

N° 6416²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), signé à Vienne, le 2 septembre 2010

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(19.9.2012)

La Commission se compose de: M. Gilles ROTH, Président; Mme Christine DOERNER, Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Xavier BETTEL, Alex BODRY, Félix BRAZ, Léon GLODEN, Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS, Mme Lydie POLFER et M. Lucien WEILER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 6416 portant approbation de l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (ci-après la IACA, acronyme pour la *International Anti-Corruption Academy*), signé à Vienne, le 2 septembre 2010 (ci-après l'Accord) a été déposé à la Chambre des Députés le 23 mars 2012.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique ainsi que du texte de l'Accord à approuver.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 13 juillet 2012.

Au cours de sa réunion du 12 septembre 2012, la Commission juridique a désigné Mme Christine Doerner rapporteur du projet de loi et a analysé le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté par la Commission juridique lors de sa réunion du 19 septembre 2012.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

L'article unique du projet de loi a pour objet d'approuver l'Accord. La IACA est le fruit d'une coopération entre l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et la République d'Autriche qui met à sa disposition les locaux situés à Laxenburg.

La IACA a obtenu le statut d'organisation internationale depuis le 8 mars 2011, date à laquelle le nombre nécessaire d'instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ont été déposés¹.

¹ L'article XVIII paragraphe (3) de l'Accord prévoit que „[L]e présent Accord entrera en vigueur soixante jours après la date de dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion de trois Etats ou organisations internationales“.

Une organisation internationale peut être définie comme étant un „[G]roupement permanent d'Etats doté d'organes destinés à exprimer, sur des matières d'intérêt commun, une volonté distincte de celle des Etats membres“².

Aux termes de l'article 1er de l'accord, ce statut emporte les avantages suivants:

- la IACA jouit du plein statut de personne morale internationale;
- elle a la capacité juridique pour, notamment: (a) conclure des contrats; (b) acquérir des biens meubles et immeubles et en disposer; (c) ester en justice; (d) prendre toute autre mesure nécessaire pour remplir ses objectifs et accomplir ses activités.

L'objectif de la IACA est „[...] de promouvoir une prévention et une lutte contre la corruption effectives et efficaces“³ en fournissant le savoir-faire, la formation et la recherche nécessaires à la compréhension et la détection des actes de corruption.

A cet effet la IACA est l'unique organisation internationale dédiée entièrement à l'étude scientifique de la lutte anti-corruption et à la coopération en toutes les matières et secteurs pouvant être affectés par la corruption. Ainsi, pour reprendre la description fournie par les auteurs du projet de loi, la IACA fonctionne comme un centre d'excellence académique indépendant en matière de lutte anti-corruption. En son sein sont dispensés des formations universitaires du niveau master et des séminaires de formation continue. L'enseignement et la gouvernance de l'Académie sont assurés par des personnalités du monde académique, actives dans le domaine de la lutte contre la corruption. La IACA vise ainsi à être une véritable plateforme de dialogue qui permet la création de réseaux et de laboratoires d'idées.

Les participants aux séminaires de formation continue et les étudiants vont pouvoir élargir leur connaissance dans le domaine de la lutte anti-corruption par une combinaison d'un travail de recherche et des expériences pratiques et participer ainsi à l'échange international de savoir et de bonnes pratiques entre académiciens, fonctionnaires, employés du secteur privé, experts et représentants de la société civile. Comme indiqué ci-avant, cette approche se veut résolument internationale, interdisciplinaire, intersectorielle, orientée vers la pratique et des résultats tangibles à long terme.

La création de la IACA se situe ainsi dans la suite de l'approche choisie en la matière par l'Organisation des Nations Unies et dans la même foulée, par le Luxembourg. Ainsi, la Convention des Nations Unies contre la corruption signée à Mérida, le 9 décembre 2003, exige en son article 7, paragraphe (1) lettre d), que les Etats parties „[F]avorisent l'offre de programmes d'éducation et de formation qui leur permettent de s'acquitter de leurs fonctions de manière correcte, honorable et adéquate et [qu'ils] les fassent bénéficier d'une formation spécialisée appropriée qui les sensibilise davantage aux risques de corruption inhérents à l'exercice de leurs fonctions“.

Dans le contexte de cette Convention, le Luxembourg a mis en place, par la loi du 1er août 2007⁴, un Comité de Prévention de la Corruption (COPRECO) dont une des tâches est d'„[...] assurer une diffusion adéquate des connaissances concernant la prévention de la corruption“⁵.

Le présent projet de loi s'inscrit ainsi dans la foulée de maints efforts entrepris par le Luxembourg pour lutter efficacement contre la corruption.

Récemment, la Chambre des Députés a voté la loi du 13 février 2011⁶ qui introduit une protection renforcée des salariés et fonctionnaires contre d'éventuelles représailles lorsqu'ils sont amenés à dénoncer un fait de corruption dont ils ont pris connaissance sur leurs lieux de travail.

2 Serge GUINCHARD, Gabriel MONTAGNIER, Lexique des termes juridiques, 13e édition, Dalloz, 2001, page 394.

3 Article II de l'Accord.

4 Loi 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.), Mémorial A, n° 158, 24 août 2007, page 2928.

5 Idem, article 2, quatrième tiret.

6 Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification 1) du Code du Travail 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux 4) du Code d'instruction criminelle et 5) du Code pénal, Mémorial A, n° 32, 18 février 2011, page 348.

Dans le même ordre d'idées la loi du 3 mars 2010⁷ introduit en droit luxembourgeois la responsabilité pénale des personnes morales conformant ainsi le droit luxembourgeois aux exigences et standards internationaux en la matière.

En 2001⁸, le Luxembourg a approuvé la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Les auteurs du projet de loi citent aussi dans leur exposé des motifs la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999 ainsi que 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, ainsi que le deuxième Protocole relatif à cette Convention⁹. Ces instruments internationaux ont été approuvés en droit luxembourgeois par la loi du 23 mai 2005¹⁰.

Il n'est dès lors pas étonnant que le Luxembourg soutienne également l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à la IACA.

En ce qui concerne le mode de financement de l'IACA, il convient de noter qu'il est assuré, aux termes de l'article XI, paragraphe (1), point a) de l'Accord, par l'intermédiaire des contributions volontaires de la part des Etats membres et non pas par le biais d'une contribution obligatoire des Etats parties calculée et déterminée selon une clé de répartition prédéfinie.

Il est prévu que la IACA travaillera de sorte avec les Etats membres sur base de projets concrets qui peuvent être des conférences, des séminaires ou des études et ce en vue de la mise en place d'un Master in Anti-Corruption Studies (ci-après le MACS) dont le financement est pris en charge, partiellement ou de manière intégrale, par les Etats membres.

Selon les auteurs du projet de loi, la contribution luxembourgeoise consistera en des collaborations ponctuelles avec la IACA, comme par exemple pour l'organisation d'une conférence en 2013 ou l'octroi de bourses d'études pour un étudiant d'un des pays cibles de la coopération luxembourgeoise. De même, le Luxembourg est engagé dans le processus préparatoire en vue de l'organisation d'un MACS.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 13 juillet 2012 et dans lequel il „recommande“ la ratification de l'Accord international de lutte contre la corruption. La proposition de modifier la référence audit Accord international dans l'intitulé du projet de loi est reprise par la Commission juridique.

*

7 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, Mémorial A, n° 36, 11 mars 2010, page 614.

8 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, Mémorial A, n° 17, 7 février 2001, p. 698.

9 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.

10 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, Mémorial A, n° 74, 9 juin 2005, page 1176.

IV. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Intitulé

La commission fait sienne la suggestion de texte formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 de sorte que le projet de loi s'intitulera désormais comme suit:

„Projet de loi portant approbation de l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), signé à Vienne, le 2 septembre 2010“.

Article unique

Cet article porte approbation de l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), signé à Vienne, le 2 septembre 2010.

Tout comme pour l'intitulé, la Commission juridique a décidé de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi portant approbation de l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), signé à Vienne, le 2 septembre 2010 dans la teneur qui suit:

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), signé à Vienne, le 2 septembre 2010

Article unique.– Est approuvé l'Accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), signé à Vienne, le 2 septembre 2010.

Luxembourg, le 19 septembre 2012

Le Rapporteur,
Christine DOERNER

Le Président,
Gilles ROTH