**. La responsabilité civile classique repose sur le triptyque : faute – lien causal – préjudice.

En matière civile, la faute est un concept ouvert, largement laissé à l'appréciation des juges, et incluant la négligence : en principe, la « faute la plus légère » oblige à indemniser l'intégralité du dommage. En matière pénale, la faute est un concept strict : les infractions sont définies de manière limitatives et soumises au principe d'interprétation strict.

S'il y a infraction pénale, il y a faute civile. Il n'y a pas de doute là-dessus.

Mais la faute civile est bien plus flexible et peut permettre des actions d'indemnisation en dehors des cas d'une infraction pénale. La faute peut résulter d'un acte positif, mais également d'une abstention. L'absence de contrôles internes adéquats, le défaut de supervision d'un collaborateur, l'omission de vérifications pourtant imposées par la fonction exercée ou le défaut de réaction face à des indices sérieux de corruption peuvent constituer des comportements fautifs. La Convention civile sur la corruption soutient une telle approche, puisque le préjudice est censé pouvoir être indemnisé notamment lorsque « le défendeur a omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir l'acte de corruption »[1136].

Une base légale alternative d'indemnisation : les règles de lutte anti-blanchiment ?

Les règles de lutte anti-blanchiment peuvent constituer un autre fondement pour engager la responsabilité civile d'acteurs régulés ayant joué un rôle d'intermédiaire dans des transactions financières, sans pour autant qu'ils puissent être considérés comme co-auteurs ou complices du blanchiment ou de l'infraction primaire – telle la corruption. La législation anti-blanchiment leur impose en effet des obligations de vigilance, d'organisation interne adéquate et de coopération avec les autorités, qui les obligent notamment à détecter des faits de corruption et, le cas échéant, à bloquer les transactions suspectes (voir en détail → 500). La victime d'un cas de corruption dans lequel des sommes ont été détournées ou dissipées pourrait ainsi se retourner contre l'acteur régulé - par exemple une banque - en lui reprochant des défaillances dans la détection de la corruption : une opération suspecte ou un changement de comportement transactionnel qui n'aurait pas été détecté, qui aurait été mal analysé, ou plus généralement des procédures internes défaillantes.

Certes, les règles de lutte anti-blanchiment sont édictées dans un but d'intérêt général - lutter contre la criminalité organisée - et non pour protéger des victimes individuelles ;

[1136] Art. 4 (1) de la Convention civile sur la corruption.

nous aurions à cet égard tendance à suivre la jurisprudence française, qui retient qu'elles ne peuvent être mobilisées par des particuliers à l'appui d'actions en indemnisation. Un courant jurisprudentiel luxembourgeois actuel emprunte cependant un chemin différent, en admettant qu'un manquement à ces obligations professionnelles puisse fonder une faute délictuelle. Cela pourrait permettre à certaines victimes d'envisager un recours contre des intermédiaires financiers pour demander l'indemnisation de leur dommage, ou à tout le moins d'une perte de chance - sous réserve, en toute hypothèse, d'établir un lien de causalité concret entre le manquement précis allégué et le préjudice subi, ce qui reste en pratique un exercice probatoire exigeant.

Les jeux ne sont donc pas faits, et les acteurs régulés disposent de nombreux arguments de défense. Nous renvoyons le lecteur intéressé à l'étude détaillée que nous avons consacrée à ce sujet, ensemble avec Noémie Haller et Clara Bourgi[1137].

723. La personne responsable. Il faut ensuite déterminer la personne civilement responsable.

Ici encore, le droit pénal retient une approche relativement simple : tous les coauteurs et complices de l'infraction sont solidairement responsables de l'intégralité du préjudice subi.[1138]. Chacun est donc responsable pour le tout, peu importe son degré de participation. La jurisprudence étend parfois ce principe aux infractions connexes (par exemple le blanchiment). Nous avons vu plus haut que la personne morale peut être responsable aux côtés de ses dirigeants, salariés et fonctionnaires (→ 272), et que les personnes ayant fourni aide et assistance peuvent être considérées comme complices (→ 271). Le cercle des personnes contre lesquelles la demande civile peut être formulée peut donc être large. La question des recours entre ces personnes, pour se répartir en interne la charge finale de l'indemnisation, ne relève cependant pas de l'office du juge pénal ; elle suppose d'intenter des actions civiles distinctes, qui n'intéresseront plus la victime elle-même.

Sur le plan civil, la même logique de solidarité (ou, plus exactement, d'obligation *in solidum* entre coauteurs d'un même dommage) trouve à s'appliquer[1139]. Chaque personne dont la faute a contribué à la réalisation du dommage peut être tenue d'en réparer l'intégralité, à charge pour elle d'exercer ensuite un recours contributoire contre les autres coresponsables selon leur part respective de responsabilité.

Cette règle présente un intérêt pratique majeur pour la victime en matière de corruption : l'auteur principal du fait de corruption étant souvent insolvable, dissimulé, ou hors d'atteinte (p.ex. un agent public étranger), la victime a tout intérêt à rechercher la responsabilité des codébiteurs solvables.

[1137] J-L Putz, C. Bourgi, N. Haller, La responsabilité civile des prestataires de services de paiement en cas de fraudes et détournements, Bulletin droit et banque no 78, juin 2026, ALJB.

[1138] Art. 50 du Code pénal.

[1139] Voir aussi l'article 4 (2) de la Convention civile sur la corruption : « Chaque Partie prévoit dans son droit interne que, si plusieurs défendeurs sont responsables de dommages résultant du même acte de corruption, ils en portent solidairement la responsabilité. ».

Rappelons encore que tant au pénal qu'au civil, il est possible d'opposer au demandeur sa propre faute. Si la victime a elle-même contribué à la réalisation de son dommage, le juge fixe sa part contributive et réduit d'autant la condamnation civile prononcée contre le défendeur. En principe, cette faute de la victime n'a qu'un effet partiellement exonératoire ; elle peut cependant, si elle est suffisamment grave, rompre entièrement le lien de causalité entre la faute reprochée au défendeur et le préjudice subi, et devenir ainsi totalement exonératoire.

Exemple

Une société conclut un contrat de fourniture à des conditions manifestement désavantageuses, à la suite du versement d'un pot-de-vin par son responsable des achats à un intermédiaire du fournisseur. Le préjudice correspond au surcoût supporté par la société par rapport au prix qu'elle aurait obtenu dans des conditions de marché normales. La part contributive de la victime s'apprécie ensuite en examinant si son organisation interne a facilité la survenance du dommage : si aucune procédure de double validation ni aucun plafond d'autorisation n'encadrait ce type d'achat, et que l'entreprise n'avait aucune politique anti-corruption, le juge pourrait retenir qu'une partie du dommage est imputable à cette carence de contrôle, et fixer, par exemple, une part contributive de 20 % à la charge de la société.

Exemples

- « A titre d'exemple, l'employeur qui aurait laissé la totale responsabilité de la gestion de sommes importantes à un employé, chargé par ailleurs de négocier certains marchés, sans exercer ou faire exercer aucun contrôle sur les conditions de passation des contrats ni sur la compétence de l'entreprise à laquelle le contrat a été alloué, pourrait se voir reprocher une faute ayant contribué à la survenance du dommage »[1140].

- « Si, après avoir appris que son employé avait déjà versé des commissions illicites, l'employeur négligeait de prendre les mesures nécessaires pour éviter le renouvellement des faits, une faute ayant contribué à l'aggravation du dommage financier subi par son entreprise pourrait être opposée à sa demande d'indemnisation. »[1141]

Un salarié ou un fonctionnaire poursuivi par son employeur ne saurait cependant invoquer, pour sa propre défense, une insuffisance de la supervision hiérarchique exercée sur lui afin de conclure à une faute de la victime (voir encadré). Plus généralement, nous pensons que des défaillances dans la supervision - telles qu'un dispositif de lutte anticorruption déficient, des contrôles internes insuffisants ou une gouvernance défaillante - ne devraient pas systématiquement conduire à une exonération partielle de la responsabilité de leur auteur. Le préjudice est en définitive causé par le corrupteur (et le corrompu), qui a commis une faute volontaire et délibérée. Une supervision plus rigoureuse aurait pu, tout au plus, permettre de détecter

[1140] Rapport explicatif de la Convention civile sur la corruption, § 57.
[1141] Rapport explicatif de la Convention civile sur la corruption, § 58.

ou de prévenir plus tôt les agissements frauduleux ; elle n'en demeure pas moins étrangère à la cause déterminante du dommage, qui réside dans l'acte intentionnel de corruption lui-même.

Surveillance insuffisante : pas une faute contributive de la victime

Il a été jugé qu'une personne commettant des détournements ne saurait reprocher à son entreprise de ne pas l'avoir surveillée suffisamment, solution qui paraît transposable à des cas de corruption.

C'est cet argument qu'un fonctionnaire communal avait essayé de soulever, alors qu'il était lui-même co-auteur du détournement de plus de 5 millions d'euros au détriment de sa commune sur une période de plus de 20 ans[1142]. Il avait en conséquence été condamné au civil à indemniser la commune à hauteur de ce montant. En appel, il tente d'invoquer que la commune aurait été en partie responsable de son propre préjudice : elle aurait manqué à son obligation de contrôle hiérarchique (à tous les échelons, bourgmestre, collège des échevins et receveur) sans mettre en place de procédures permettant de détecter ses agissements, sans s'étonner de son train de vie luxueux, sans vérifier l'existence réelle des deux sociétés fictives destinataires des fonds. Il en demande un partage de responsabilité à hauteur d'au moins un quart. La Cour d'appel rejette l'argument: le défendeur se limite à citer des dispositions de la loi communale sans préciser concrètement quelle mesure aurait dû être prise et comment elle aurait rendu le stratagème impossible. Surtout, aucun texte n'impose au bourgmestre ou au receveur de vérifier l'authenticité de documents déjà certifiés exacts par le fonctionnaire assermenté dont c'était précisément la mission. Lui reprocher de ne pas avoir contrôlé ce que lui-même certifiait, c'est lui reprocher de lui avoir fait confiance. C'est au surplus la vigilance fortuite d'un autre agent, constatant un retard dans les virements d'assurance, qui a mis fin au système. On peut même s'étonner que la Cour d'appel soit entrée dans une telle analyse détaillée de l'argument ; il semble difficilement admissible qu'un fraudeur puisse réduire sa propre condamnation civile en reprochant à sa victime de ne pas avoir détecté la fraude qu'il avait lui-même conçue et entretenue pendant des années avec des efforts particuliers pour éviter précisément d'être découvert.

724. **Cas spécifique de la relation employeur-salarié.** En matière de responsabilité civile, les relations entre employeurs et salariés sont complexes, et nous les résumons comme suit.

(a) Responsabilité de l'employeur envers les tiers du fait de ses salariés. L'employeur est responsable des fautes commises par ses salariés dans l'exercice de leurs fonctions[1143]. Ce régime ne connaît d'exception que si le salarié a agi en dehors de ses fonctions ; un simple abus de fonction ne suffit pas à en écarter l'application. Ainsi, un employé de banque qui, en échange d'argent, divulgue des informations confidentielles sur un client à un tiers, engage tout de même la responsabilité de celui-ci, dès lors que cet accès aux informations n'a été

[1142] Cour d'appel, 13 mars 2024, n° 88/24 X ; cassation sur le volet civil pour d'autres motifs par Cour de cassation, 16 janvier 2025, n° 8/2025, n° CAS-2024-00054 du registre ; après cassation, le montant de la condamnation est réduit par Cour d'appel, 8 juillet 2025, n° 301/25 V.
[1143] Art. 1384 al. 3 du Code civil.

rendu possible que par les fonctions qu'il exerçait. À l'inverse, un salarié qui commet un acte de corruption dans un cadre purement privé, sans le moindre lien avec ses attributions professionnelles - par exemple en versant, en dehors de tout contexte professionnel, un pot-de-vin pour l'agrandissement de son garage - n'engage pas la responsabilité de son employeur, cet acte étant totalement étranger à ses fonctions.

Certains cas sont toutefois moins évidents à trancher. Ainsi, un salarié qui utilise les moyens, l'accès ou la réputation que lui procure sa fonction pour solliciter un pot-de-vin auprès d'un fournisseur, alors même qu'il excède manifestement le périmètre de ses attributions officielles, pourrait engager la responsabilité de son employeur si ce dépassement demeure suffisamment rattaché à l'exercice normal de sa fonction pour ne pas être perçu comme un acte totalement étranger à celle-ci.

(b) Responsabilité du salarié envers l'employeur. La question se pose typiquement lorsqu'un salarié corrompu a causé un préjudice financier ou réputationnel à son employeur - par exemple lorsqu'il a favorisé un fournisseur en contrepartie d'un avantage personnel, engendrant un surcoût pour l'entreprise, ou lorsque sa condamnation pénale pour corruption a exposé l'entreprise à une procédure réglementaire ou à la perte d'un agrément.

Le Code du travail limite cette responsabilité aux seuls faits de négligence grave et aux faits volontaires du salarié[1144]. Dans la matière qui nous intéresse ici, à savoir la corruption et les infractions assimilées, cet obstacle ne joue cependant pas, puisqu'il s'agit toujours d'infractions volontaires : la responsabilité civile du salarié envers son employeur est donc pleinement engagée.

La question de la négligence peut cependant jouer à un autre niveau, à savoir en cas de défaillances dans la détection de cas de corruption. On peut prendre l'exemple d'un responsable conformité chargé de mettre en place un dispositif anticorruption et de traiter les alertes reçues à ce titre. Si ce dernier, après plusieurs mois, n'a toujours pas mis en place la procédure qui lui incombait, s'il a laissé s'accumuler des alertes sans les traiter, ou s'il procède à une analyse manifestement erronée d'un dossier, la question peut se poser de savoir s'il a commis une négligence grave de nature à lui faire assumer les conséquences financières d'un cas de corruption non détecté.

(c) Responsabilité du salarié du fait de son entreprise. Une responsabilité du salarié du fait de son entreprise, en tant que telle, n'existe pas. Nous avons cependant vu ci-avant (→ 271), notamment en matière pénale, que la qualité de salarié n'exonère pas de la responsabilité pénale, et donc pas non plus de la responsabilité civile qui peut y être liée. Le salarié qui a connaissance des activités illicites de son entreprise se rend responsable s'il y participe, fût-ce

[1144] Art. L. 121-9 du Code du travail.

par des actes en soi classiques relevant de son activité professionnelle habituelle (par exemple envoyer des courriers, réaliser des transactions, procéder à des inscriptions comptables). Par exemple, le comptable qui enregistre sciemment une facture fictive destinée à couvrir le versement d'un avantage indu à un agent public participe, par cet acte en apparence purement technique, à la réalisation de l'infraction et engage à ce titre sa propre responsabilité.

(d) Responsabilité du salarié envers les tiers. S'agissant de la responsabilité des salariés envers les tiers, la jurisprudence française admet une immunité du préposé qui agit dans les limites de sa mission, sans excéder les pouvoirs qui lui ont été impartis par son commettant (théorie dite de l'« acte de fonction »). La jurisprudence luxembourgeoise ne semble pas suivre cette approche : le statut de salarié n'est pas opposable à la victime tierce, qui est étrangère à cette relation contractuelle et n'est pas censée la connaître. Le salarié serait donc pleinement responsable envers ce tiers. Le tiers-victime aurait donc la possibilité de se diriger contre le salarié ; en pratique, la victime aura cependant le plus souvent intérêt à agir (également) contre l'employeur, qui est plus solvable.

La question d'un recours du salarié contre son employeur, destiné à le tenir quitte et indemne des conséquences de sa propre condamnation, ne devrait en principe pas se poser - sauf éventuellement en cas de faute concomitante de l'employeur - dès lors que l'acte de corruption procède d'une faute volontaire du salarié. Ainsi, un agent commercial condamné à indemniser un concurrent évincé à la suite d'un marché obtenu par corruption ne pourrait – à notre avis - normalement pas se retourner contre son employeur pour obtenir sa garantie.

725. Autres régimes spécifiques. Nous mentionnons encore les régimes spécifiques suivants : (a) pour la responsabilité des fonctionnaires, la théorie de l'acte de fonction, rappelée ci-dessus à propos du salarié de droit privé, semble plus ancrée et plus proche de la solution française d'une absence de responsabilité pour les actes de fonction. Les actes accomplis dans l'exercice de celle-ci engagent la responsabilité de l'État ou de la collectivité publique employeur. Nous renvoyons, sur ce point, aux développements de Georges Ravarani, qui retrace une jurisprudence qu'il qualifie de contradictoire et un régime qu'il critique, notamment quant à la difficulté de tracer avec cohérence la frontière entre faute personnelle détachable et faute de service[1145]. Nous renvoyons aussi à la protection des fonctionnaires contre des plaintes avec constitution de partie civile (→ 278). (b) Il convient de mentionner brièvement l'action de la société envers son dirigeant, à savoir l'action sociale. Il s'agit de l'action par laquelle la société elle-même - et non ses associés individuellement - poursuit son dirigeant pour les fautes de gestion qu'il a

[1145] Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, *op cit.,* 154s.

commises dans l'exercice de son mandat, y compris des faits de corruption. Cette action appartient en principe exclusivement à la société, et non aux associés pris individuellement, sauf pour ces derniers à démontrer un préjudice personnel et distinct de celui subi par la société. Sa mise en mouvement relève du monopole de l'assemblée générale des associés. Le fait qu'un acte de corruption ou d'autres infractions à la probité constituent des fautes de gestion ne mérite pas de longs développements. (c) Lorsque les organes sociaux, eux-mêmes impliqués ou complices des faits de corruption, s'abstiennent d'exercer l'action sociale, un ou plusieurs associés minoritaires peuvent l'exercer à sa place au nom et pour le compte de la société, par la voie de l'action *ut singuli*. (e) De même, en cas de faillite consécutive ou liée à des faits de corruption, le curateur peut rechercher la responsabilité des anciens dirigeants pour insuffisance d'actif ou pour fautes graves et caractérisées ayant contribué à la déconfiture de la société.

726. Spécificités de la responsabilité des acteurs publics. La responsabilité civile de l'État et des autres personnes morales de droit public fait l'objet d'une loi spéciale de 1988[1146] . Cette loi prévoit deux régimes distincts.

(a) Fonctionnement défectueux des services. Le premier **régime** dispose que l'État et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires. Il est admis que cette disposition ne constitue que l'équivalent, au niveau de la responsabilité civile de l'État, de l'article 1382 du Code civil, et qu'elle n'institue pas un régime spécifique mais applique simplement aux personnes morales de droit public, dans une terminologie adaptée, le principe de la responsabilité civile délictuelle de droit commun fondée sur la faute. On retrouve ici exactement la même logique que celle exposée plus haut à propos de la responsabilité pour faute. Un cas de corruption constitue un « fonctionnement défectueux » du service, avec la question de savoir si l'acte est rattachable à la fonction (et donc imputable en tant que tel à l'acteur public). Et s'il n'est pas imputable à l'acteur public, la question peut se poser s'il aurait pu être évité en mettant en œuvre les obligations légales et réglementaires en matière de prévention de la corruption, ainsi que toute autre mesure complémentaire dictée par le principe de bonne administration – une lacune dans un dispositif anti-corruption peut aussi être une fonctionnement défectueux du service.

(b) Responsabilité sans faute. Le second régime de responsabilité sans faute suppose la preuve d'un préjudice spécial et exceptionnel, non imputable à la faute de l'administré qui s'en prétend victime, et qu'il serait inéquitable de

[1146] Loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l´Etat et des collectivités publiques.

laisser à sa charge eu égard à la nature et à la finalité de l'acte à l'origine du dommage.

La condition de spécialité est satisfaite lorsque le dommage n'affecte qu'un individu ou un groupe restreint de victimes, tandis que la condition du caractère exceptionnel suppose une certaine gravité, le préjudice devant dépasser, par sa nature ou son importance, les gênes et sacrifices courants qu'imposent la vie en société et le bon fonctionnement des services publics, sous peine de constituer une rupture du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Ce régime a ainsi pu trouver à s'appliquer, par exemple, au bénéfice d'un prévenu ayant bénéficié d'un non-lieu ou d'un acquittement, pour les frais de défense exposés dans le cadre de poursuites pénales dirigées contre lui, lorsque ces frais atteignent un montant tel qu'il serait inéquitable de les laisser à sa charge.

Mais ce second régime ne nous paraît pas d'une grande pertinence en matière de corruption. La responsabilité sans faute de l'État répond à une logique de compensation d'un sacrifice individuel supporté dans l'intérêt général, au bénéfice d'un fonctionnement par ailleurs régulier du service public. Or, la victime d'un acte de corruption commis par un agent public ne se trouve pas dans une telle configuration.

727. **Lien causal et dommages-intérêts.** La victime doit établir l'existence du préjudice, son montant, et le lien causal entre ce préjudice et la faute reprochée au défendeur. Il n'existe pas de présomption facilitant cette preuve, sauf le cas échéant en présence de clauses pénales prévues par des dispositifs anticorruption insérés dans des contrats commerciaux, qui permettent de fixer forfaitairement le montant du préjudice. De même, des clauses contractuelles peuvent limiter le montant du dommage ou les types de dommages indemnisables.

Le préjudice peut être de nature très variée. En droit luxembourgeois, l'indemnisation poursuit une fonction exclusivement réparatrice : la victime a droit à la réparation intégrale de son préjudice, mais à rien au-delà. Le principe est souvent résumé par la formule « tout le dommage, mais rien que le dommage »[1147]. Corrélativement, le montant de la réparation n'est en principe ni modulé en fonction de la gravité de la faute, ni réduit en considération de la situation financière de l'auteur du dommage, de son statut ou de sa contribution relative à l'ensemble du préjudice lorsqu'il est tenu à réparation.

[1147] Voir aussi l'article 3 de la Convention civile sur la corruption : « Chaque Partie prévoit dans son droit interne que les personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption disposent d'une action en vue d'obtenir la réparation de l'intégralité de ce préjudice. Cette réparation peut porter sur les dommages patrimoniaux déjà subis, le manque à gagner et les préjudices extra-patrimoniaux ».

Toute fonction punitive est étrangère au droit de la responsabilité civile et relève du droit pénal.

(a) Le préjudice causé à des tiers. Il peut s'agir, par exemple, d'un concurrent écarté d'un marché public, d'un candidat non retenu à l'issue d'un processus faussé par la corruption, d'un sous-traitant ou fournisseur qui aurait dû être retenu par l'attributaire régulier du marché, d'un actionnaire d'une société tierce ayant subi une dépréciation de ses titres à la suite de la révélation d'un scandale de corruption.

Le préjudice économique ainsi allégué doit être établi et certain. Cette exigence n'est pas toujours simple à satisfaire en matière de corruption : il faut en effet démontrer, non seulement l'existence d'un dommage, mais aussi que ce dommage se serait évité en l'absence de corruption - ce qui suppose de reconstituer un scénario hypothétique (le concurrent aurait-il réellement obtenu le marché en l'absence de corruption ? le candidat aurait-il été retenu selon des critères réguliers ?). C'est ce qui explique le recours fréquent, en cette matière, au concept de la perte d'une chance : lorsque le demandeur ne peut établir avec certitude qu'il aurait obtenu l'avantage convoité (le marché, le contrat, la position), mais seulement qu'il disposait d'une chance sérieuse de l'obtenir, l'indemnisation est alors calculée en fonction de la probabilité de réalisation de cette chance, et non à hauteur de l'intégralité du gain manqué. Cette question se pose avec une acuité particulière en matière de marchés publics (voir encadré).

Responsabilité civile du pouvoir adjudicateur et marchés publics

L'ouvrage de Geeorges Ravarani[1148] contient des développements intéressant sur le préjudice découlant de marchés publics irréguliers. Même s'ils ne concernent pas des cas de corruptions, ils n'en méritent pas moins d'être résumés ici. Ainsi, la jurisprudence luxembourgeoise admet la responsabilité civile du pouvoir adjudicateur lorsqu'un soumissionnaire a été illégalement évincé d'un marché public. En pratique, la sanction principale n'est pas l'annulation du contrat conclu avec l'attributaire, mais l'octroi de dommages et intérêts au profit du candidat lésé.

Pour engager cette responsabilité, le soumissionnaire doit démontrer : (i) une faute du pouvoir adjudicateur, généralement caractérisée par l'illégalité de la décision d'attribution ou d'exclusion (donnée à l'évidence en cas de corruption); (ii) un préjudice ; et (iii) un lien de causalité entre les deux. L'illégalité peut résulter d'une décision d'annulation des juridictions administratives, mais le juge civil peut également apprécier lui-même le caractère fautif du comportement de l'administration. Si Georges Ravarani n'en parle pas, il nous semble évident que le juge pénal peut en faire de même.

La jurisprudence indemnise principalement la perte d'une chance d'obtenir le marché. Le candidat évincé n'a pas à démontrer avec certitude qu'il aurait remporté l'adjudication, mais doit établir qu'il disposait de chances réelles et sérieuses d'y

[1148] Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, *op. cit.*, § 219s.

parvenir. L'indemnisation porte en principe sur la marge bénéficiaire brute perdue et peut, dans certains cas, être majorée lorsqu'une atteinte distincte à l'image ou à la réputation commerciale de l'entreprise est démontrée.

L'indemnisation ne saurait, par ailleurs, être indéfinie : elle est bornée par l'exigence d'un lien causal direct et suffisant entre la faute et le dommage, à l'exclusion des conséquences trop lointaines ou trop hypothétiques de l'acte de corruption. Certains préjudices allégués par des tiers restent cependant trop indirects pour être indemnisables.

Exemples de préjudices au lien causal incertain

- La délivrance frauduleuse d'une autorisation de construire pourrait causer un préjudice au voisin de la construction ainsi autorisée - perte d'ensoleillement, perte de vue. Ce type de préjudice se heurte cependant à une double difficulté : il est directement causé par la construction elle-même, et non par l'acte de corruption en tant que tel, et il faudrait encore démontrer qu'en l'absence de corruption, l'autorisation aurait été purement et simplement refusée plutôt que délivrée à des conditions différentes.

- Une entreprise peut découvrir qu'un de ses salariés ou dirigeants a accepté des avantages indus de la part d'un fournisseur afin d'influencer ses décisions. À la suite de la révélation des faits, un partenaire commercial ou un sponsor peut décider de mettre un terme à une relation contractuelle, en raison du risque réputationnel associé au scandale. L'entreprise pourrait alors chercher à obtenir réparation de la perte du contrat contre le salarié corrompu et le fournisseur corrupteur. Le lien de causalité ne va toutefois pas de soi : la perte invoquée ne résulte pas directement de l'acte de corruption, mais de la décision autonome prise par le partenaire commercial de résilier ou de ne pas renouveler le contrat.

- Un actionnaire d'une société dont la réputation a été ternie par un scandale de corruption impliquant l'un de ses dirigeants pourrait chercher à imputer à ce dernier la baisse générale du cours de l'action, alors que cette baisse résulte le plus souvent d'une pluralité de facteurs concomitants et ne constitue pas un préjudice direct. Le préjudice est celui de la société.

On peut enfin inclure dans le préjudice matériel les frais d'avocat et d'enquête exposés par la victime pour établir les faits et faire valoir ses droits (voir plus loin).

Les tiers peuvent enfin subir un préjudice moral ou réputationnel[1149] du fait des agissements de corruption, indépendamment de tout préjudice matériel chiffrable.

(b) Le préjudice causé à l'entreprise ou à l'administration. Rappelons qu'il faut tout d'abord déterminer si l'entreprise doit être regardée comme victime ou comme coauteur des faits de corruption (→ 273). Si elle est victime, le préjudice qu'elle a subi peut néanmoins rester difficile à évaluer avec précision

[1149] Voir aussi le Rapport explicatif de la Convention civile sur la corruption, § 38 : « Le cas le plus fréquent de pertes non pécuniaires est l'atteinte à la réputation du concurrent qui peut être dédommagée financièrement ou par la publication d'un jugement aux frais du défendeur ».

- ainsi, par exemple, lorsqu'un salarié s'est laissé guider dans le choix de ses fournisseurs par les avantages personnels qu'il en a retirés : le surcoût réellement supporté par l'entreprise par rapport à ce qu'aurait été un achat effectué dans des conditions de marché normales suppose une reconstitution souvent délicate, en l'absence de témoin de ce qu'aurait été la situation contrefactuelle.

Il arrive fréquemment, surtout dans le domaine administratif, qu'aucun préjudice matériel ne puisse être caractérisé dans le chef de l'administration elle-même. Ainsi, la délivrance d'un permis de chasse contre rémunération occulte ne cause, en tant que telle, aucune perte financière identifiable à l'administration qui l'a délivré.

Exemples – lien causal incertain

- Une personne obtient son permis de conduire en remettant une enveloppe à l'examinateur, et qui cause un accident de la route deux ans plus tard, ne saurait voir sa responsabilité civile - ou celle de l'examinateur corrompu - engagée à l'égard de la victime de cet accident au titre du fait de corruption initial : le lien entre la corruption et l'accident est rompu par l'écoulement du temps et par l'ensemble des circonstances propres à la survenance de l'accident, étrangères à l'acte de corruption lui-même. Il pourrait en aller de même d'une certification de sécurité obtenue par la corruption d'un organisme de contrôle, suivie, bien après coup, d'un accident de travail sans rapport évident avec le point précis ayant fait l'objet de la certification frauduleuse.

- Un agent d'une administration communale, corrompu par un exploitant, s'abstient sciemment de signaler des non-conformités graves constatées lors de l'inspection d'un établissement recevant du public (par exemple des installations de sécurité incendie défectueuses), permettant à l'établissement de poursuivre son exploitation sans les mises aux normes requises ; un incident survient peu après dans cet établissement, directement lié aux défaillances qui auraient dû être signalées. Il nous paraît moins évident qu'il n'y a pas de lien causal.

Exemple

« Ainsi, par exemple, le 'manque à gagner' d'un concurrent malheureux, qui aurait obtenu le marché si l'acte de corruption n'avait pas été commis, est une conséquence normale de la corruption et devrait normalement être indemnisé. En revanche, il n'y a pas de lien de causalité adéquat dans le cas où, par exemple, le concurrent malheureux, dans sa colère et sa déception d'avoir perdu une affaire, tombe dans l'escalier et se casse la jambe. »[1150]

(c) Le préjudice causé à des victimes plus lointaines. Rappelons ici le droit reconnu à certaines associations de se constituer partie civile en cas d'atteinte à l'intérêt collectif qu'elles ont pour objet de défendre (→ 80). Une association de lutte contre la corruption, œuvrant pour la transparence ou la probité de la vie publique et économique, pourrait ainsi se constituer partie civile à raison de faits de corruption portant atteinte à cet objet. Il en irait de même de toute

[1150] Rapport explicatif de la Convention civile sur la corruption, § 45.

autre association dont l'objet social a été directement atteint par les faits - ainsi, par exemple, d'une association de protection de l'environnement, lorsque la corruption a permis de contourner une étude d'impact ou une autorisation environnementale ; d'une association de défense de la transparence de la vie publique ou électorale, en cas de corruption liée au financement occulte d'une campagne.

Ce préjudice, de nature essentiellement collective et morale, est très difficile à évaluer et son indemnisation demeure nécessairement forfaitaire. Nous n'avons connaissance d'aucun exemple concret d'indemnisation chiffrée en la matière ; ces associations se limitent le plus souvent à demander la réparation symbolique de l'euro, la reconnaissance judiciaire de l'atteinte portée à l'intérêt collectif qu'elles défendent important alors davantage que la réparation pécuniaire elle-même.

A cela s'ajoute le préjudice qui peut être causé à une profession dans son ensemble (voir encadré).

L'atteinte à l'image de la profession[1151]

Un avocat a été poursuivi et condamné pour avoir sciemment manqué à son obligation de vigilance à l'égard de la clientèle en présence d'une suspicion de blanchiment dans le cadre de virements reçus sur son compte pour un total de 11.500 euros.

L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, représenté par le Bâtonnier, s'est constitué partie civile, réclamant un euro symbolique en réparation du préjudice moral causé à l'ensemble de la profession.

Le tribunal, confirmé en appel, a fait droit à cette demande, jugeant que les manquements du prévenu à ses obligations professionnelles portaient atteinte à l'image et à l'honneur de la profession d'avocat, et a condamné le prévenu à payer un euro symbolique à l'Ordre des avocats.

L'approche paraît entièrement transposable à des manquements à la probité, telle la corruption,

728. **Exemples luxembourgeois.** Nous présentons ci-après les quelques exemples que nous avons pu trouver dans les décisions luxembourgeoises, aucun n'offrant une solution vraiment satisfaisante.

[1151] Cour d'appel, 11 mai 2021, n° 155/21 V ; la Cour confirme le raisonnement suivant des juges de première instance : « Le Tribunal a retenu que le prévenu a enfreint les obligations légales lui imposées dans le cadre de l'exercice de sa profession d'avocat. Ces manquements sont de nature à causer une certaine atteinte à l'image de l'ensemble de la profession d'avocat et à jeter un certain discrédit sur l'ensemble de la profession d'avocat. Le Tribunal déclare partant la partie civile fondée en principe. En effet, le dommage moral dont le demandeur au civil entend obtenir réparation est en relation causale directe avec les fautes commises par le défendeur au civil. Au vu des éléments du dossier répressif, le Tribunal déclare la demande de l'Ordre des Avocats de Luxembourg fondée et justifiée pour le montant d'un (1) euro symbolique. » ; voir dans le même sens : Cour d'appel, 16 janvier 2024, n° 7/24 V.

Ainsi, cans une affaire de corruption de marchés publics au préjudice d'une commune, le Tribunal[1152] a rejeté la demande en indemnisation du préjudice matériel, puisqu'il n'y avait pas de surfacturation[1153]; par contre, une somme de 25.000 euros a été allouée en équité pour préjudice moral du chef d'atteinte à la considération de la commune. Mais en appel, la demande d'indemnisation a été déclarée irrecevable, « le dommage résultant d'une telle atteinte se confondant avec le préjudice social qui est la conséquence des infractions. Ce préjudice est suffisamment réparé par l'exercice de l'action publique, l'objet de l'action de la partie civile ne différant pas de l'action du ministère public »[1154].

Il en est de même pour une institution victime d'un trafic d'influence parce qu'un de ses agents avait accepté des avantages pour faire des rapports favorables[1155]. L'institution a réclamé une somme de près de 3,5 millions d'euros en raison de son préjudice matériel lié au fait que l'attribution du marché a été faussée ; elle basait ce montant sur la différence entre le prix horaire moyen des profils du concurrent qui se serait, selon elle, classé premier en l'absence de favoritisme, et le prix horaire plus élevé facturé par le lauréat retenu. La demande est rejetée faute de lien causal démontré : l'institution n'établit pas que, sans l'infraction, le marché aurait été attribué au concurrent dont elle utilise les tarifs pour calculer son préjudice.

Dans une affaire dans laquelle une personne externe avait remis une enveloppe contenant 10.000 euros à un agent de la Banque européenne d'investissement, celle-ci s'était constituée partie civile à hauteur d'un euro symbolique à titre d'indemnisation de son préjudice moral du fait de l'atteinte portée à sa réputation. Les juges ont cependant rejeté la demande puisque le fonctionnaire avait agi de manière exemplaire en informant ses supérieurs et en rendant l'argent sans d'lai ; par conséquent, la Banque « n'a pas été discréditée par les faits » de trafic d'influence, « et n'a pas établi avoir subi un dommage moral de ce fait »[1156].

[1152] TA Diekirch, 7 juin 2002, n° 444/2003 (défaut) ; TA Diekirch, 15 octobre 2004, n° 517/2004 (opposition).

[1153] Dans l'instance par défaut, la demande relative au préjudice matériel avait été rejetée puisque les sommes payées au motif que ces factures ont été réglées au fournisseur et non au bourgmestre.

[1154] Cour d'appel, 21 décembre 2005, n° 584/05 X.

[1155] TA Lux., 7e, 2 juin 2016, n° 1691/2016 : « Le Tribunal constate que la demanderesse au civil ne prouve pas que le groupe G. ait remporté le marché (...) en l'absence du trafic d'influence retenu à charge des défendeurs au civil. Il ne résulte pas non plus de l'instruction au pénal que le marché (...) n'aurait pas été attribué au S., mais au groupe G. en cas d'absence de l'infraction retenue à charge des défendeurs au civil. La demanderesse au civil reste dès lors en défaut de prouver son dommage en lien causal avec les infractions retenues à charges des défendeurs au civil, de sorte que sa demande est à déclarer non fondée » ; en appel, la question ne se posait plus, puisqu'il y a eu acquittement (Cour d'appel, 11 janvier 2017, n° 13/17 X) ».

[1156] Cour d'appel, 3 juillet 2013, n° 361/13 X

729. Frais d'enquête et frais d'avocat. Les frais causés par la détection et la poursuite d'un cas de corruption peuvent être substantiels, ce qui pose la question de savoir s'ils font partie du préjudice indemnisable. La jurisprudence en la matière est nuancée, pour ne pas dire fluctuante. Depuis que la Cour de cassation[1157] a reconnu que les honoraires d'avocat constituent un préjudice réparable pouvant être remboursés sur le fondement de la responsabilité pour faute des articles 1382 et 1383 du Code civil, les demandes en ce sens sont fréquentes, voire quasi systématiques.

D'un côté, il relève de la tradition procédurale luxembourgeoise que chacun supporte en principe ses propres frais de défense - les dépens auxquels la partie perdante est condamnée ne comprennent traditionnellement pas les honoraires d'avocat. Le correctif apporté à ce principe a été celui de l'indemnité de procédure[1158] qui dispose que lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine. L'application de ce texte relève du pouvoir discrétionnaire du juge, statuant en équité. Si les montants ainsi alloués ont longtemps été dérisoires par rapport aux frais réellement exposés, on observe, sur la période récente, une tendance à la hausse des sommes allouées.

À cette indemnité de procédure s'ajoute la possibilité de demander l'indemnisation du préjudice réel constitué par les frais et honoraires d'avocat effectivement supportés, en sus ou indépendamment de l'indemnité de procédure. Tel qu'indiqué ci-avant, la Cour de cassation a admis le caractère cumulable de l'indemnité de procédure, laquelle trouve son origine dans une responsabilité sans faute, avec le remboursement intégral des honoraires d'avocat à titre de dommages-intérêts, qui procède quant à lui d'une responsabilité pour faute. Les juges du fond ne l'entendent pas toujours de la même manière.

Deux grands courants peuvent être distingués à cet égard.

(a) En matière civile, en dehors de certaines décisions qui sont allées plus loin, le seul fait de perdre une affaire n'équivaut pas à une faute. Le fondement légal est la théorie de l'abus du droit d'agir ou de se défendre en justice : il est en principe légitime, d'une part, d'agir en justice même si l'on est finalement débouté, et, d'autre part, de se défendre en justice même si l'on succombe. L'indemnisation du préjudice réel est donc rarement accordée en pratique sur ce fondement.

(b) En matière pénale, la jurisprudence semble avoir une approche différente. Il est vrai que l'on ne choisit pas d'être poursuivi et que, si l'on est condamné, c'est que l'on est reconnu fautif : contrairement à la matière civile, la

[1157] Cour de cassation, 9 février 2012, n° 5/12, n° 2881 du registre.
[1158] Art. 240 du Nouveau Code de procédure civile ; Art. 194 du Code de procédure pénale.

considération selon laquelle le risque de devoir rembourser les frais de la partie civile pourrait dissuader le prévenu d'exercer ses droits de la défense n'a pas ici sa place, la position du prévenu n'étant à cet égard pas comparable à celle d'un demandeur ou d'un défendeur civil qui choisit librement d'agir ou de résister en justice. Il est donc, en principe, considéré qu'une condamnation pénale établit la faute, et que cette faute - sans qu'il soit besoin qu'elle atteigne le degré de gravité de l'abus exigé en matière civile - donne lieu à indemnisation des frais exposés par la partie civile.

Autant pour le principe. Mais à cela s'ajoute une jurisprudence variée et, à notre avis, encore en voie de cristallisation sur les modalités de cette indemnisation, portant essentiellement sur deux points. D'une part, la preuve : il appartient au demandeur de démontrer clairement les frais engagés, la partie réclamant ce poste indemnitaire étant tenue de prouver la réalité de ses dépenses, en principe au moyen de mémoires d'honoraires comportant des précisions quant aux prestations accomplies. Une certaine hésitation subsiste néanmoins à produire de tels mémoires en détail, en raison du secret qui lie le client à son avocat et des considérations tenant à la stratégie de défense ; certaines décisions exigent en outre la preuve que les frais ont été effectivement payés, et non simplement facturés. D'autre part, le montant : on peut comprendre les hésitations des juges au vu de l'absence de barème fixe des honoraires d'avocat au Luxembourg, malgré l'existence d'un système de taxation devant le bâtonnier ; il en résulte souvent un montant évalué forfaitairement par le juge, largement inférieur aux montants réels pratiqués sur le marché.

À notre avis, tous les frais raisonnablement engagés devraient être susceptibles de remboursement, le caractère raisonnable devant s'apprécier au regard des réalités du marché, singulièrement dans des affaires de corruption qui exigent fréquemment des investigations et des conseils juridiques approfondis.

Cette indemnisation devrait couvrir, en premier lieu, les frais d'avocat proprement dits. S'agissant des frais d'enquête interne, il faut rappeler qu'il ne s'agit pas d'une expertise judiciaire et qu'ils n'entrent donc pas dans les frais judiciaires mis à la charge de la partie perdante ; ils devraient néanmoins, à notre sens, pouvoir être inclus dans l'indemnisation du préjudice réel, pour autant qu'ils soient justifiés et conformes aux tarifs pratiqués sur le marché. Enfin, plus délicate est la question des frais internes, à savoir le temps consacré par le personnel de l'entreprise à la gestion du dossier. Ce poste est difficile à évaluer avec précision, mais il nous paraîtrait justifié que le juge puisse en allouer le remboursement sous la forme d'un montant forfaitaire,

Au vu de ces incertitudes, c'est encore un point qui peut justifier le choix stratégique de la juridiction à saisir, et qui doit trouver son entrée dans les clauses anti-corruption.

Pas d'indemnisation de frais pour une administration investie d'une mission de contrôle

Nous relevons une affaire dans laquelle une personne avait mis en place un système structuré d'escroquerie fiscale reposant sur l'utilisation de sociétés étrangères et de factures fictives permettant à une centaine de consultants informatiques actifs au Luxembourg de dissimuler tout ou partie de leurs revenus imposables, tandis que l'organisateur percevait une commission sur les montants ainsi soustraits à l'impôt[1159].

L'administration fiscale avait réclamé une indemnisation pour la perte de temps pour revoir les dossiers et traiter la fraude fiscale (demandes d'entraide internationale, travaux de vérification, réunions internes, contrôles sur place, reconstitution de fichiers, etc.), ainsi que du chef des frais d'avocat. Les premiers juges avaient fait droit à la demande (20.000 euros et 6.500 euros). En appel, la Cour a débouté l'administration au motif qu'elle n'avait pas apporté la preuve d'un préjudice réel dépassant ses attributions normales de contrôle (la simple affirmation d'un encombrement des services ne suffisant pas). Il ressort de l'arrêt que, pour qu'une administration investie d'une mission de service de contrôle puisse prétendre à des dommages-intérêts en lien causal avec une infraction (en l'espèce une escroquerie fiscale), elle doit démontrer un préjudice réel dépassant ces attributions de service public.

730. **Validité du contrat.** Différentes questions se posent en ce qui concerne la validité de contrats[1160].

(a) Validité d'un contrat dont l'objet est la corruption. Un contrat dont l'objet ou la cause est contraire à l'ordre public, ou dont la cause est illicite, est frappé de nullité[1161]. La Convention civile sur la corruption invite les États à prévoir « que tout contrat ou toute clause d'un contrat dont l'objet est un acte de corruption sont entachés de nullité »[1162]. Ainsi, un contrat dont la cause réelle, quoique non apparente au texte, consiste à rémunérer un acte de corruption - par exemple un contrat de prestations de services fictif ou surévalué, destiné à masquer le versement d'un pot-de-vin - est susceptible d'encourir la nullité pour cause illicite, même si son objet apparent (la fourniture de services administratifs, de conseil, ou d'intermédiation) est en lui-même parfaitement licite.

(b) Validité du contrat obtenu par corruption. À la différence de l'hypothèse précédente, où c'est la finalité même du contrat qui est illicite, cette seconde

[1159] Cour d'appel, corr., 3 décembre 2024, n° 400/24 V.

[1160] Voir notamment l'article 34 de la Convention de Mérida : « Compte dûment tenu des droits des tiers acquis de bonne foi, chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures pour s'attaquer aux conséquences de la corruption. Dans cette perspective, les États Parties peuvent considérer la corruption comme un facteur pertinent dans une procédure judiciaire pour décider l'annulation ou la rescision d'un contrat, le retrait d'une concession ou de tout autre acte juridique analogue ou prendre toute autre mesure corrective. »

[1161] Voir notamment Art. 1108 et 1131 du Code civil.

[1162] Art. 8 (1) de la Convention civile sur la corruption, Conseil de l'Europe.

hypothèse vise le cas où un contrat, licite dans son objet, a été obtenu au moyen d'un acte de corruption ayant vicié le consentement de l'un des contractants, en ce que le représentant ou un employé de cette partie a été corrompu par l'autre partie, ou par un intermédiaire agissant pour son compte, afin de le déterminer à accepter des conditions qu'il n'aurait pas acceptées en l'absence de cette manœuvre.

Exemples

- Une administration communale découvre que le marché public pour la réfection de la façade d'une école a été obtenu grâce à la promesse faite à l'agent communal en charge du dossier de refaire gratuitement la façade de sa maison privée. Le marché pourrait éventuellement être annulé ou résilié.

- L'annulation du contrat est moins évidente si l'agent communal avait simplement été rémunéré pour communiquer des informations sur les offres déjà déposées par les concurrents, afin qu'un soumissionnaire aligne son prix à la baisse. Ici, le contrat lui-même reste conforme aux attentes du pouvoir adjudicateur quant à son contenu ; la question est alors de savoir si l'atteinte porte sur le processus de sélection (faussant la concurrence entre soumissionnaires) plutôt que sur le consentement du pouvoir adjudicateur au contrat conclu.

- Un employeur découvre que son responsable des ressources humaines a recruté un candidat parce que ce dernier lui avait promis des faveurs sexuelles. Le contrat de travail peut éventuellement être annulé.

- Une employeur découvre que son responsable des ressources humaines a recruté un jeune collaborateur parce qu'il entretient une relation amoureuse avec sa mère – ici il s'agirait d'une prise illégale d'intérêts, non punissable dans le privé.

- Un fournisseur promet des rétrocessions au responsable du stock pour que celui-ci retienne son offre.

La convention précité invite les États à prévoir « que tout contractant dont le consentement a été vicié par un acte de corruption peut demander au tribunal l'annulation de ce contrat, sans préjudice de son droit de demander des dommages-intérêts »[1163]

La corruption du représentant ou de l'employé d'un cocontractant, orchestrée ou tolérée par l'autre partie afin d'obtenir son accord à des conditions désavantageuses, pourrait s'analyser en une manœuvre dolosive imputable à cette dernière, ouvrant droit à l'annulation du contrat pour vice du consentement. Sauf que de l'autre côté, la partie qui donne le consentement en a conscience et l'accepte en échange d'un avantage. Il n'est donc pas évident qu'on puisse argumenter qu'il y a vice du consentement, le consentement de chaque délégataire au sein de l'entreprise lui étant en principe opposable, fût-il acheté.

[1163] Art. 8 (2) de la Convention civile sur la corruption, Conseil de l'Europe ; voir aussi Rapport explicatif de la Convention civile sur la corruption, § 64 : «

Néanmoins, nous sommes d'avis que ce contrat est annulable, puisque contraire à l'ordre public, et puisqu'il constitue le produit d'une infraction pénale.

Trafic d'influence

L'analyse est légèrement différente si le contrat n'a pas été obtenu par corruption mais par trafic d'influence, en particulier lorsque l'influence émane d'une personne extérieure à la relation contractuelle. Dans ce cas, l'agent influencé pour prendre la décision peut être de bonne foi et n'est pas partie à l'atteinte à la probité (à défaut, il y aurait également corruption dans son chef). Le sort du contrat dépend alors du lien entre l'auteur du trafic d'influence et le cocontractant qui en bénéficie : si celui-ci a agi pour le compte de ce cocontractant, ou de connivence avec lui, les règles du vice du consentement, et notamment le dol, s'appliquent sans difficulté particulière. Si en revanche l'auteur du trafic d'influence est véritablement étranger au cocontractant bénéficiaire, l'imputation d'un dol à ce dernier est plus délicate, faute de manœuvre qui lui soit directement imputable.

Une distinction supplémentaire doit éventuellement être faite selon la personne qui invoque la nullité. Lorsque c'est la partie elle-même dont le représentant ou l'employé a été corrompu qui s'en prévaut, son intérêt à agir ne fait guère de doute : elle demande à ne pas rester liée par un contrat auquel elle n'aurait pas consenti dans ces termes. La situation est en revanche moins évidente lorsque c'est un tiers qui invoque la corruption - un concurrent évincé d'un marché public, ou un candidat non retenu pour un poste - car il n'est pas certain que ce tiers aurait été retenu en l'absence de la manœuvre : l'annulation ne pourrait, au mieux, que remettre les compteurs à zéro et imposer de recommencer toute la procédure, ce qui engendre une forte insécurité juridique, en particulier lorsque le contrat a déjà été partiellement exécuté. C'est d'ailleurs pourquoi, en matière de marchés publics, la jurisprudence tend davantage vers l'octroi de dommages-intérêts au tiers lésé que vers l'annulation du marché déjà conclu (voir encadré ci-avant).

(c) Droit de résilier le contrat. Il convient enfin de distinguer de la question de la nullité du contrat celle de savoir si l'apparition d'un cas de corruption, ou de tout autre incident similaire touchant à l'intégrité d'un cocontractant, ouvre à la partie adverse le droit de résilier le contrat pour l'avenir. Cette seconde question, de nature purement contractuelle, ne suppose aucune illicéité affectant le contrat lui-même dès sa conclusion : le contrat peut avoir été parfaitement valide à l'origine, la corruption n'étant apparue qu'ultérieurement, dans son exécution ou dans le comportement d'une partie sans lien nécessaire avec l'objet du contrat. C'est précisément cette hypothèse que les clauses anti-corruption insérées dans les contrats commerciaux ont vocation à régler (→ 444). À défaut d'une telle clause, la partie qui souhaite mettre un terme à la relation contractuelle devra se reposer sur les seuls principes généraux du droit des obligations, ce qui est nettement moins sûr.

Règles spécifiques en matière de marchés publics[1164]

- Le contrat conclu à la suite de la procédure de marchés publics peut être résilié à la demande du pouvoir adjudicateur lorsque le contractant se trouvait, lors de l'attribution du marché, dans une des situations d'exclusion obligatoire, et aurait dès lors dû être exclu de la procédure de passation de marché. Mais cette règle ne vise que la situation dans laquelle il serait découvert par après que l'entreprise avait des antécédents en matière de corruption qu'elle a passés sous silence, et non la situation dans laquelle il est découvert que le marché a été conclu

- Le contrat peut aussi être résilié « à la demande du pouvoir adjudicateur aux torts de l'adjudicataire si une des irrégularités suivantes a été commise : a) manquement aux conditions du marché adjugé ou pour non-respect des délais impartis ;b) faute grave dans l'exécution des marchés ». Ce texte vise plutôt des manquements postérieurs à la conclusion du contrat. Seule une lecture extensive permettrait d'inclure des fautes (telle que la corruption) commise dans la phase antérieure.

- Pour les marchés relevant des communes, le Grand-Duc (gouvernement) peut annuler un marché conclu en violation de la loi ou s'il est contraire à l'intérêt général – ce qui devrait inclure le cas d'un marché obtenu par des manquements à la probité.

731. La corruption, obstacle à l'exequatur. L'exequatur est la procédure par laquelle une juridiction nationale accorde à une décision étrangère (jugement ou sentence arbitrale) la force exécutoire sur son territoire, lui permettant d'y être mise en œuvre comme si elle émanait d'une juridiction locale. Le juge saisi d'une demande d'exequatur ne rejuge pas l'affaire au fond : il vérifie uniquement que la reconnaissance ou l'exécution de la décision étrangère ne heurte pas l'ordre public international, entendu strictement comme l'ensemble des principes fondamentaux auxquels l'ordre juridique de l'État requis ne peut déroger. La fraude - incluant la corruption - figure parmi les arguments susceptibles de fonder un refus d'exequatur au titre de la contrariété à l'ordre public. La jurisprudence luxembourgeoise pose cependant des conditions exigeantes : la fraude doit être établie par des preuves claires et convaincantes, elle ne devait pas avoir pu être découverte pendant la procédure, et elle doit avoir été déterminante pour la décision - conditions rarement réunies, tant l'exception d'ordre public est d'interprétation stricte.

Corruption dans une affaire d'arbitrage kazakhe ?[1165]

Un tribunal arbitral de Stockholm condamne en 2013 la République du Kazakhstan à payer près de 498 millions de dollars à des investisseurs moldaves dont les contrats pétroliers avaient été résiliés par les autorités kazakhes. La sentence est confirmée par les juridictions suédoises. Les investisseurs obtiennent l'exequatur au Luxembourg en 2017 ; le Kazakhstan fait appel en soutenant que la sentence aurait été obtenue par fraude : via des sociétés-écrans contrôlées en secret, les investisseurs auraient artificiellement gonflé les coûts de construction d'une usine de gaz - triplement des prix d'équipement, frais de gestion fictifs, faux

[1164] Art. 29, 44 et 50 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics.
[1165] Cour d'appel, 19 décembre 2019, n° 133/19 VIII.

états financiers - pour en réclamer la valeur en dommages et intérêts. Le Kazakhstan qualifie ce montage de corruption et dépose une plainte pénale au Luxembourg demandant en outre un sursis à statuer. La Cour d'appel rejette ces arguments : le tribunal arbitral avait lui-même choisi de fonder l'évaluation de l'usine sur l'offre d'achat formulée avant tout litige par une société étatique kazakhe - offre qui n'est pas un faux - et non sur les coûts invoqués par les investisseurs. La fraude alléguée, même à la supposer réelle, n'aurait donc pas été déterminante pour la sentence. L'exequatur est confirmé.

Corruption lors des Jeux Olympiques d'Athènes ?[1166]

Dans le même registre, la Cour d'appel s'est prononcée sur une affaire opposant la République hellénique à une société américaine chargée d'installer un système de sécurité pour les Jeux Olympiques d'Athènes. La Grèce refusait l'exequatur de la sentence arbitrale CCI la condamnant à payer près de 40 millions d'euros, en soutenant que le contrat aurait été obtenu grâce à un vaste système de corruption mis en place par le sous-traitant principal ; des versements en espèces à des personnalités politiques, des dons à des partis et des pots-de-vin directs avaient été documentés. La Cour rejette l'argument : si le sous-traitant avait effectivement développé une pratique de corruption en Grèce, le tribunal arbitral avait conclu, après examen minutieux des preuves, qu'il n'était pas établi que ces actes avaient causalement conduit à la conclusion du contrat ni que la société américaine en avait eu connaissance. La Grèce ne verse par ailleurs aucun élément nouveau devant le juge de l'exequatur ; elle se borne à reprendre les mêmes arguments que ceux déjà examinés et écartés par les arbitres, ce que l'exception d'ordre public ne permet pas de faire.

732 à 739. Réservés.

CHAPITRE 3 - DROIT FISCAL

740. Introduction. Les fonctionnaires des administrations fiscales (ACD et AED) occupent une position particulièrement exposée au risque de corruption. Les décisions qu'ils sont amenés à prendre engagent des enjeux financiers considérables pour les contribuables, ce qui peut en faire des cibles privilégiées pour quiconque cherche à obtenir un traitement fiscal indûment favorable. Rappelons l'affaire de prise illégale d'intérêts du préposé d'un bureau d'imposition qui avait donné des cours et conseils en matière fiscale et endossé un rôle d'apporteur d'affaires, tout en contribuant à la procédure d'imposition de ces sociétés (→ 209). Rappelons aussi que l'infraction de concussion (→ 231) consiste à ne pas percevoir un impôt qui est dû, respectivement à exiger un impôt qui n'est pas dû.

[1166] Cour d'appel, 5 novembre 2020, n° 125/20 VIII. La Grèce a vainement tenté de soulever le même argument de corruption dans une affaire de référé pour s'opposer à la saisie-arrêt, TA Lux., référé, 11 mars 2026, n° 28/26.

741. Détection de la corruption par l'administration fiscale. Lorsque les fonctionnaires de l'administration fiscale ont connaissance, dans l'exercice de leurs attributions, d'indices de corruption ou d'autres infractions, ils sont soumis à une obligation de dénonciation aux Parquet (avec une base légale spécifique additionnelle en matière fiscale[1167]), et à la CRF (→ 492). Par ailleurs une législation complexe encadre l'échange d'informations entre administrations fiscales, avec d'autres administrations et à l'égard des autorités judiciaires[1168] ; ainsi, notamment les administrions fiscales transmettent « aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle ». Nous évoquons dans ce cadre aussi le régime dit « DAC6 »[1169] qui impose aux intermédiaires et conseillers (et, à défaut, aux contribuables concernés) de déclarer à l'administration les dispositifs transfrontières présentant certaines caractéristiques ou « marqueurs » susceptibles d'indiquer un risque d'évasion fiscale ou de contournement des obligations de transparence. Si l'objet premier de ce régime est la détection de schémas d'optimisation ou d'évasion fiscale, la masse d'informations déclarées donne à l'ACD une visibilité étendue sur des montages complexes impliquant parfois des flux ou des structures qui, à l'examen, peuvent également révéler des indices de corruption. En dehors des hypothèses prévues par cette législation, c'est cependant le principe du secret fiscal qui prévaut.

742. Non-déductibilité. Diverses conventions internationales exigent que les sommes mobilisées à une finalité de corruption ne soient pas fiscalement déductibles.

Avant l'adoption de tels textes, la pratique de nombreux États occidentaux, y compris certains États membres de l'OCDE, consistait à tolérer voire à autoriser explicitement la déduction fiscale des commissions versées à des agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, au motif qu'il s'agissait de frais professionnels ordinaires nécessaires pour décrocher des marchés à l'export. Cette tolérance revenait à faire supporter indirectement par le budget de l'État du siège de l'entreprise corruptrice une partie du coût du pot-de-vin, sous la forme d'une moindre recette fiscale, ce qui constituait un encouragement paradoxal à la corruption transnationale. L'OCDE recommande aux États de prohiber explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers et de

---

[1167] Art. 16 (2) de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises.

[1168] Loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises.

[1169] Loi du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

mettre en place des mécanismes efficaces permettant leur détection par les autorités fiscales[1170]. La recommandation promeut en outre la coopération et l'échange d'informations entre autorités fiscales, judiciaires et répressives afin de renforcer la lutte contre la corruption transnationale. Des exigences similaires se trouvent dans la Convention de Mérida[1171].

Le Luxembourg a adopté cette règle de non-déductibilité en 2001[1172], et l'a élargie en 2007 en y incluant notamment la corruption privée.

Ce que dit la loi

Art. 12 (5) de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Sans préjudice des dispositions relatives aux dépenses spéciales, ne sont déductibles ni dans les différentes catégories de revenus nets ni du total des revenus nets les dépenses ci-après énumérées: (…) 5. les avantages de toute nature accordés et les dépenses y afférentes en vue d'obtenir un avantage pécuniaire ou autre de la part:

- des personnes dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force publique, ou investies d'un mandat électif public ou chargées d'une mission de service public soit au Luxembourg, soit dans un autre État;

- des personnes siégeant dans une formation juridictionnelle d'un autre État, même en tant que membre non professionnel d'un organe collégial chargé de se prononcer sur l'issue d'un litige, ou exerçant une fonction d'arbitre soumis à la réglementation sur l'arbitrage d'un autre État ou d'une organisation internationale publique;

- des fonctionnaires communautaires et des membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes des Communautés européennes, dans le plein respect des dispositions pertinentes des traités instituant les Communautés européennes, du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, des statuts de la Cour de justice, ainsi que des textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités;

- des fonctionnaires, agents d'une autre organisation internationale publique, des personnes membres d'une assemblée parlementaire d'une organisation internationale publique et des personnes qui exercent des fonctions judiciaires ou de greffe au sein d'une autre juridiction internationale dont la compétence est acceptée par le Grand-

[1170] Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, OECD/LEGAL/0371, adoptée le 25.5.2009.

[1171] Art. 12 (4) de la Convention de Mérida : « Chaque État Partie refuse la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin, dont le versement est un des éléments constitutifs des infractions établies conformément aux articles 15 et 16 de la présente Convention et, s'il y a lieu, des autres dépenses engagées à des fins de corruption ».

[1172] Loi du 15 janvier 2001 portant approbation de la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et relatif aux détournements, aux destructions d'actes et de titres, à la concussion, à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et portant modification d'autres dispositions légales ; auparavant « il serait possible de déduire des dépenses occasionnées lors d'un acte de corruption » ; Projet de loi n° 440, Rapport de la Commission juridique, 22.11.2000, p. 4.

Duché de Luxembourg, dans le plein respect des dispositions pertinentes des statuts de ces organisations internationales publiques, assemblées parlementaires d'organisations internationales publiques ou juridictions internationales ainsi que des textes pris pour leur application, en ce qui concerne la levée des immunités;

– des personnes qui ont la qualité d'administrateur ou de gérant d'une personne morale, de mandataire ou de préposé d'une personne morale ou physique, dans les hypothèses prévues aux articles 310 et 310-1 du code pénal.

Les mécanismes de contournement sont cependant nombreux et l'ingéniosité comptable large :

- Requalification de l'avantage en prestation de service fictive ou surfacturée : le paiement corrupteur est habillé en honoraires de conseil, commission d'intermédiaire ou prestation de sous-traitance, ce qui permet, en apparence, à l'entreprise de le déduire comme charge d'exploitation ordinaire.
- Fractionnement en avantages en nature de faible valeur unitaire.
- Recours à des structures intermédiaires ou à la sous-traitance intragroupe transfrontière : le paiement corrupteur transite par une filiale étrangère ou un intermédiaire situé dans une juridiction moins regardante, ce qui dilue la traçabilité de la dépense et complique la vérification, par l'administration fiscale luxembourgeoise, de la nature réelle de la charge comptabilisée localement.
- Absence de comptabilisation (caisse noire) : la dépense corruptrice n'apparaît tout simplement pas dans les comptes, ce qui rend inopérant, en pratique, le mécanisme même de non-déductibilité fiscale, puisque celui-ci suppose une dépense déclarée. Elle peut être financée au moyen de recettes qui ne sont à leur tour pas déclarées.

743. **Non-déductibilité des amendes.** La législation fiscale exclut aussi la déduction des « amendes tant pénales qu'administratives, confiscations, transactions et autres pénalités de toute nature mises à charge du contribuable pour non-observation de dispositions légales ou réglementaires », en précisant que cette non-déductibilité s'applique « même lorsque » ces pénalités sont en rapport économique avec une ou plusieurs catégories de revenus nets. Ce texte couvre donc, sans distinction, les amendes pénales, administratives et, par renvoi à la même logique, fiscales – en toute matière et en particulier en cas de condamnation pour corruption.

Impact de la non-déductibilité des amendes

La non-déductibilité accroît sensiblement le coût économique réel de l'amende. Une amende non déductible ne réduit pas le bénéfice imposable : elle doit donc être supportée au moyen de ressources ayant déjà subi l'impôt, contrairement à une charge d'exploitation fiscalement déductible.

Prenons, à titre d'exemple, une entreprise soumise à un taux global d'imposition de 25 %[1173] et condamnée à une amende de 100.000 euros.

Si cette dépense avait été fiscalement déductible, elle aurait généré une économie d'impôt de 25.000 euros, de sorte que son coût net après impôt n'aurait été que de 75.000 euros. En raison de sa non-déductibilité, l'entreprise doit au contraire supporter l'intégralité des 100.000 euros. Pour disposer d'un tel montant après une imposition de 25 %, elle doit dégager environ 133.333 euros de bénéfice avant impôt.

744. **Imposition des avantages perçus.** Le principe est que l'avantage obtenu en contrepartie d'un acte de corruption est susceptible de constituer un revenu imposable entre les mains de son bénéficiaire. Le droit fiscal luxembourgeois ne subordonne en effet pas l'imposition d'un revenu à la licéité de son origine[1174]. Dès lors qu'un avantage trouve sa source dans l'exercice d'une activité ou d'une fonction et procure un enrichissement économiquement appréciable à son bénéficiaire, il peut, en principe, entrer dans le champ de l'impôt.

Lorsque le bénéficiaire est un fonctionnaire ou un salarié, l'avantage corrupteur sera, dans la plupart des cas, susceptible d'être qualifié de revenu provenant d'une occupation salariée. L'article 95 LIR adopte à cet égard une conception particulièrement large des revenus salariaux en visant les émoluments et avantages obtenus en raison d'une occupation dépendante, qu'ils soient contractuels ou non, périodiques ou non. Le fait que l'avantage ait été obtenu de manière irrégulière ou en violation du droit pénal ne fait pas nécessairement obstacle à son rattachement à cette catégorie de revenus.

Les difficultés apparaissent principalement au stade de l'évaluation. Lorsque l'avantage consiste en une somme d'argent, la base imposable correspond normalement au montant perçu. En revanche, lorsqu'il prend la forme d'un avantage en nature, l'administration doit en reconstituer la valeur économique. Ainsi, une rénovation immobilière gratuite, un voyage offert ou la mise à disposition d'un bien ou d'un service devraient, en principe, être imposés sur la base de leur valeur normale de marché. Lorsque l'avantage résulte d'un rabais, d'une gratuité ou de conditions préférentielles, la valeur imposable correspond normalement à l'économie réalisée par le bénéficiaire.

Certaines formes d'avantages soulèvent toutefois des difficultés particulières d'évaluation. Il en va notamment ainsi lorsque la faveur accordée consiste dans l'obtention d'un emploi pour un proche, l'administration devant alors déterminer la valeur économique réelle de l'avantage obtenu par

[1173] Nous prenons ce taux à titre d'exemple. Il est proche des taux d'imposition réels, par exemple de 23,87 % à Luxembourg-Ville en 2026.

[1174] § 5 Steueranpassungsgesetz, 16.10.1934 : « Die Besteuerung wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass ein Verhalten (ein Tun oder ein Unterlassen), das den steuerpflichtigen Tatbestand erfüllt oder einen Teil des steuerpflichtigen Tatbestands bildet, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot oder gegen die guten Sitten verstösst ».

l'intermédiaire de ce tiers. Plus généralement, l'absence de documentation, de facturation ou de prix de référence constitue un obstacle pratique à l'imposition effective des avantages corrupteurs.

Certains avantages administratifs (p.ex. obtention d'une autorisation de pêche) sont difficile à quantifier. Les avantages purement moraux, affectifs ou dépourvus de valeur patrimoniale objectivement appréciable ne paraissent, en revanche, pas susceptibles d'évaluation fiscale et échappent dès lors, en pratique, à l'impôt.

Si l'avantage a bénéficié à un tiers, ce qui est parfaitement possible (→ 120), la question de l'imposition devient d'autant moins évidente.

Reste à savoir s'il y a également lieu d'imposer des avantages qui entre-temps ont été saisis ou confisqués, donc que le contribuable n'a pas gardés dans son patrimoine. En principe le fait générateur de l'impôt sur le revenu est la perception ou la disposition du revenu au moment où il est acquis, et non son maintien ultérieur dans le patrimoine du bénéficiaire. En outre, comme nous venons de le voir, les « confiscations » sont explicitement qualifiées de non-déductibles. Un argument inverse, en faveur d'une non-imposition ou d'une correction pourrait être tiré de l'absence de capacité contributive réelle. Des nuances seraient éventuellement à faire selon que c'est l'objet de l'infraction qui est confisqué ou s'il s'agit d'une confiscation par équivalent ou en valeur.

Exemples

- Une personne perçoit un pot-de-vin de 100.000 euros en 2025, acquitte l'impôt correspondant après contrôle fiscal, puis fait l'objet plus tard d'une confiscation intégrale de cette somme dans le cadre d'une condamnation pénale définitive. Elle aura alors perdu la totalité du produit de l'infraction tout en demeurant redevable de l'impôt calculé sur ce même montant.

- Un dirigeant d'entreprise perçoit 1 million d'euros de commissions occultes dans le cadre d'un vaste système de corruption internationale. Après condamnation, le tribunal ordonne la confiscation de l'intégralité des sommes perçues, voire une confiscation par équivalent lorsque les fonds ont disparu. Si aucun correctif fiscal n'est admis, l'intéressé supporte à la fois l'impôt sur le million d'euros et la perte intégrale de ce million, alors même qu'il n'en conserve finalement aucun enrichissement patrimonial.

745. **Infractions fiscales.** La corruption s'opérant par nature dans l'ombre, les avantages perçus par le corrompu échappent le plus souvent à toute déclaration fiscale, ou ne sont déclarés que partiellement. Symétriquement, l'entreprise corruptrice doit justifier les décaissements correspondants et les habiller sous une forme qui les rende apparemment déductibles, ce qui se traduit dans les dossiers judiciaires, par des montages comptables trompeurs, ainsi que des infractions de faux bilans et d'usage de faux bilans, en sus d'un d'autres infractions – et donc aussi d'infractions fiscales.

Sans entrer dans les détails, indiquons qu'il y a un certain parallélisme entre les infractions fiscales en matière d'impôts directs et de TVA, reposant sur trois niveaux de gravité :

Niveau	Conditions	Peine
Fraude fiscale « simple »[1175] (sanction administrative)	Fait intentionnel de se procurer, pour soi-même ou pour autrui, un avantage fiscal injustifié, ou de causer une diminution des recettes fiscales, sans que la fraude atteigne les seuils de gravité ci-dessous.	Amende administrative de 10 % à 50 % de l'impôt éludé ou du remboursement indûment obtenu.
Fraude fiscale « aggravée »[1176]	Fraude intentionnelle portant sur un montant d'impôt supérieur au quart de l'impôt annuel dû (sans être inférieur à 10.000 euros), ou sur un montant annuel éludé supérieur à 200.000 euros.	Emprisonnement d'un mois à trois ans et amende de 25.000 euros au sextuple de l'impôt éludé.
Escroquerie fiscale[1177]	Fraude intentionnelle portant sur un montant significatif, combinée à l'emploi systématique de manœuvres frauduleuses visant à dissimuler des faits pertinents à l'autorité ou à la persuader de faits inexacts.	Emprisonnement d'un mois à cinq ans et amende de 25.000 euros au décuple de l'impôt éludé.

Mais, bien que derrière de nombreux cas de corruption se cachent des fraudes fiscales, nous constatons dans les jurisprudences analysées et citées que ce volet est généralement absent des poursuites pénales.

746 à 749. Réservés.

CHAPITRE 4 - PROTECTION INTERNATIONALE

750. La corruption et les réfugiés. La corruption figure parmi les arguments les plus fréquemment invoqués devant les juridictions administratives luxembourgeoises statuant en matière de protection internationale. Une recherche par mots-clés dans la base de données jurisprudentielle en ligne fait ressortir pas moins de 1.300 décisions positives, souvent des décisions - majoritairement rendues en matière d'asile - dans lesquelles des allégations de corruption ou de pratiques assimilées sont avancées[1178] à l'appui d'une

[1175] § 396, al. 1er Abgabenordnung.
[1176] § 396, al. 1 à 4 Abgabenordnung.
[1177] § 396, al. 5 Abgabenordnung.
[1178] Nombre de décisions répondent aux mots-clefs afférents.

demande de protection. Cette omniprésence s'explique : la corruption des forces de l'ordre, de la magistrature ou de l'administration est régulièrement présentée soit comme la source directe des persécutions subies, soit comme la raison pour laquelle le requérant n'a pu ou voulu solliciter la protection des autorités de son pays d'origine. Dans la très grande majorité des cas, cependant, l'argument reste accessoire et non déterminant. Il est rare que la question de la corruption donne lieu à un examen approfondi, susceptible de dégager un principe utile pour la pratique ; nous donnons ci-après deux exemples dans lesquels les juges se sont davantage penchés sur la question.

Un Albanais persécuté pour avoir dénoncé des faits de corruption dans un pays corrompu[1179]

Un premier cas concerne un ressortissant albanais d'ethnie rom, ancien secrétaire général d'une division du Parti démocrate, qui a créé en 2011 l'association « Romano Gi » pour défendre les droits des Roms en Albanie. Ses projets (cantine, alphabétisation) se heurtent systématiquement au refus de son propre parti. En avril 2012, lors d'une réunion du Parti démocrate, il dénonce publiquement le fait que les fonds européens destinés aux Roms sont détournés au profit de dirigeants politiques par l'intermédiaire de deux associations officiellement agréées. En mai 2012, après avoir menacé le ministre compétent d'organiser des manifestations publiques, il reçoit des appels téléphoniques anonymes lui enjoignant d'abandonner ses activités et menaçant de tuer sa femme et ses enfants. N'ayant pas saisi la police, qu'il juge corrompue et liée au parti au pouvoir, la famille quitte l'Albanie et introduit au Luxembourg une demande de protection internationale. Le ministre la rejette, qualifiant l'Albanie de pays d'origine sûr et reprochant aux requérants de ne pas avoir sollicité la protection policière.

Le tribunal retient tout d'abord que la dénonciation de la corruption constitue la conviction politique au sens de la Convention de Genève. C'est parce que le requérant a publiquement accusé le parti au pouvoir de détourner des fonds européens destinés aux Roms qu'il a été menacé. Le tribunal retient que ces menaces s'inscrivent sur une toile de fond politique justifiant la protection internationale : l'opinion exprimée n'est pas anodine, elle vise la corruption systémique du parti gouvernemental.

[1179] Trib. adm., 27 juin 2013, n° 31543 du rôle : « Ainsi, les menaces que les demandeurs déclarent avoir subi de la part de personnes inconnues, en raison de l'engagement de Monsieur... pour la défense des droits des roms et en raison du fait que Monsieur... a dénoncé certains actes de corruption soutenus par le parti démocratique, constituent des motifs qui s'inscrivent sur une toile de fond politique et pouvant ainsi justifier la reconnaissance du statut de réfugié, (…). Sans contester la description de la situation de fait en Albanie, la partie étatique fait essentiellement état de la législation albanaise en citant des extraits de la loi albanaise concernant l'organisation et le fonctionnement de la police municipale, suivant lequel l'accès aux autorités policières serait garanti et la police devrait assurer sa protection aux citoyens. La partie étatique argumente encore en substance que la corruption dans les secteurs publics et privés serait criminalisée sous sa forme active et passive. Les développements de la partie étatique se réfèrent partant à une volonté politique albanaise de lutter contre la corruption, mais ne tiennent pas compte de la situation réelle en Albanie, de sorte que les explications de la partie étatique ne sont pas de nature à énerver les développements des demandeurs et qu'il y a partant lieu de conclure que les autorités albanaises n'ont pas pu ou voulu accorder une protection aux demandeurs ».

Ensuite, le tribunal écarte l'argument du ministre (existence d'une législation albanaise anti-corruption) au motif qu'il ne tient pas compte de la situation réelle : des rapports officiels établissement que la police applique les lois en fonction des appartenances politiques ou criminelles des personnes concernées, que le Parti démocrate contrôle l'appareil judiciaire pour éviter toute poursuite de ses membres pour infractions de corruption, et que les manifestations d'opposition ont été violemment réprimées. La décision ministérielle a été réformée.

Pour un ressortissant monténégrin, la dénonciation de faits corruption n'est pas considérée comme une position politique[1180]

Un ressortissant monténégrin de confession musulmane et d'ethnie bosniaque, ancien policier, expose avoir été témoin de faits de corruption systématique au sein de la police monténégrine : trafic de cigarettes, de pétrole, de bois et de voitures volées organisé par ses supérieurs hiérarchiques et collègues. Refusant de participer, il dénonce ces faits à un journaliste et au parti politique d'opposition PZP, dont il devient sympathisant malgré les pressions de la hiérarchie à soutenir le parti au pouvoir DPS. À la suite de cette dénonciation, il fait l'objet de surveillance téléphonique par la police secrète, de menaces répétées, de mutations punitives et de la non-reconduction de son contrat. Après avoir quitté la police pour exercer comme électricien, il est physiquement agressé en février 2010 (tentative de renversement par un véhicule). Son épouse déclare avoir subi une agression sexuelle anonyme. Les requérants n'ont jamais sollicité la protection des autorités, auxquelles ils déclarent ne pas faire confiance. Le ministre rejette leur demande de protection internationale.

Sur le statut de réfugié, la Cour rejette l'argument central des appelants selon lequel la dénonciation de la corruption constituerait une « opinion politique ». Elle énonce un principe de portée générale : la corruption - définie comme le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter une commission illicite ou un avantage indu affectant l'exercice normal d'une fonction - est certes hautement répréhensible, mais « ne s'analyse pas en une position d'ordre politique, voire des idées ou croyances exprimées par un groupement poursuivant des finalités politiques, mais plutôt en une pratique servant essentiellement à l'enrichissement personnel des personnes impliquées ». La défense de l'éthique et de la déontologie n'est pas l'apanage d'un parti politique contre un autre : elle constitue une prémisse du fonctionnement normal de toute administration publique et devrait

[1180] Cour adm., 9 janvier 2014, n° 33016C : « Or, la corruption, qui se définit généralement par le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite ou un autre avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite ou de l'avantage indu, est hautement répréhensible, particulièrement au sein des forces de l'ordre nationales, mais ne s'analyse pas en une position d'ordre tant soit peu politique, voire des idées ou croyances exprimées par un groupement poursuivant des finalités d'ordre politique, mais plutôt en une pratique servant essentiellement à l'enrichissement personnel des personnes impliquées. Ainsi, la défense des valeurs d'éthique et de déontologie ne peut pas être considérée comme l'apanage d'un parti politique par opposition à d'autres partis politiques, mais comme une prémisse du fonctionnement adéquat de toute administration publique et devrait dès lors être le dénominateur commun à tous les partis politiques, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition. Enfin, les faits de corruption sont généralement considérés comme relevant non pas exclusivement de la sphère des sanctions d'ordre politique, mais primairement du droit commun des faits pénalement répréhensibles ».

être le dénominateur commun de tous les partis. La dénonciation de la corruption par le requérant ne traduit dès lors aucune opinion politique au sens de la Convention de Genève. Sur la protection subsidiaire, la Cour relève que les appelants n'ont jamais saisi les organes de contrôle interne et externe de la police monténégrine, et que les rapports de la Commission européenne font état de progrès dans la lutte contre la corruption au Monténégro. Le recours est rejeté et l'ordre de quitter le territoire confirmé.

---

999. **Mot de la fin : un effort collectif et continu.** Ces derniers développements consacrés au droit des réfugiés montrent que même les domaines les plus inattendus peuvent contribuer à l'effort global de prévention, de détection et de répression de la corruption. Les nombreuses pages qui précèdent auront, nous l'espérons, démontré que la corruption ne relève ni du seul droit pénal, ni du seul droit réglementaire. De la fiscalité aux marchés publics, du droit du travail à la responsabilité civile, nous avons parcouru une multitude de domaines juridiques et constaté que tous les niveaux normatifs sont mobilisés : droit international, européen et national.

Cette diversité rappelle que la lutte contre la corruption ne saurait être l'affaire d'une seule branche du droit, ni même des seules sciences juridiques, comme nous l'avons souligné dès l'introduction (→ 04).

À sa modeste mesure, le présent ouvrage ne constitue qu'une goutte d'eau supplémentaire sur la pierre de la lutte contre la corruption. Comme nous l'avons rappelé tout au long de cet ouvrage, cette lutte ne pourra produire des résultats durables que si elle est portée par l'ensemble de la société. Si vous avez eu le courage et la patience de parvenir jusqu'à ces dernières lignes, vous participez déjà à cet effort – Merci !

Jean-Luc PUTZ

putz@jeanluc.lu

jean-luc.putz@arendt.com

INDEX

absorption
incidence sur la responsabilité pénale des personnes morales 272
screening en cas de M&A 443
abus
alertes et signalements abusifs 541
abus de biens sociaux
infraction pénale 250
accès aux données/informations
accès au rapport d'enquête interne 635
accès au RBE 502
Chambre des députés 46
loi sur une administration transparente 74
presse et journalistes 84
règles de transparence 69s.
ACD
implication et rôle en matière de corruption 740s.
acte d'administration
prise illégale d'intérêts 204
acquisition
screening en cas de M&A 443
acte de la fonction
responsabilité de l'employeur pour ses salariés/fonctionnaires 724
corruption privée 245
corruption publique 133
action directe
mise en œuvre de l'action publique 277
action en nullité
contrats servant à la corruption ou formant l'objet d'une corruption 730
interdiction des représailles, lanceur d'alerte 533
action public
mise en œuvre de l'~ 277
adjudication
v. marchés publics
administrateur
corruption privée, personnes visées 243
révocation des dirigeants 681
Administration de l'Enregistrement
implication et rôle en matière de corruption 740s.
administration de la preuve
enquêtes internes 621s.
Administration des Contributions Directes
implication et rôle en matière de corruption 740s.
administration fiscale
lutte contre la corruption 740s.
administration transparente
loi sur une ~ 74
AED
implication et rôle en matière de corruption 740s.
Agence luxembourgeoise pour l'intégrité dans le sport
corruption dans le secteur sportif 405
agent étranger
application des infractions nationales 118
agents publics
champ d'application des lanceurs d'alerte 525
étrangers, convention OCDE 23
fonctionnaires, exposition à la corruption et prévention 380s.
infraction visant les ~ 110s.
notion 112s.
obligation d'information du Parquet et de la CRF 492
alerte v. lanceur d'alerte (520s.)
ALIS
corruption dans le secteur sportif 405
amende pénale
non-déductibilité 743
sanctions pénales 290s.
AML/CFT

v. blanchiment, anti-blanchiment
anonymat
alertes et signalements anonymes 531s.
anti-blanchiment
lutte ~ et obligations professionnelles496s.
appels d'offres
attribution de marchés non publics 705
arbitrage
clauses d'arbitrage 444
arbitre
application des règles sur la corruption118
corruption dans le secteur sportif 405
assemblée nationale
v. Chambre des députés
association de malfaiteurs
infraction pénale 275
associations
> liberté d'association 77
droit de se constituer partie civile 80
initiatives luxembourgeoises 79
nécessité d'un contrôle des comptes indépendant 553
responsabilité pénale des personnes morales 272
athlète
corruption dans le secteur sportif 405
audience
publicité des audiences 73
audit
détection de la corruption 550s.
audit interne
contrôle 421
audition
preuve et enquête interne 630
auteur
d'une infraction 271
auto-dénonciation
impact sur la punissabilité 511
régime des lanceurs d'alerte 536
autorisation
clandestinité, corruption privée 247
autorisation d'établissement
honorabilité professionnelle 105
autorité
de lutte contre la corruption 44
de poursuite 50
droit de requête 68
régime protecteur des lanceurs d'alerte520s.
autorité légitime
ordre de l'~, causes de justification et d'excuse 276
avantage
avantage corruptif obtenu ou sollicité119s.
soumission à l'impôt 744
avertissement
sanction disciplinaire 656
avocat
droit à un ~, enquête interne 630
externalisation des enquêtes internes 619
remboursement des frais d'~ 729
bâillon
procédures ~, presse 86
bénéficiaires effectifs
registre des ~ 502
blanchiment
fondement pour engager la responsabilité civile 722
infraction de ~ 498
lutte et obligations anti-~ 496s.
blocage
par la CRF 53
par la CRF 282
bonne foi
protection des lanceurs d'alerte 527
bonnes pratiques
guides et référentiels 411s.
bourgmestre
exposition à la corruption et prévention370s.
Bribery Act
Royaume-Uni 34
cadeaux v. avantage (119s.)
v. code de déontologie, droit disciplinaire
aux partis politiques 392
politique de cadeaux 454
registre et règles, Gouvernement 341
cadre légal
européen 27
international 21
national 33
canal de signalement

interne, externe, divulgation publique 529
cartographie des risques
risque de corruption 416
évaluation nationale des risques de blanchiment 496
cascade
responsabilité en ~, presse et médias 85
casier judiciaire
vérification (screening) avant embauche 446
causes de justification
en matière pénale 276
lanceurs d'alerte 535
cellule de renseignement
financier v. CRF
certification
des comptes, réviseur d'entreprise 554
normes de standardisation (ISO) 414
Chambre des députés
> exposition à la corruption et prévention 330s.
action transparente 73
code de conduite 332s.
droit d'enquête, commission, questions parlementaires 46
droit de pétition 67
privilèges et immunités 278
chargé d'une mission de service public
agents publics 113
charte
sur les enquêtes internes 617
anti-corruption, mise en place 452s.
circonstance atténuante
peines pénales 300
clandestinité v. prescription, infraction clandestine
corruption privée 247
clause
anti-corruption 444
d'exclusivité, contrat de travail 448
CNJ
déontologie et discipline des magistrats 351
CNUCC
Convention de Mérida 22
co-auteur
d'une infraction 271
qualité d'agent public non requise 117
solidarité en matière de responsabilité 723
code de conduite
Chambre des députés 332s.
mise en place dans l'entreprise 452s.
code de déontologie
chartes et règlements internes dans les entreprises 452s.
Conseil d'Etat 361
élus locaux, bourgmestres, conseillers communaux 372
Gouvernement 341
IGP 386
magistrature 352
police grand-ducale 385
règles pour hauts fonctionnaires 384
co-décision
délégation du personnel, règlement intérieur 456
comité
de prévention de la corruption, COPRECO 43
comité d'éthique
déontologie du Gouvernement 341
comité olympique
corruption dans le secteur sportif 405
commettant
régime de responsabilité civile 724
commissaire aux comptes
contrôle des comptes 553
commission
d'enquête parlementaire 46
spéciale parlementaire 46
Commission européenne
rapport sur l'Etat de droit 60
commission rogatoire
coopération internationale 281
commune
> exposition à la corruption et prévention 370s.
fonctionnaires communaux 383
responsabilité civile des entités publiques 726
responsabilité pénale des personnes morales 272
rôle du receveur communal 551
communication
gestion de la ~ de crise 602

compétence territoriale
procédure pénale 279
compliance officer
responsable conformité 418s.
traitement des alertes et signalements 531
complicité
participation aux infractions 271
qualité d'agent public non requise 117
solidarité en matière de responsabilité 723
comptes annuels
rôle du réviseur d'entreprise 554
concessions
règles d'attribution de ~ et prévention de la corruption 704
concours
cumul d'infractions 290
concussion
infraction pénale 231
confidentialité
de l'identité du lanceur d'alerte 532
du rapport d'enquête interne 634
protection des témoins dans les enquêtes internes 639
confiscation pénale
> principes 282
non-déductibilité 743
conflit d'intérêt
déclarations d'intérêt, code déontologique du Gouvernement 341
députés, code de conduite 332
incompatibilités, secteur public 324
prise illégale d'intérêts 200s.
récusation de magistrats 353
clauses d'exclusivité 448
prévention dans les marchés publics 702
conformité
fonction de ~ 418s.
connexité
compétence territoriale 279
conseil communal
exposition à la corruption et prévention370s.
Conseil d'Etat
exposition à la corruption et prévention360s.
Conseil de l 'Europe
conventions 24
conseil échevinal
exposition à la corruption et prévention370s.
Conseil National de la Justice
déontologie et discipline des magistrats351
conseiller d'Etat
v. Conseil d'Etat
conseillers adjoints
règles pour hauts fonctionnaires 384
constat d'huissier
preuve et enquête interne 629
constitution de partie civile
avantages par rapport à une action civile721
mise en œuvre de l'action publique 277
contractants
screening des tiers 442
contrainte
causes de justification et d'excuse 276
contrat
clauses anti-corruption 444
validité de contrats servant à la corruption ou formant l'objet d'une corruption 730
contrat de travail
clauses d'exclusivité 448
contenu 446s.
sanction disciplinaires 651s.
contre-preuve
droit à la ~, enquêtes internes 638
contrôle interne
audit et contrôle interne 421
contrôleur financier
finances publiques, détection de la corruption 551
Convention
de Macolin (manipulation de compétitions sportives) 405
de Vienne, immunité diplomatique 278
de Mérida**,** Nations Unies 23
OCDE 23
Conseil de l'Europe, ~ civile 26
Conseil de l'Europe, ~ pénale 25
conventions collectives
dialogue social et lutte contre la corruption 402
coopération internationale
procédure pénale 281
COPRECO
comité de prévention de la corruption 43

Corporate Sustainability
reporting non-financier 404
correctionnalisation
circonstances atténuantes 300
corruption
> infraction de ~ publique 132s.
au sein de l'UE 30
corruption privée 240s.
définition 01
détection 480s.
directive européenne 28
infraction primaire du blanchiment 499
statistiques 07
corruption postérieure
infraction pénale 136
COSL
corruption dans le secteur sportif 405
Cour des comptes
surveillance du financement des partis politiques 393
vérifications et détection de la corruption 551
courrier électronique
preuve et enquête interne 624
CRF
autorité de poursuite, compétences 53
obligation d'information des agents publics 492
CRI
coopération internationale 281
crime
v. décriminalisation, corruption publique, peine
obligation de dénonciation 491
criminalité organisée
association de malfaiteurs, organisation criminelle 275
crise
gestion de ~ 600s.
cryptomonnaies 119
CSDDD
due diligence, sustainability 404
CSDR
reporting non-financier 404
cycles
d'évaluation du GRECO 58
décision d'enquête européenne
coopération internationale 281
déclaration de culpabilité
peine pénale 290
déclaration de soupçons
lutte anti-blanchiment 504
décriminalisation
circonstances atténuantes 300
déductibilité fiscale
des amendes 743
des pots-de-vin 742
défaut de surveillance
responsabilité pénale (personnes morales) 274
délai
pour prononcer un licenciement 657
délai raisonnable
incidence sur la peine 290
délégation du personnel
> dialogue social et lutte contre la corruption 402
compétences en matière de formation 460
compétences en matière de règlements intérieurs 456s.
deniers publics
détournement de ~ 232
dénonciation
auto-dénonciation 511
obligations de ~ 491s.
régime prot. des lanceurs d'alerte 520s.
déontologie
v. code de déontologie, droit disciplinaire
dépositaire
de l'autorité ou de la force publique 113
député v. Chambre des députés
désistement
de la tentative 138
détection
de cas de corruption, anti-blanchiment 503
de la corruption 480s.
détective privé
preuve et enquête interne 628
détournement
de deniers publics 232
devoir d'exactitude
liberté d'expression dans les médias 85

dialogue social
et lutte contre la corruption 402
diplomates
privilèges et immunités 278
direction
engagement de le ~ 415
directive
sur la corruption 28
sur les lanceurs d'alerte 523
discipline v. droit disciplinaire
discrimination
circonstance aggravante 299
divulgation publique
canaux de signalement, lanceurs d'alerte529
doctrine
contributions académiques 63
dommages-intérêts
> responsabilité civile et corruption 720s.
en cas de licenciement abusif 661
don v. avantage (119s.)
aux partis politiques 392
politique de cadeaux 454
données personnelles
accès au rapport d'enquête interne 635
accès au RBE 502
droit à l'oubli dans la presse 88
enquête interne 622
obstacle à la répression 280
surveillance de l'accès aux données 71
doping
corruption dans le secteur sportif 405
DOS
déclaration de soupçons 504
droit v. cadre légal
droit à l'oubli
dans la presse 88
droit à la contre-preuve
enquêtes internes 638
droit au silence
audition, enquêtes internes 630
obligations de dénonciation 481
droit d'accès
accès au rapport d'enquête interne 635
droit d'investigation
presse et journalistes 84
droit de pétition
Chambre des députés 67
droit de requête
auprès des autorités 68
droit disciplinaire
> vue d'ensemble et principes 650s.
Chambre des députés 334
Conseillers d'Etat 362
dans la fonction publique 670s.
indépendance du resp. conformité 420
interdiction des représailles, lanceur d'alerte 533
magistrature 351
police grand-ducale, IGP 385
droit européen
autorités européennes 55
cadre légal 27
directive sur la corruption 28
privilèges et immunités 278
rapport sur l'Etat de droit 60
droit fiscal
infraction de concussion 231
liens avec la corruption 740s.
droit pénal
répression pénale de la corruption 100s.
droits de l'homme
reporting non-financier, durabilité 404
due diligence
screening en cas de M&A 443
échevin
exposition à la corruption et prévention370s.
élu local
exposition à la corruption et prévention370s.
privilèges et immunités 278
email
preuve et enquête interne 624
employeur
corruption privée, personnes visées 243
régime de responsabilité civile 724
emprisonnement v. peine (290s.)
enquête
droit d'~ parlementaire 46
enquête interne
procédure et principes 610s.
remboursement des frais d'~ 729

enregistrements
enquête interne, moyens de preuve623, 627
entité juridique
responsabilité pénale des personnes morales 272
entrave
des autorités 482
entreprise
acteur de lutte contre la corruption 62
entretien
preuve et enquête interne 630
entretien d'embauche
vérification (screening) avant embauche447
environnement
reporting non-financier, durabilité 404
EPPO
autorités européennes 55
erreur de droit
causes de justification et d'excuse 276
erreur de fait
causes de justification et d'excuse 276
escroquerie fiscale
infraction pénale 745
ESG
Environnement, Social, Governance 403
ESRS
reporting non-financier 404
établissement public
responsabilité civile des entités publiques726
responsabilité pénale des personnes morales 272
Etat
responsabilité civile de l'Etat 726
responsabilité pénale des personnes morales 272
état de nécessité
causes de justification et d'excuse 276
Etats-Unis
Foreign Corrupt Practices Act 34
Eurojust
autorités européennes 55
European Sustainability Reporting
reporting non-financier 404
Europol
autorités européennes 55
évaluation nationale v. stratégie
risque de blanchiment 496
exclusion
motifs d'~ d'un marché public 703
exclusivité
clauses d'~ 448
excuse
causes de justification et d'excuse 276
justification des lanceurs d'alerte 535
prise illégale d'intérêts 204
exequatur
corruption comme argument de défense731
experts-comptables
obligations de dénonciation 493
expression
liberté d'~ 64s.
facilitation
acte facilité par la fonction 134
infraction de blanchiment 498
faute (civile)
facteur générateur de resp. civile 722
faute grave
licenciement pour faits de corruption ou atteintes à la probité 653
faux témoignage
preuve et enquête interne 630
FCPA
Foreign Corrupt Practices Act 34
financement
des médias 85
des partis politiques 390s.
fiscalité
liens avec la corruption 740s.
infraction de concussion 231
fonction publique
v. fonctionnaires, agents publics
fonctionnaires
champ d'appl. des lanceurs d'alerte 525
exposition à la corr. et prévention 380s.
hauts fonctionnaires 384
obligation d'information du Parquet et de la CRF 492
protection contre les actions civiles 278
régime disciplinaire 670s.
régime protecteur spécifique des lanceurs d'alerte 538
fonctionnement défectueux

des services publics, responsabilité des entités publiques 726
fondation
responsabilité pénale des personnes morales 272
force publique v. police grand-ducale
formation
des ministres, Gouvernement 341
des salariés 458s.
des fonctionnaires 382
des hauts fonctionnaires 384
fouilles
enquête interne 626
frais
remboursement des frais encourus 729
fraude fiscale
infraction 745
fusion
incidence sur la responsabilité pénale des personnes morales 272
screening en cas de M&A 443
gérant
révocation des dirigeants 681
gestion de crise
cas de corruption 600s.
gestion des alertes
traitement des alertes et signalements 531
gouvernance
engagement de la direction 415
enquêtes internes 611
ESG 403
traitement des alertes et signalements 531
Gouvernement
exposition à la corruption et prévention340s.
privilèges et immunités 278
règles de transparence 73
Grand-Duc
inviolabilité 278
GRECO
organisme international 58
guides
de bonnes pratiques 411s.
hauts fonctionnaires
règles pour conseillers adjoints 384
honorabilité professionnelle
autorisation d'établissement 105
huissier
constat d'~ 629
IGP
code de déontologie 386
ILNAS
normes de standardisation 412s.
immunité
répression pénale 278
impôt
lutte contre la corruption et non-déductibilité 740s.
inaction
complicité par ~ 271
incompatibilités
dans le secteur public 324
indemnisation v. dommages-intérêts
indemnité de procédure
indemnisation 729
indépendance
du responsable conformité 420
indépendant
champ d'application des lanceurs d'alerte525
corruption privée, personnes visées 244
indépendant
sanction 'disciplinaire' contre un ~ 682
indivisibilité
compétence territoriale 279
influence v. trafic d'influence
information
données personnelles et enquête interne622
infraction
corruption publique 132s.
corruption privée 240s.
corruption postérieure 136
prise illégale d'intérêts 200s.
abus de biens sociaux 250
blanchiment 498
concussion 231
détournement de deniers publics 232
intimidation d'agents publics 233
outrage 234
alertes et signalements abusifs 541
peines pénales 290s.
infraction clandestine
prescription 283

infraction primaire
blanchiment 499
infractions
infractions fiscales 745
répression pénale 100s.
Inspection générale de la police
code de déontologie 386
interdictions
peine pénale accessoire 295
intérêt
prise illégale d'~ 200s.
intérêts financiers
protection des ~ de l'UE 31
interruption
de la prescription 283
intimidation
d'agents publics 233
inventaire
cartographie des risques 416
investigation
moyens d'~, enquête interne 621s., 625s.
moyens d'~, procédure pénale 280
ISA
normes comptables 554
ISO
37001 412s.
37008 610
journaliste responsable
cause de justification 83
journalistes
accès aux documents 74
rôle et libertés en matière de lutte contre la corruption 81s.
juge d'instruction
autorité de poursuite 52
jugement
publicité des jugements 73
jugement sur accord
transaction pénale 301
justice
ministère de la ~ 42
justification
cause de ~ 276
KYC – KYT
lutte anti-blanchiment 500
LAC
Luxembourg Arbitration Center 444
lanceur d'alerte
> régime protecteur 520s.
lien avec la presse 83
régime spécifique des fonctionnaires 538
régime spécifique du Code du travail 537
LCB/FT
v. blanchiment, anti-blanchiment
legal hold
enquête interne 620
légalité
preuves et enquête interne 620s.
liberté d'association
liberté fondamentale 77
liberté d'expression
liberté fondamentale 64s.
dans les médias 85
liberté de la presse v. journaliste
liberté de manifester
liberté fondamentale 66
liberté journalistique v. journaliste
licenciement
délai pour prononcer un ~ 657
indépendance du resp. conformité 420
interdiction des représailles, lanceur d'alerte 533
pour faits de corruption ou atteintes à la probité 653
sanction disciplinaire 656
lien causal
responsabilité civile 727
entre avantage et acte de la fonction, corruption 135
lobbying
registre des entrevues, Gouvernement 341
loi nationale
cadre légal 33
loi Sapin II
législation française 34
loyauté
preuves et enquête interne 620s.
lutte anti-blanchiment
v. blanchiment, anti-blanchiment
fondement pour engager la responsabilité civile 722

Luxembourg Arbitration Center
clauses d'arbitrage 444
magistrats
> exposition à la corruption et prévention 350s.
juges du fond 56
privilèges et immunités, privilège de juridiction 278
qualité d'agent public 113
magistrature
règles de transparence, publicité 73
maire
bourgmestre, exposition à la corruption et prévention 370s.
mandataire
corruption privée, personnes visées 243
manifestation
liberté de manifester 66
manipulation
de compétitions sportives 405
marchés publics
dommages-intérêts civils 727
régime et lutte contre la corruption 700s.
mauvaise foi
alertes et signalements abusifs 541
médias v. presse
divulgation publique, lanceurs d'alerte529
rôle et libertés en matière de lutte contre la corruption 81s.
Médiateur
autorité (Ombudsman) 47
menace
intimidation d'agents publics 233
mensonge
preuve et enquête interne 630
Mérida
Convention de ~ 22
mesures préventives
dans le secteur public 320s.
dans le secteur privé 400s.
mesures restrictives
et lutte contre la corruption 32
ministère
de la justice 42
Ministère public
autorité de poursuite 51
Procureur européen, EPPO 55
Ministres v. Gouvernement
exposition à la corruption et prévention340s.
mise à pied
interdiction des représailles, lanceur d'alerte 533
mesure préalable au licenciement 651
modification de l'état des lieux
infraction pénale 482
monde académique
acteur de lutte contre la corruption 63
monde associatif v. associations
moyens d'investigation
enquête interne 621s., 625s.
procédure pénale 280
Nations Unies
Convention de Mérida 22
normes
normes comptables (ISA) 554
normes de standardisation, corruption (ISO) 412s.
normes
normes de standardisation, enquête interne (ISO) 610
nullité
contrats servant à la corruption ou formant l'objet d'une corruption 730
interdiction des représailles, lanceur d'alerte 533
obéissance hiérarchique
causes de justification et d'excuse 276
obligations professionnelles
lutte anti-blanchiment 500
observations
moyen de preuve, enquête interne 628
observatoire
lutte contre la corruption 45
OCDE
corruption d'agents publics étrangers 23
procédure d'évaluation 59
OLAF
autorités européennes 55
Ombudsman
autorité (Médiateur) 47
ONG

v. associations, liberté d'association, transparence
open data
règles de transparence 75
ordre de l'autorité légitime
causes de justification et d'excuse 276
organisation criminelle
circonstance aggravante 299
infraction pénale 275
outrage
infraction pénale 234
ouverture
d'une enquête interne 614
pantouflage
sortie de mandat, Gouvernement 341
sortie de mandat, hauts fonctionnaires 384
parlementaire v. Chambre des députés
question ~ 46
parquet v. Ministère public
obligation d'information des agents publics 492
partage de responsabilité
responsabilité civile 723
participation
auteurs et complices 271
partie civile
avantages par rapport à une action civile 721
droit des associations 80
mise en œuvre de l'action publique 277
partis politiques
financement 390s.
peine disciplinaire v. droit disciplinaire
peine pénale
> peines principales et accessoires 290s.
exclusion des marchés publics 703
non-déductibilité 743
violation des obligations professionnelles anti-blanchiment 505
PEP
lutte anti-blanchiment 501
personne morale
responsabilité pénale des personnes morales 272
révocation des dirigeants 681
interdiction de dons aux partis politiques 392
personne politiquement exposée
PEP, anti-blanchiment 501
pétition
droit de ~ 67
PIF
protection des intérêts financiers de l'UE 31
plainte
contre un magistrat, CNJ 351
plainte pénale
> mise en œuvre de l'action publique 277
avantages par rapport à une action civile 721
considérations stratégiques 604
plan
v. stratégie, charte, cartographie
de formation v. formation
de remédiation v. remédiation
police grand-ducale
autorité de poursuite 54
code de déontologie 385
politique
de cadeaux 454
de poursuite de la corruption 101
de rémunération 451
personne politiquement exposée 501
politique nationale
d'intégrité dans le sport 405
poursuites
v. autorité de poursuite, procédure pénale, plainte
et procédure pénale 270s.
politique de poursuite 101
pouvoir
exécutif v. Gouvernement, fonctionnaires
judiciaire v. magistrats, justice
législatif v. Chambre des députés
pouvoir adjudicateur v. marchés publics
préjudice v. dommages-intérêts
préposé
corruption privée, personnes visées 243
régime de responsabilité civile 724
prescription
de l'action publique, procédure pénale 283
en matière de presse et médias 85
présent v. avantage (119s.)
présomption d'innocence
liberté d'expression dans les médias 85

presse
> rôle et libertés en matière de lutte contre la corruption 81s.
divulgation publique, lanceurs d'alerte 529
liberté de la presse v. journaliste
preuve v. moyens d'investigation
valeur probante d'un rapport d'enquête interne 636
prévention de la corruption
dans le secteur privé 400s.
dans le secteur public 320s.
clauses anti-corruption 444
prise illégale
d'intérêts 200s.
privilège v. immunité
de l'avocat, rapport d'enquête interne 619
répression pénale 278
probité
v. corruption, code de déontologie, droit disciplinaire
procédure disciplinaire
v. droit disciplinaire
procédures bâillon
contre les journalistes 86
procédures internes v. règlement, charte
en matière de procédures de signalement et d'alerte 528
promesse v. avantage (119s.)
proportionnalité
sanctions disciplinaires 651
protection
des lanceurs d'alerte 520s.
des témoins dans les enquêtes internes 639
des sources, presse 87
protection fonctionnelle
indépendance du responsable conformité 420
protection internationale
réfugiés et corruption 750
publicité v. transparence
des audiences judiciaires 73
public-private-partnership
notion 321
question
parlementaire 46
rapport
enquête interne 633
sur l'Etat de droit 60
RBE
registre des bénéficiaires effectifs 502
rébellion
infraction pénale 482
recel
d'informations 72
infraction de blanchiment 498
receveur communal
finances communales, détection de la corruption 551
réclusion v. peine (290s.)
récusation
d'un magistrat 353
référentiels
de bonnes pratiques 411s.
réfugiés
protection internationale et corruption 750
registre
des bénéficiaires effectives 502
règlement interne
anti-corruption, mise en place 452s.
régime juridique 455
sur les enquêtes internes 617
remédiation
traitement des incidents 424s.
rémunération
politique de ~ 451
reporting non-financier
obligations 404
représailles
indépendance du responsable conformité 420
interdiction des ~, lanceur d'alerte 533
protection des témoins dans les enquêtes internes 639
répression
de la corruption 100s.
requête
droit de ~ 68
résiliation
clauses anti-corruption 444
de contrats servant à la corruption ou formant l'objet d'une corruption 730
responsabilité
en cascade, presse et médias 85
responsabilité civile

> en matière de corruption, principes 720s.
protection des lanceurs d'alerte 534
responsabilité sociale
des entreprises, ESG 403
responsable conformité
> compliance officer 418s.
traitement des alertes et signalements 531
rétrogradation
interdiction des représailles, lanceur d'alerte 533
sanction disciplinaire 656
réviseur d'entreprise
contrôle des comptes et détection de la corruption 553s.
révocation
d'un dirigeant 681
revue documentaire
enquête interne 625
RGPD v. données personnelles
risques
cartographie des ~ 416
évaluation nationale des ~ de blanchiment 496
Royaume-Uni
Bribery Act 33
RSE
responsabilité sociale des entreprises, gouvernance 403
saisie pénale
principes 282
salaire
politique de rémunération 451
salarié
champ d'application des lanceurs d'alerte 525
corruption privée, personnes visées 243
obligations de dénonciation 494
régime de responsabilité civile 724
régime protecteur spécifique des lanceurs d'alerte 537
régime spécifique des fonctionnaires 538
sanction disciplinaires 651s.
vérification (screening) avant embauche 446
salarié coopérateur
complicité aux infractions 271
sanction v. peine
sanction disciplinaire v. droit disciplinaire
sanctions
mesures restrictives 32
sanctions administratives
en matière de corruption 104
sanctions déontologiques
en matière de corruption 104
Sapin
loi française 34
screening
des tiers 442
secret
confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte 532
confidentialité du rapport d'enquête interne 634
protection des sources 87
secret d'instruction
limite à la transparence 72
secret des correspondances
preuve et enquête interne 624
secret professionnel
de l'avocat, rapport d'enquête interne 619
des fonctionnaires 381
limite à la transparence 72
secteur privé
> corruption privée 240s.
guides de bonnes pratiques 411s.
secteur privé
> mesures préventives 400s.
marchés privés, appels d'offres 705
secteur public
mesures préventives 320s.
sensibilisation
des salariés 458s.
Service de renseignement de l'Etat
autorité (SREL) 48
service public
notion, distinction avec le privé 114, 321
obligation d'information du Parquet et de la CRF 492
SFDR
durabilité 404
signalement
lanceurs d'alerte, régime protecteur 520s.
régime spécifique du Code du travail 537
signalement public

canaux de signalement, lanceurs d'alerte529
SLAPP
procédures bâillon contre la presse 86
société
responsabilité pénale des personnes morales 272
solidarité
responsabilité civile 723
sortie de mandat
pantouflage, Gouvernement 341
pantouflage, hauts fonctionnaires 384
soumission v. marchés publics
soupçon
déclaration de ~ 504
sources
protection des sources, presse 87
sport
corruption dans le secteur sportif 405
SREL
Service de renseignement 48
standards
normes comptables (ISA) 554
normes de standardisation, corruption (ISO) 412s.
normes de standardisation, enquête interne (ISO) 610
statistiques
sur la corruption 07
statut
des fonctionnaires 381
stratégie
nationale 06
subsides v. financement
suivi des alertes
traitement des alertes et signalements 531
sursis
peine pénale 290
suspension du prononcé
peine pénale 290
syndicat communal
responsabilité pénale des personnes morales 272
syndicats
dialogue social et lutte contre la corruption 402
Taxonomie
durabilité 404
témoignage
preuve et enquête interne 630
protection des témoins dans les enquêtes internes 639
tentative
corruption publique 138
corruption privée 249
TFUE
droit européen 27
tiers
relations avec les ~ 440s.
tone from the top
engagement de la direction 415
trafic d'influence
infraction pénale, agents publics 180s.
traitement de données v. données personnelles
traitement des alertes
traitement des alertes et signalements 531
transaction pénale
jugement sur accord 301
transformation
incidence sur la responsabilité pénale des personnes morales 272
transparence
accès au rapport d'enquête interne 635
accès au RBE 502
accès aux informations 69s.
open data 75
Transparency international
association 78
transposition
directive sur la corruption 28
travaux d'intérêt général
peine pénale 290
tripartite
dialogue social et lutte contre la corruption 402
trucage de matchs
corruption dans le secteur sportif 405
UNCAC
Convention de Mérida 22
Union européenne v. droit européen
privilèges et immunités 278
USA

Foreign Corrupt Practices Act 34
valeur probante
rapport d'enquête interne 636
victime v. partie civile
association pouvant se constituer partie civile 80
vie privée v. données personnelles
enquête interne 623
respect par la presse et les médias 85
sanctions et licenciement fondés sur des motifs tirés de la ~ 654
violation de la loi
lanceurs d'alerte 526
whistleblower v. lanceur d'alerte

(c) 2026 - J-L Putz

Cet ouvrage aborde le phénomène de la corruption sous l'angle du droit luxembourgeois dans une perspective large. Il traite tant de la corruption dans le secteur privé que dans le secteur public, ainsi que des autres atteintes à la probité.

Sans se limiter à son volet répressif, l'ouvrage adopte une approche transversale. Il accorde une place importante à la prévention de la corruption, qu'il s'agisse des obligations s'imposant aux agents publics ou des politiques, chartes et procédures que les acteurs privés sont appelés à mettre en place.

Le sujet est analysé dans sa globalité. Les différents acteurs concernés sont présentés, qu'il s'agisse des autorités publiques chargées de prévenir, de détecter ou de réprimer les atteintes à la probité, ou des acteurs privés tels que les entreprises, la presse et les associations. L'ouvrage examine également les mécanismes destinés à renforcer l'intégrité et la transparence de la vie économique et publique. Des thématiques connexes, telles que les marchés publics, la responsabilité civile ou le droit fiscal, ne sont pas oubliées.

Ce tour d'horizon de l'état actuel du droit s'imposait à un moment où le Luxembourg s'apprête à transposer la directive européenne relative à la lutte contre la corruption. Comment construire l'avenir sans connaître le passé ?

Jean-Luc PUTZ est avocat au barreau de Luxembourg et associé du cabinet Arendt & Medernach. Dans sa pratique, il intervient dans des dossiers de criminalité économique et financière, notamment en matière de corruption, de fraude, de détournement, de blanchiment et de cybercriminalité, et assiste lors de perquisitions et d'autres actes d'investigation. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles en droit pénal et en droit du travail, et anime régulièrement des conférences et formations sur ces matières.

Mises à jour

Version imprimée

disponible sur amazon