



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 19 juin 2015
Publication : 1^{er} juillet 2015

Public
Greco RC-IV (2015) 5F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ

LUXEMBOURG

Adopté par le GRECO lors de sa 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur le Luxembourg qui a été adopté par le GRECO lors de sa 60^e réunion plénière (21 juin 2013) et rendu public le 1^{er} juillet 2013, suite à l'autorisation du Luxembourg ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 9F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités luxembourgeoises ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 23 janvier 2015 et a servi, avec les informations fournies en annexe et par la suite par le pays, de base au Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé la Suisse (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Bulgarie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Olivier GONIN, collaborateur scientifique à l'Office fédéral de la justice, au titre de la Suisse et M. Georgi ROUPCHEV, au titre de la Bulgarie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 14 recommandations au Luxembourg dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé i) que soit adopté, comme cela est prévu avec le Code de conduite actuellement en projet, un ensemble de règles et normes déontologiques qui visent la prévention de la corruption et la préservation de l'intégrité en général ; ii) que celui-ci soit complété par un texte d'application apportant les précisions nécessaires.*
7. Les autorités luxembourgeoises informent le GRECO que le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts a été adopté par la Chambre des Députés en date du 16 juillet 2014 avec 58 voix pour et 2 voix contre. Ledit Code se trouve inséré à l'endroit de l'article 167 du Règlement (intérieur) de la Chambre des Députés.¹ Les dispositions du Code font l'objet de l'annexe 1 du Règlement. Le texte est entré en application avec la session ordinaire ouverte le 14 octobre 2014.

¹ « **Art. 167.-** Les députés respectent les dispositions du code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts figurant à l'annexe du Règlement dont il fait partie intégrante. », cf. publication au Mémorial A N°201 du 29 octobre 2014, www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0201/a201.pdf#page=2.

8. Pour ce qui est du second volet de la recommandation, afin de renforcer davantage la cohérence entre les dispositions qui fixent les principes directeurs (article 1^{er}) et ceux qui touchent les principaux devoirs des députés (article 2) et dans le but de préciser les règles, les deux articles ont été complétés chacun par un point c). Ainsi, s'agissant de l'article 1^{er}, le nouveau point c) apporte des précisions qui devront guider les députés lorsqu'ils interviennent à un titre ou à un autre en faveur d'une personne. D'après le Code, une telle intervention n'est possible qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne bénéficiaire. Le libellé adopté puise sa source dans le code de déontologie de l'Assemblée nationale française qui contient une disposition quasi identique. S'agissant de l'énumération figurant à l'article 2, le nouveau point c) fait référence aux dispositions de l'article 246 du Code pénal relatives au trafic d'influence.² Cette précision utile a pour but de répondre à la critique du groupe d'évaluation en relation avec l'article 1^{er} supposé se limiter aux seuls « *intérêts financiers (ce qui exclue la nomination à des postes, des distinctions honorifiques, des faveurs, des informations privilégiées notamment), alors que l'article 2 semble plus étendu et parle aussi d'autres gratifications* ». De manière générale, selon les députés la définition du conflit d'intérêt est jugée suffisamment large pour englober toute une série de faits et de situations. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et la Commission du Règlement, qui ont élaboré le Code, ont retenu la définition du Parlement européen dont le texte du Code de conduite a servi de base générale au Code de la Chambre des Députés.³
9. Le Code de conduite a fait l'objet d'une proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés soumise à l'analyse de la Commission du Règlement⁴, qui a adopté un rapport ainsi qu'un rapport complémentaire en juillet 2014. En dehors du texte du Code, ce dernier comprend un exposé des motifs et un commentaire des articles, qui livrent toute une série de précisions, qui ne manqueront pas de servir à l'application du dispositif du Code. Il en est de même des deux rapports de la Commission du Règlement.
10. Des précisions ultérieures à la bonne application du Code seront susceptibles d'être arrêtées par le Bureau de la Chambre des Députés sur base de l'article 9 du Code. Or, en l'absence de cas concrets les députés ont considéré qu'il n'est pas évident de déterminer voire d'anticiper les points qui pourraient poser problème dans le futur et nécessiter l'édiction de mesures d'application. C'est dans ce même esprit que le Code prévoit au niveau des règles applicables aux cadeaux et autres avantages (article 6 paragraphe 4) qu'il peut s'avérer nécessaire de préciser la portée exacte des dispositions par des mesures d'application à prendre par le Bureau.

² Code pénal – « **Art. 246.** (L. 13 février 2011) 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, sans droit, 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 publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. »

³ Dans son Code de conduite, le Parlement européen (2011/2174) (REG) prévoit qu'«*Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député du Parlement européen 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 une large catégorie de personnes.*»

⁴ Doc. parl. N°6691 - Proposition de modification 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 déposé le 30.05.2014 : www.chd.lu/wps/PA_RoleEtenduEuro/FTSByteServngServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/115/399/131948.pdf

11. Par ailleurs, dans leur rapport sur les dispositions du Code de conduite adressé à la Chambre des Députés en vue de son adoption, les membres de la Commission du Règlement estiment utile que le Bureau de la Chambre des Députés définisse, en vertu de l'article 9 du Code, un guide pour faciliter l'établissement des déclarations d'intérêts par les députés. En ce qui concerne l'interprétation des dispositions du Code, la Chambre pourra avoir recours à l'expérience pratique vécue au Parlement européen. La lecture et l'interprétation des dispositions devront toujours se faire dans l'esprit du Code de conduite, qui vise à permettre soit d'éviter un conflit d'intérêts, soit, lorsque le conflit d'intérêts existe, de déterminer les règles pour aboutir à une solution rapide et transparente. Enfin, le Luxembourg indique que les députés ne manqueront pas de faire un premier bilan après l'application du Code de conduite. Ce bilan servira nécessairement à passer en revue les éventuels problèmes d'interprétation et d'application auxquels le Code aura donné lieu. Dans ce contexte, les orientations d'interprétation et d'application du Code données par le Comité consultatif sur la conduite des députés, institué à l'endroit de l'article 7 du Code, pourraient être fort utiles. Si le Comité est certes saisi par un député à sa propre demande, il n'empêche que les missions dévolues au Comité - publier un rapport sur ses activités, demander conseil à des experts et évaluer les cas allégués de violation - serviront à établir le bilan sous revue et permettront de livrer le cadre à d'éventuelles précisions ultérieures.
12. Le GRECO se félicite de l'adoption, en juillet 2014, du Code de conduite pour les membres de la Chambre des Députés dont le libellé – au-delà du fait qu'il prenne en compte bon nombre de considérations sous-jacentes au Rapport d'Évaluation de juin 2013 – apparaît sur divers points techniques plus cohérent que le projet existant à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Le premier élément de la recommandation a ainsi été mis en œuvre. S'agissant du second élément, le Code régit l'ensemble des questions touchant à l'intégrité⁵ mais se caractérise par son économie de langage, comme cela a été souligné dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO salue que le Code prévoit en son article 9 l'adoption d'un texte d'application par le Bureau. En l'absence d'un tel texte, le GRECO ne peut donc conclure que cette partie de la recommandation ait été mise en œuvre. Le délai supplémentaire d'ici au prochain rapport de Conformité devrait donner le recul nécessaire et le Luxembourg prévoit déjà qu'un bilan sera dressé. Comme le rapport d'Évaluation l'avait souligné, un texte d'application permettra d'apporter diverses précisions et illustrations, que ce soit en relation avec les obligations déclaratoires, le fonctionnement de la supervision ou encore certaines notions du Code. Par exemple celles de « gratification » de l'article 2, de conflit d'intérêt « personnel » de l'article 3 (qui ne devrait pas être limité strictement au député mais aussi englober les proches) ou encore les cadeaux et autres avantages similaires de l'article 6 et les situations concernées (cf. aussi le paragraphe 22 ci-après).
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

⁵ Pour le texte en vigueur, cf. www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0201/a201.pdf#page=2. Il comprend les dispositions suivantes : Article 1 : principes généraux (désintéressement, intégrité, primauté de l'intérêt général etc.) ; article 2 : principaux devoirs des députés (interdiction d'accords privilégiant certaines personnes, interdiction d'avantages en échange d'une influence, rappel de l'article 246 sur le trafic d'influence) ; article 3 ; gestion des conflits d'intérêts (les éviter ou sinon les signaler par écrit au Président, possibilité d'obtenir un avis confidentiel auprès du comité consultatif de l'article 7) ; article 4 : mécanisme de déclaration d'intérêts financiers des députés ; article 5 : règles concernant le lobbying ; article 6 : cadeaux ou avantages similaires ; article 7 : Comité consultatif sur la conduite des députés ; article 8 ; procédure en cas de violation ; article 9 : texte d'application à adopter par le Bureau ; article 10 : entrée en vigueur et dispositions transitoires.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO a recommandé que le système de déclaration soit plus étendu, en particulier (i) en incluant des informations suffisamment précises et pertinentes, par exemple sur les actifs financiers, dettes et ressources des parlementaires; (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales pour qu'elles couvrent aussi les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).*
15. Les autorités luxembourgeoises indiquent que lors de cinq réunions de travail tenues entre février et mai 2014, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés, a discuté d'une éventuelle extension du système de déclaration existant pour les parlementaires a été discutée. Une majorité de membres de la Commission en question a finalement préféré s'en tenir au modèle du Code du parlement européen, qui ne prévoit pas, en particulier, la déclaration du patrimoine étendu. Par souci de trouver un compromis, le Président de la Commission a alors proposé aux députés d'examiner une obligation de déclaration du patrimoine au début et en fin de mandat, sur le modèle de ce qui se fait notamment en France mais cette proposition a elle aussi été rejetée par la grande majorité des députés pour des motifs tirés du principe d'égalité (on ne peut les soumettre à des obligations plus strictes que pour d'autres catégories de personnes, notamment les membres du Gouvernement), respect de la vie privée des parlementaires et de leurs proches et droits de la famille au sens large. Les députés ont aussi pu se rendre compte que dans les autres pays se dégagait une tendance vers un élargissement de la portée des déclarations, mais ils n'ont cependant pas pu identifier de quelle manière une telle extension serait susceptible d'apporter des garanties supplémentaires qui permettraient de déceler des abus voire des faits de corruption de la part d'un député. S'agissant de la première partie de la recommandation, les députés ont toutefois été d'accord pour compléter l'article 4 du Code (par rapport au projet initial) avec l'ajout d'un nouveau point d) relatif à l'obligation de déclarer la pension spéciale ou le traitement d'attente qui sont versés ensemble avec l'indemnité parlementaire dans certains cas.⁶ S'agissant de la seconde partie de la recommandation, il résulte des discussions menées au cours des réunions précitées et pour les raisons indiquées ci-dessus, que la très grande majorité des députés s'est prononcée contre une extension de la déclaration des intérêts financiers aux membres de la famille du député. L'argument selon lequel il y aurait des inégalités entre déclarants a également été souligné⁷.
16. Le GRECO prend note du fait que le mécanisme de déclaration applicable aux députés est à présent inscrit dans le Code de conduite pour les députés adopté en juillet 2014 (cf. recommandation i) qui fait partie intégrante du Règlement intérieur de la Chambre des Députés. Le fait que le régime de déclaration s'impose clairement à présent à tous les parlementaires, est donc à saluer. Il prend également note des consultations et discussions qui ont été menées avant cela, au sein de la Chambre. Le Luxembourg n'a pas profité de cette occasion pour mettre en œuvre la première partie de la recommandation. L'inclusion dans le formulaire de déclaration d'intérêts d'une nouvelle rubrique dédiée à la pension spéciale ou au traitement d'attente reste en-deçà des améliorations préconisées non seulement sur les éléments de patrimoine mais aussi des ressources des parlementaires. Le GRECO rappelle que le déclarant est invité à cocher les cases correspondant à ses

⁶ Lorsque le député est issu de la fonction publique – un fonctionnaire – ou lorsqu'il s'agit d'un membre du Gouvernement. Pour plus de précisions, il est renvoyé à l'article 129 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 : www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/ELECTIONS/Elections.pdf

⁷ Un député marié sous le régime de la communauté universelle devrait « mettre à nu » l'ensemble de son patrimoine, ainsi que celui du conjoint, alors que celui marié sous le régime de la séparation de biens y échapperait en partie du fait qu'il ne déclarerait que son patrimoine propre.

tranches de ressources⁸ mais surtout que les plafonds de ces tranches offrent peu d'utilité dans le contexte du Luxembourg, a fortiori lorsqu'un élu se trouverait dans les tranches les plus élevées (cf. paragraphes 39 et 40 du Rapport d'Evaluation). Ce point n'a visiblement pas été pris en considération et le GRECO ne partage pas les arguments mis en avant pour justifier l'absence d'initiative. A l'occasion du réexamen de cet aspect, des clarifications mériteraient aussi d'être apportées sur la déclaration des participations dans des sociétés ; la rubrique G du formulaire laisse une trop large part d'appréciation discrétionnaire au déclarant⁹. S'agissant du second élément de la recommandation qui concernait un examen d'opportunité de l'extension du régime déclaratoire aux proches, il ne fait pas de doute que celui-ci a eu lieu même si le GRECO regrette là aussi les conclusions finales malgré la possibilité proposée de ne pas rendre publiques les informations relatives aux proches. Le GRECO rappelle que la situation de ceux-ci est une donnée qui peut être importante dans la gestion des risques de corruption (avantages indus conférés aux proches) mais aussi de conflits d'intérêt - qui peuvent impliquer notamment les proches des déclarants. Cette seconde partie de la recommandation a donc été prise en compte.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO a recommandé que la cohérence des futures règles en matière de cadeaux et autres avantages soit renforcée, avec une interdiction de principe.*
19. Les autorités luxembourgeoises signalent que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé d'élargir l'interdiction de principe valable pour les cadeaux à l'hypothèse de la prise en charge par un tiers des frais de voyage, d'hébergement ou de séjours d'un député. Tout cadeau offert à un mandataire ou agent public doit faire l'objet d'une suspicion légitime. Des exceptions limitées à la règle sont prévues dans le Code de conduite. Les cadeaux officiels sont soumis à un régime particulier. La disposition finalement retenue figure à l'article 6 du Code. L'article institue une interdiction de principe concernant l'acceptation de cadeaux ou d'avantages similaires. L'interdiction en question vaut seulement pour les cadeaux ou avantages offerts au député dans l'exercice de ses fonctions. Les cadeaux ayant une valeur approximative inférieure à 150 euros peuvent être acceptés à condition d'avoir été offerts par courtoisie par un tiers ou lorsque le député représente la Chambre à titre officiel. Les cadeaux officiels sont signalés au Président ou au Bureau lorsqu'il s'agit d'un cadeau officiel pour le Président. Les cadeaux ayant une valeur approximative égale ou supérieure à 150 euros sont à refuser, sauf s'ils proviennent d'une institution nationale étrangère ou internationale ou lorsque les députés représentent la Chambre à titre officiel. Tous ces cadeaux sont à remettre à la Chambre qui en devient le propriétaire.
20. Les cadeaux qui n'ont aucune relation avec l'exercice du mandat, tels les cadeaux offerts dans le cadre de la famille ou à l'occasion de l'exercice d'une profession, peuvent être acceptés quelle que soit leur valeur et ils ne doivent pas être signalés.
21. Sont assimilés aux cadeaux, les prises en charge par un tiers des frais de voyage, d'hébergement ou de séjours des députés. En vertu du principe général

⁸ 1. de 5.000 à 10.000 EUR par an;
2. de 10.001 à 50.000 EUR par an;
3. de 50.001 à 100.000 EUR par an;
4. plus de 100.000 EUR par an.

⁹ Le déclarant doit indiquer selon les quatre catégories de montants « toute part dans une société de capitaux ou de personnes, lorsque des répercussions sont possibles sur la politique publique, ou lorsque ces parts (...) confèrent une influence significative sur les affaires de l'organisme en question ».

d'interdiction, l'acceptation d'un tel avantage en relation directe avec la fonction de député est interdite. Font exception les hypothèses où la prise en charge est effectuée par des organisations d'intérêt général ou institutions nationales étrangères ou internationales. Ces prises en charge doivent cependant être signalées au Bureau et font l'objet d'une publication sur le site internet de la Chambre. En cas d'incertitude, le député peut s'adresser au comité consultatif sur la conduite des députés. En fonction de l'expérience acquise, le Code prévoit qu'il peut s'avérer nécessaire de préciser les différentes hypothèses d'avantages éventuels accordés à un député dans un règlement d'exécution à prendre par le Bureau.

22. Le GRECO se félicite des améliorations nettes apportées à la réglementation applicable aux cadeaux et autres avantages similaires. L'adoption d'un futur texte d'application pour mieux préciser les diverses situations est à soutenir et cela fait l'objet de la recommandation i. Ceci permettrait au besoin de rappeler la nécessité d'impartialité objective c'est-à-dire perçue publiquement. Et donc de préciser la zone de démarcation souvent ténue qui peut exister pour des personnalités publiques et politiques entre les avantages liés à l'exercice d'un mandat et ceux qui concerneraient la vie privée ou professionnelle (pour lesquels le Code ne prévoit aucune limitation). Pour l'heure, les principales préoccupations sous-jacentes à cette recommandation ont en tout cas été prises en compte.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO a recommandé l'introduction dans le Code de conduite de règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux du pouvoir législatif.*
25. Les autorités luxembourgeoises soulignent que même si le lobbying n'a pas connu au Luxembourg un développement comparable à celui constaté dans d'autres Parlements, il a paru opportun de fixer un certain nombre de règles permettant de cadrer davantage les relations entre les députés et les représentants d'intérêts publics ou privés. Les députés ont été d'accord pour retenir qu'une prise d'influence de groupes d'intérêts peut s'exercer tant au niveau du pouvoir exécutif (qui est à l'origine de la majorité des lois) qu'au cours de la procédure législative. Il a donc paru approprié aux députés, comme le recommande le rapport du GRECO, d'introduire certaines „règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux” des députés. Le texte du Code de conduite consacre un article spécifique au phénomène du lobbying. Le Code de conduite adopté en juillet 2014 ne prévoit cependant pas de registre spécial permettant l'inscription des représentants des groupements d'intérêt. Un tel outil, mis en place au Parlement européen et dans quelques autres Parlements de grands États, ne serait d'aucune utilité pratique dans le contexte du Luxembourg. En effet, les députés n'ont pas pu identifier la plus-value d'un tel système pour le Luxembourg par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, l'inscription dans un registre vaudrait autorisation aux groupes d'intérêt d'avoir en contrepartie accès à certains locaux de la Chambre des Députés, ce qui ne correspond pas à la tradition en la matière.
26. Jusqu'ici, les contacts avec des groupes d'intérêt se font de deux manières : de façon officielle (demande d'entrevue adressée au Président de la Chambre des Députés, au Président d'une commission parlementaire, à un rapporteur ou à un groupe politique dans le cadre du travail législatif en cours) et de façon officieuse.

Rien n'empêche par ailleurs les groupes d'intérêt de soumettre des prises de position écrites à la Chambre des Députés et aux groupes politiques.

27. En ce qui concerne les contacts officiels, il y a lieu de noter que les paragraphes 1, 2 et 4 de l'article 26 du Règlement de la Chambre des Députés en vigueur prévoient que :

« Art. 26.- (1) A l'occasion de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition, de l'examen de projets de directives ou de règlements européens ou lors de la rédaction d'un rapport, il est loisible à une commission d'entendre l'avis de personnes ou d'organismes extraparlimentaires, d'inviter des députés européens, de prendre des renseignements documentaires auprès d'eux, d'accepter ou de demander leur collaboration.

(2) Une intervention de l'espèce doit se rapporter à l'objet dont la commission est saisie. Elle ne peut avoir qu'un caractère consultatif. Elle ne peut être autorisée que si la commission, par une résolution votée à la majorité absolue de ses membres, estime qu'elle serait de nature à éclairer ses délibérations.

(3) ...

(4) Dans les hypothèses prévues aux alinéas (1) et (3) du présent article, l'autorisation du Président de la Chambre est requise. Celui-ci décide sur avis conforme de la Conférence des Présidents.

(5) »

28. Sur base de leur expérience, les députés ont souligné que les groupes d'intérêt ne se limitent pas à intervenir auprès d'un rapporteur ou d'un président d'une commission parlementaire. En fait, si un groupe d'intérêt ne trouve pas l'écoute souhaitée auprès des personnes précitées, il abordera les autres membres de la commission en charge de l'instruction du texte législatif. Fort de ce constat, les députés ont décidé d'étendre l'obligation de renseigner sur les contacts avec des groupes d'intérêts susceptibles d'avoir un impact sur un texte législatif en discussion aux présidents des commissions et aux autres députés.

29. La disposition finalement retenue à l'endroit de l'article 5 du Code adopté en juillet 2014 a la teneur qui suit :

Art. 5. Règles concernant le lobbying

(1) Les relations entre les députés et les représentants d'intérêts publics ou privés sont soumises à des règles garantissant la transparence et la publicité.

(2) En règle générale, ces contacts s'effectuent en commission selon les dispositions de l'article 26, paragraphes (1), (2) et (4) du Règlement (de la Chambre des Députés). En dehors de cette hypothèse, une entrevue avec un représentant d'intérêts ne peut s'effectuer dans les locaux de la Chambre.

(3) Dans la mesure où les interventions du représentant d'intérêts sont susceptibles d'avoir un impact direct sur un texte législatif en discussion, le député en fait mention lors des débats en commission et le rapporteur, le cas échéant, dans son rapport écrit.

(4) Sur décision de la commission, il peut être procédé à la publication d'une prise de position d'un groupe d'intérêts.

30. Le texte adopté vise donc à obtenir plus de transparence dans le domaine du lobbying dans la sphère du pouvoir législatif. Ici encore, l'accent n'est pas mis sur une restriction sévère voire une interdiction de tels contacts, inévitables et même normaux en démocratie, mais sur une divulgation de ces relations. Cette règle nouvelle de publicité vaut pour toute intervention susceptible d'avoir un impact direct sur le texte législatif en discussion. L'intervention peut aller dans le sens d'une modification ou du maintien d'un texte en discussion. Il appartiendra au député de faire état de cette intervention lors des travaux en commission.

31. Le GRECO prend note de ce qui précède et des intentions positives affirmées au sein du parlement luxembourgeois. La recommandation laisse une marge d'appréciation au Luxembourg quant à l'étendue des règles à introduire, et elle

insiste en premier lieu sur la position du parlementaire. D'autres pays ont rappelé dans leurs règles la légitimité du lobbying et en parallèle la sensibilité de la question pour la transparence vis-à-vis du public (avec des règles qui permettent de l'informer des contacts et consultations tenues), ils ont parfois interdit les rémunérations ou encadré spécialement les autres avantages en lien avec les tiers cherchant à influencer sur les processus parlementaires. Le GRECO note aussi avec intérêt qu'il est à présent admis que les influences peuvent aussi s'exercer sur la Chambre, ce qui n'était pas le cas lors de la visite. Au vu de ce qui précède, la valeur ajoutée du Code de conduite et de son article 5, introduits en 2014, par rapport aux dispositions du Règlement de la Chambre, reste modeste. Les deux textes continuent de régler pour l'essentiel, comme à l'époque de la visite sur place, la question des contacts officiels comme dans le cas des auditions en commission et du recours à des expertises externes. Concernant les contacts non officiels avec des tiers (exerçant une influence), le Code exige à présent qu'ils se tiennent en dehors de l'enceinte de la Chambre (article 5 paragraphe 2) mais sans encadrer suffisamment ces contacts. L'article 5 paragraphe 3 du Code impose simplement leur signalement en Commission en cas d'impact direct sur un texte législatif en discussion. La question reste non réglée sur plusieurs points. Par exemple, une lecture stricte du texte impliquerait qu'il ne règle pas les interventions liées à un texte non déjà examiné, ou encore les interventions qui viseraient d'autres activités du parlement (questions au gouvernement, travail en commission d'enquête etc.). Enfin, il convient de rappeler que la réglementation sur le financement des campagnes électorales connaît encore des lacunes importantes au Luxembourg s'agissant notamment des soutiens directs aux candidats / élus (cf. recommandations iv et vi du Troisième Cycle d'Évaluation, qui sont restées partiellement mises en œuvre à la clôture de la procédure de conformité¹⁰). Ces divers risques ne sont pas à négliger et le Luxembourg doit donc poursuivre plus intensément ses efforts.

32. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

33. *Le GRECO a recommandé l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction efficace concernant les manquements aux règles du futur code de conduite pour les parlementaires.*
34. Les autorités luxembourgeoises indiquent que les députés ont reconnu qu'il fallait garantir que les obligations faites aux députés, notamment de déclarer leurs intérêts financiers, soient contrôlées et que la violation des obligations soit sanctionnée de manière efficace. Avant de pouvoir sanctionner un manquement à l'obligation de déclaration, les députés ont néanmoins jugé nécessaire qu'il y avait lieu d'instaurer un mécanisme de mise en demeure préalable. En effet, un député doit avoir le droit de s'expliquer sur les raisons du manquement à l'obligation de déclaration en réagissant à la mise en demeure dont l'origine peut résulter d'un simple oubli voire d'un retard imputable à un tiers (exemple : le défaut d'avoir émis un certificat des revenus touchés par le député endéans le délai imparti). La nouvelle disposition afférente à la mise en demeure préalable au constat de la violation de l'obligation de présenter une déclaration complète d'intérêts financiers est placée à l'endroit de l'article 4, paragraphe (4) du Code de conduite. Ce faisant, le nouveau texte remplace le dispositif prévu au même endroit au projet du Code qui se limitait à formuler la sanction applicable à l'omission de présentation d'une déclaration, sans toutefois comprendre l'hypothèse d'une déclaration partielle. Si la sanction applicable n'a pas changé en soi, elle est placée, pour des raisons de

¹⁰ [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8_Second_Luxembourg_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_FR.pdf)

cohérence, à l'endroit de l'article 8, qui comprend l'ensemble du catalogue des sanctions et de la procédure à suivre.

35. De manière plus générale, il y a lieu de remarquer que le texte du Code en vigueur prévoit un triple degré de contrôle et de sanction qui se décline comme suit : a) la responsabilité personnelle du député; b) l'assistance et le contrôle par le comité consultatif; c) les sanctions.
36. Les valeurs selon lesquelles le député doit orienter son action et qui sont définies aux articles 1 et 2 du Code de conduite sont indissociablement liées à une très grande responsabilisation. Le député reste entièrement responsable de son action. Il doit lui-même et sous sa responsabilité décerner et résoudre les conflits d'intérêts. Il doit sous sa responsabilité faire les déclarations d'activité et il doit assumer, le cas échéant, les conséquences de son action. Le député est assisté par un comité consultatif. Ce comité, pour être indépendant et impartial, est composé de personnes extérieures à la Chambre. L'externalisation du contrôle est, à tous les égards, préférable à un système où le député en infraction avec les dispositions du Code de conduite serait „jugé” par ses pairs. Il y a lieu de souligner que les trois membres du comité consultatif sur la conduite des députés prévu à l'article 7 du Code, viennent d'être désignés par le Bureau de la Chambre des Députés. Il s'agit d'un Procureur d'État adjoint en retraite, d'un Président d'honneur de la Chambre des Députés et d'un Président honoraire du Conseil d'État.
37. Suite aux recommandations du GRECO, l'article 8 du Code prévoit à présent un éventail de sanctions qui se veulent suffisamment dissuasives, efficaces et proportionnées à une violation des règles édictées par le Code. Le député fautif peut dorénavant se voir infliger : a) un simple avertissement ; b) un blâme avec inscription au procès-verbal ; c) un blâme avec exclusion temporaire¹¹ ; d) une exclusion de certaines réunions de commission pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois ; e) une interdiction d'être élu à des fonctions au sein de la Chambre des Députés ou de ses organes. Par „organes”, il faut comprendre le Bureau, la Conférence des Présidents ou encore les commissions parlementaires ; f) une interdiction d'être désigné comme rapporteur ou de participer à une délégation officielle de la Chambre. Les trois dernières sanctions peuvent être cumulées. Toutes les sanctions, sauf celle de l'avertissement, sont prononcées en séance publique. Ce faisant, la sanction prononcée figure automatiquement à la fois dans le compte-rendu intégral des débats et dans le procès-verbal de séance. De l'avis des députés, la publicité du constat d'un manquement au Code constitue en soi une sanction grave, efficace et dissuasive qui met le député publiquement en cause. D'ailleurs une telle sanction est prévue par la quasi-totalité des parlements qui disposent d'un Code de conduite.
38. La procédure à suivre en cas de manquement au Code de conduite est elle aussi décrite à l'article 8 du Code, les autorités précisant que les notions de « violation » et d' « infraction » des articles 7 et 8 du Code sont d'application générale et visent tous les manquements possibles au Code. Dans le cadre de la procédure interviennent le Président de la Chambre et le comité consultatif et en cas de recours exercé par le député, la Conférence des Présidents statue en dernier ressort. Tout soupçon sérieux de violation du Code par un député oblige dorénavant le Président de la Chambre à en faire part au comité consultatif. Le Code adopté en juillet 2014 enlève ainsi la marge de manœuvre discrétionnaire conférée au Président par le projet initial de texte qui prévoyait seulement la faculté de saisir le comité consultatif. S'agissant en particulier des obligations déclaratoires relatives aux fonctions, au revenu et au patrimoine, à la demande des rapporteurs les

¹¹ La sanction du blâme avec exclusion temporaire emporte de plein droit la privation temporaire de l'indemnité parlementaire, ceci en raison du renvoi à l'article 50 du Règlement.

autorités précisent que le service juridique, ensemble avec le Secrétaire général adjoint en charge du service ainsi que le Secrétaire général, veillent à ce que les délais soient respectés (déclaration dans les 30 jours suivant le serment) et que la déclaration soit complète. A partir d'octobre 2015, le service juridique remettra en place la pratique des lettres de rappel concernant les éventuelles mises à jour. La vraisemblance du contenu des déclarations est également succinctement vérifiée par ce service et les membres de la direction de l'administration parlementaire et en cas de besoin, lors d'entretiens particuliers avec les députés. Le Code étant toutefois muet quant au contrôle de la vraisemblance des informations renseignées, les organes de contrôle ci-dessus ne sont pas responsables des déclarations erronées ou incomplètes.

39. Du moment qu'il est saisi, le comité examine les circonstances de la violation alléguée et entend le député, afin de respecter le principe du contradictoire et de préserver les droits de la défense du député, qui jusqu'à ce stade n'est pas nécessairement informé de la saisine du comité par le Président. Le comité clôture son instruction par la formulation d'une recommandation adressée au Président de la Chambre en vue d'une décision éventuelle par ce dernier. Lorsqu'il décide d'infliger une sanction au député, le Président adopte une décision motivée, après avoir auditionné le député. La décision fixe une sanction en fonction de la gravité de la violation constatée. La décision est soit remise en mains propres, soit envoyée par lettre recommandée.
40. La Conférence des Présidents constitue l'instance d'appel en cas de recours exercé contre une décision disciplinaire prise par le Président de la Chambre. Le paragraphe (4) du même article complète une lacune du dispositif en projet en ce qu'il règle la procédure à suivre lorsque le Président de la Chambre, également député, a enfreint les règles du Code. Le Code précise encore que si les faits reprochés au député sont susceptibles de constituer des infractions au Code pénal, le dossier est soumis au procureur d'État, conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle.¹²
41. Le GRECO prend note avec satisfaction de la mise en place en juillet 2014 d'un nouveau dispositif de surveillance, qui se veut global et cohérent, pour faire respecter les dispositions du Code de conduite des députés luxembourgeois et donc l'ensemble des règles sur l'intégrité des députés. Le GRECO apprécie le souci apporté à divers aspects du dispositif, notamment l'implication d'une commission consultative qui est indépendante des députés et l'encadrement du pouvoir discrétionnaire du Président de la Chambre. Mais dans le même temps, comme le confirment les autorités du pays, le Code de conduite n'attribue pas aux organes de contrôle impliqués au niveau du parlement la responsabilité de vérifier l'exactitude du contenu des déclarations d'intérêts, de revenus et du patrimoine ne sont pas erronées ou incomplètes. Il existe donc un risque que la surveillance conserve une portée trop limitée et ne soit pas assez efficace. Les moyens de contrôle du parlement ne sont d'ailleurs pas précisés, si un citoyen, un élu ou toute autre personne émettait des doutes quant à l'exactitude des informations d'un parlementaire. Comme le paragraphe 57 du Rapport d'Évaluation l'avait déjà souligné, il est important que le contrôle puisse permettre d'appréhender les déclarations erronées ou fausses. En conclusion, les progrès réalisés sont louables mais ils restent incomplets.
42. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

¹² Article 23 du CIC : www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code_instruction_criminelle/cic_L1_T1.pdf

Recommandation vi.

43. *Le GRECO a recommandé que dans le cadre du futur Conseil National de la Justice, les procédures en matière d'avancement des diverses catégories de juges et des procureurs, y compris pour l'accès aux fonctions de président ou vice-président de tribunal et de procureur d'Etat, soient revues et rendues plus transparentes, notamment sur la base de critères objectifs et d'un éventuel dispositif d'appréciation périodique.*
44. Les autorités luxembourgeoises signalent que les suggestions avancées dans cette recommandation seront prises en compte dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de loi portant création du Conseil national de la Justice (CNJ). Ces travaux sont actuellement en cours au Ministère de la Justice et un projet de loi devrait être finalisé au courant de l'année 2015. Il faut rappeler que suite aux élections anticipées d'octobre 2013, un nouveau Gouvernement avec une nouvelle coalition politique a été mis en place. Ce Gouvernement a intégré ses propres idées dans les travaux de réforme de la Constitution et dans les travaux portant sur l'instauration d'un CNJ. Cette recommandation sera dès lors mise en œuvre lorsque le CNJ sera mis en place. Le principe relatif à l'existence du CNJ d'une part, et aux nominations des magistrats du siège et du ministère public, sur proposition du CNJ d'autre part, se trouve déjà ancré dans la dernière version de l'article 104 du texte coordonné de la proposition de révision de la Constitution.

Art. 104. *Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public...*

...

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences.

45. Le GRECO prend note que du fait d'élections anticipées, et de la nécessité de préalablement mettre en place le Conseil National de la Justice (CNJ), les mesures préconisées par la présente recommandation – que le Luxembourg indique vouloir mettre en œuvre – n'ont pu être introduites pour le moment. Le GRECO ne pourra en tout état de cause réexaminer la situation que lorsque le CNJ aura été mis en place.
46. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

47. *Le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour introduire une gestion harmonisée des tribunaux qui réponde aux besoins de la transparence et qui limite les risques d'atteinte à l'intégrité générale des juges.*
48. Les autorités luxembourgeoises rappellent que l'article 67 de la loi sur l'organisation judiciaire prévoit que la Cour Supérieure de Justice (CSJ) a le droit de surveillance sur les deux tribunaux d'arrondissement et les Justices de Paix. Ainsi elle veille notamment au bon fonctionnement du Service dans les différentes juridictions. Lorsqu'elle est saisie par le Procureur Général d'Etat de faits mettant en cause le bon fonctionnement du Service, elle procède à une enquête auprès de la juridiction concernée au cours de laquelle elle peut entendre toute personne et se faire communiquer tous documents. Lorsque l'enquête fait apparaître des déficiences, la Cour peut donner toutes injonctions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du service. Toute inobservation de ces injonctions est signalée au

Procureur Général d'Etat. De ce fait, il existe déjà actuellement une base légale permettant une gestion harmonisée des tribunaux. Il faut noter que le 11 mai dernier, un courriel interne a été adressé par le Président de la CSJ aux présidents et juges-directeurs des deux tribunaux d'arrondissement et des Justices de Paix en vue de leur rappeler a) le droit de surveillance de la CSJ y compris la possibilité d'être saisie par le Procureur Général d'Etat de faits relatifs au bon fonctionnement des services ; b) la nécessité d'un comportement des magistrats qui soit conforme aux exigences d'indépendance, d'intégrité, d'impartialité et de diligence ; c) la nécessité de rappeler aux magistrats l'existence du recueil des principes déontologiques de mai 2013. Ce point sera par ailleurs également examiné dans le cadre de la réforme portant institution du Conseil national de la Justice qui sera également chargé de certains aspects portant sur la déontologie des magistrats.

49. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il apprécie qu'un courriel daté du 11 mai rappelle le rôle de surveillance de la Cour Supérieure de Justice à l'égard des deux tribunaux d'arrondissement et des Justices de Paix et la responsabilité des chefs de ces juridictions de faire respecter les règles déontologiques. Mais le GRECO attend davantage de nouvelles mesures – et ce concernant davantage de tribunaux – afin de répondre aux diverses préoccupations sous-jacentes exprimées aux paragraphes 112 et 113 du Rapport d'Evaluation : nécessité de renforcer le rôle et la supervision générale des présidents au sein des juridictions-mêmes, d'une gestion harmonisée des volumes de travail etc. Comme pour la précédente recommandation, il apparaît que la mise en place du Conseil National de la Justice est un préalable important à toute réforme plus ambitieuse. Il conviendra donc pour le GRECO réexaminer le moment venu les mesures décidées par le CNJ.
50. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

51. *Le GRECO a recommandé que soit clarifié le statut des diverses règles de récusation applicables aux membres des différents tribunaux et qu'il soit veillé à leur application uniforme aux diverses catégories de personnes appelées à juger dans une procédure quelle que soit la matière.*
52. Les autorités luxembourgeoises fournissent un tableau récapitulatif de 27 pages présentant la situation des attachés de justice, des juges de l'ordre judiciaire, des membres du parquet, des membres des tribunaux du travail et des membres des juridictions sociales. Elles indiquent que l'application des dispositions légales aux différents tribunaux peut être résumée comme suit : a) aux juges de l'ordre judiciaire s'appliquent les articles 521 et suivants du Nouveau Code de Procédure Civile (NCPC) avec des dispositions spéciales pour les juges de paix aux articles 125 et suivants NCPC ; b) aux juges de l'ordre administratif s'appliquent également les articles 521 et suivants NCPC alors qu'il y est renvoyé expressément dans la loi organique des juridictions administratives en l'article 24 et ce pour les deux instances; c) aux attachés de justice, assimilés aux juges, s'appliquent les dispositions des articles 521 et suivants NCPC s'ils sont détachés aux tribunaux d'arrondissement ; d) aux assesseurs des tribunaux de travail (juges non-professionnels) s'appliquent les dispositions des articles 521 et suivants NCPC (anciennement article 378 CPC) auquel il est expressément renvoyé à l'article 56-2 LOJ sous le chapitre relatif aux juridictions de travail ; e) aux membres des juridictions sociales (Conseil Arbitral et Conseil Supérieur des Assurances sociales) s'appliquent les dispositions des articles 11 et 12 du Règlement grand-ducal modifié du 24.12.1993¹³.

¹³ www.legilux.public.lu/rgl/1993/A/2320/1.pdf

53. Elles considèrent en résumé que la presque totalité des juges (professionnels ou non) se voient appliquer les dispositions des articles 521 ss NCPC et les textes de loi spéciales s'y apparentent fortement. Les autorités précisent aussi que l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme regroupe toutes les situations énumérées à l'article 521 NCPC sous le titre de l'impartialité d'un tribunal et que ces règles trouvent application dans les jurisprudences y relatives.
54. Par ailleurs il y a lieu de prendre en considération les dispositions des articles 639 à 649 NCPC relatifs à la prise à partie¹⁴ permettant aux parties de prendre à partie les juges dans les cas suivants a) s'il y a dol, fraude ou concussion, qu'on prétendrait avoir été commis, soit dans le cours de l'instruction, soit lors des jugements; b) si la prise à partie est expressément prononcée par la loi; c) si la loi déclare les juges responsables, à peine de dommages et intérêts; d) s'il y a déni de justice. Concernant le déni de justice, la Cour de Cassation a déclaré que la prise à partie est la seule voie de recours accordée par la loi contre le juge qui a abusé de ses fonctions.
55. Enfin, aux magistrats des parquets s'appliquent les dispositions des articles 521ss NCPC uniquement lorsque le ministère public est partie jointe (article 524 NCPC) mais jamais lorsqu'il est partie principale.
56. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il apprécie les assurances données par le Luxembourg que globalement la situation est satisfaisante mais il ne peut partager entièrement cet optimisme. Le GRECO rappelle les constats effectués au paragraphe 119 du Rapport d'Évaluation sur la base d'un échantillon des dispositions sur la récusation qui avaient été identifiées, en particulier l'existence de règles de lisibilité difficile même pour les praticiens du pays, des dispositions contenues parfois dans des textes de loi différents, au sein d'une même loi coexistent des régimes spécifiques pour les différents degrés de juridictions judiciaires de premier degré (justices de paix et tribunaux d'arrondissement) et parfois le manque de cohérence dans leur libellé. Les informations et le tableau récapitulatif communiqué à présent par les autorités ne répondent pas vraiment aux attentes du GRECO. Au contraire, ils confirment parfois les lacunes : par exemple les éventuelles règles pertinentes pour ce qui est des juridictions de l'ordre judiciaire en matière d'appel et de cassation restent inconnues. En matière administrative, l'article 24 de la Loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ne fait qu'une référence générale à l'applicabilité des règles de récusation en matière civile, comme cela ressort aussi du tableau fourni par le Luxembourg. Or, le Nouveau Code de Procédure Civile régleme la matière aux articles 521 et suivants, mais aussi – avec un régime différent – aux articles 125 et suivants¹⁵. De plus, la matière reste aussi régleme par la Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ¹⁶) dont les articles 105 et suivants peuvent trouver à s'appliquer tant pour les juges de façon générale que pour les procureurs. Les autorités luxembourgeoises font d'ailleurs référence à la LOJ dans leurs informations au titre de la recommandation x ci-après qui concerne un domaine voisin. Au vu des exemples ci-dessus, il appartient donc au Luxembourg de faire le nécessaire dans le sens attendu par cette recommandation. Le GRECO souligne aussi que cette recommandation appelle à des mesures visant à une application uniforme, typiquement par des mesures d'information accessibles aux praticiens mais aussi aux parties à une procédure. Le Luxembourg ne signale pas pour l'heure d'initiatives à ce niveau et le tableau récapitulatif communiqué ne

¹⁴ www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/nouveau_code_procedure_civile/P1_L6_voies_attaquer_jugements.pdf

¹⁵ Les autorités luxembourgeoises expliquent que ces articles 125 et suivants ne concernent que les juges de paix.

¹⁶ Cf. note relative au paragraphe 65

peut constituer une alternative compte tenu de la nature du document et des diverses interrogations en suspens.

57. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

58. *Le GRECO a recommandé qu'il soit clarifié lesquelles des dispositions du Statut de la fonction publique – sur la gestion des conflits d'intérêts ou d'autres thèmes pertinents aux fins de la prévention de la corruption – sont à présent d'application et à l'égard de quelles catégories de fonctions dans la justice, en vue de la mise en œuvre des règles applicables.*
59. Les autorités luxembourgeoises font référence au tableau communiqué, cité à la recommandation viii, qui clarifierait l'état de la législation nationale en ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts. Les différentes hypothèses de conflits d'intérêts pouvant donner lieu à une récusation sont énumérées à l'article 521 du nouveau code de procédure civile repris au tableau. Sauf pour ce qui est des règles générales (voir le paragraphe suivant) les dispositions du Statut de la fonction publique ne sont pas applicables aux juges de l'ordre judiciaire ainsi qu'aux procureurs qui font partie de la Cour – articles 11 et 33 de la Loi sur l'organisation judiciaire – ni aux juges de l'ordre administratif. Il en est de même pour les attachés de justice qui de par leur délégation par arrêté grand-ducal, ont la qualité de juges le temps de leur délégation, même s'ils ne le sont pas encore à titre définitif. Seules les juridictions sociales se voient régies par des dispositions spéciales.
60. Dans leurs derniers commentaires, les autorités luxembourgeoises précisent que suite aux modifications apportées par la loi du 25 mars 2015 notamment à la loi de 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat¹⁷, l'article 1^{er} paragraphe 2 dudit statut a été modifié comme suit : « *Le présent statut s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, à l'exception des articles 4, 4bis, 4ter et 42, et sous réserve des dispositions inscrites à la loi sur l'organisation judiciaire, à la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi sur les attachés de justice et concernant le recrutement, l'affectation, la formation, l'inamovibilité, les incompatibilités, la résidence, les absences, les congés, le service des audiences et la discipline.* »
61. Dans l'attente de la création du Conseil National de la Justice, le Procureur général d'Etat est la personne de référence auprès des différentes instances, personne à laquelle chaque magistrat pourra s'adresser lorsqu'il est confronté à une éventuelle situation de conflit d'intérêts. Il n'en reste pas moins que le supérieur hiérarchique restera toujours accessible pour les problèmes y relatifs. Dès lors qu'un magistrat a des interrogations sur sa situation, il s'adresse au Procureur Général d'Etat pour savoir si cette situation est compatible avec sa fonction de magistrat. Cette approche se justifie dans la mesure où le Procureur Général d'Etat est la personne qui engage une affaire disciplinaire contre un magistrat.
62. Le GRECO rappelle en premier lieu la spécificité du problème signalé au paragraphe 120 du Rapport d'Evaluation: « *L'EEG note également a) d'une part l'existence des articles 14 et 15 du statut des fonctionnaires, qui prévoient certaines obligations de déclarations des activités lucratives y compris concernant les proches des*

¹⁷ Cette loi apporte diverses modifications législatives à des textes réglementant les services de l'Etat: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2015/0059/a059.pdf> ; le Statut de la fonction publique est disponible sur le site dédié à la fonction publique: <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/legislation/statut-regime/index.html>

fonctionnaires ainsi qu'un mécanisme général de gestion des conflits d'intérêt ; b) d'autre part, que la loi de juin 2012 sur les attachés de justice (article 18) (...) amende ce statut général des fonctionnaires en étendant précisément son application à l'ensemble des magistrats et attachés de justice dans la mesure où cela ne contredirait pas les règles statutaires spéciales les concernant (du moins toutes les juridictions sauf les juridictions sociales, militaires et le conseil constitutionnel). Selon la lecture de l'EEG, il en découlerait qu'en plus du dispositif cité ci-dessus et qui concerne surtout les récusations pour relations personnelles avec une partie, il existe bel et bien un dispositif général des déclarations et de gestion des conflits d'intérêt potentiellement applicable à la plupart des juges luxembourgeois des divers types de juridictions, y compris les attachés de justice ayant le statut de fonctionnaires. Les interlocuteurs de l'EEG ne semblaient pas, dans l'ensemble, conscients de cette innovation et de sa portée. Du fait des incertitudes importantes, des clarifications rapides sont donc à apporter. » Les informations communiquées par les autorités du Luxembourg montrent que les amendements de mars 2015 concernant la loi fixant le statut de la fonction publique clarifient et énumèrent les domaines dans lesquels les juges, procureurs et attachés de justice sont régis par les règles spécifiques de la Loi sur l'organisation judiciaire et de la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui prévalent sur celles du statut de la fonction publique. La liste fait entre autre référence à l'inamovibilité, les incompatibilités, la discipline. Le GRECO comprend que la référence aux « incompatibilités » renvoie à l'article 16 (qui porte effectivement cet intitulé) mais peut-être aussi à d'autres dispositions contenues à l'article 14 du statut. Il appartient toutefois au Luxembourg de confirmer cela. D'autre part, les conflits d'intérêts en tant que tels, qui peuvent se manifester ponctuellement et qui sont régis par l'article 15 du statut, constituent un sujet spécifique et distinct des incompatibilités dans les travaux du GRECO. Ce dernier rappelle l'importance pour les pays de disposer de règles claires et adéquates en matière de conflits d'intérêts pour les praticiens concernés. Cette problématique rejoint d'ailleurs celle de la récusation examinée à la recommandation viii. Le GRECO ne peut donc conclure que le Luxembourg ait mis un terme aux divers problèmes sous-jacents de cette recommandation.

63. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

64. *Le GRECO a recommandé que les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires soient précisées et rendues plus cohérentes, et ce pour l'ensemble des personnes appelées à siéger ou à agir comme procureur.*
65. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'au niveau légal, les règles sur les incompatibilités et activités accessoires des juges et procureurs sont énoncées au Chapitre II de la Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ), articles 99 à 110.¹⁸ Pour les attachés de justice, il y a lieu d'appliquer, en raison de leur assimilation aux juges, les articles 99 à 110 LOJ par analogie. Pour les membres des juridictions de travail il est renvoyé à l'article 56-2 LOJ. Pour les membres des juridictions sociales il est renvoyé aux dispositions des articles 11 et 12 du Règlement grand-ducal modifié du 24.12.1993. Au niveau déontologique, les règles en matière d'incompatibilité et activités accessoires sont couvertes (sub Impartialité) par le recueil de règles déontologiques distribué à tous les magistrats et accessible en direct via l'Intranet de la Justice. A ce stade des réflexions, il est envisagé que les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires seront par ailleurs prises en compte lors de l'examen des candidatures pendant le processus de nomination devant le futur Conseil national de la Justice.

¹⁸ www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/compilation/code_administratif/vol_1/cours_tribunaux.pdf

66. Le GRECO prend note des informations communiquées ci-dessus et rappelle les informations contenues au Rapport d'Évaluation (paragrapes 121 et 122) et notamment que « *les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires offrent dans l'ensemble des limitations face à divers risques de corruption. Elles restent toutefois assez diverses et encore une fois, d'une lecture difficile en raison des concepts flous et de l'articulation entre les dispositions. Ainsi, la notion de « fonction judiciaire » de l'article 100 LOJ, qui est entendue par les juges rencontrés sur place comme comprenant les juges, procureurs mais aussi les huissiers (les autorités soulignent d'ailleurs que les huissiers n'en font pas partie) : il n'est pas clair si la notion est identique à celle de « membre de l'ordre judiciaire » de l'article 104 LOJ qui emporte d'autres conséquences. Il n'est pas précisé non plus systématiquement les conséquences d'un non-respect des règles, ni sous quel régime précis les attachés de justice peuvent tomber et dans quel cas (statut des fonctionnaires, LOJ, LOJA), alors qu'ils sont parfois appelés à siéger ou représenter le parquet. Les membres des instances de la sécurité sociale ne sont apparemment assujettis à aucune restriction.* » Le GRECO rappelle encore une fois que les règles doivent être claires, cohérentes et compréhensibles pour les praticiens concernés et exemptes de lacunes pour les diverses catégories d'entre eux. Il rappelle les difficultés rencontrées lors de la visite tant par les évaluateurs que les praticiens et membres des autorités luxembourgeoises pour ne serait-ce qu'établir les règles applicables et déterminer à quelles catégories de personnels elles s'appliquent. Le GRECO salue la volonté de prise en compte de ces questions à l'avenir, lorsque le Conseil National de la Justice sera mis en place et assurera de ce fait une approche homogène. Pour l'heure, cela reste une déclaration d'intention et le rappel opéré par les autorités du Luxembourg ne satisfait pas à l'objectif de cette recommandation. Le GRECO note d'ailleurs que la situation des membres des juridictions administratives reste en suspens au vu des informations ci-dessus et il rappelle aussi ses réserves émises au titre des informations rapportées sous la recommandation viii. En conclusion, il encourage les autorités à faire preuve de davantage de détermination dans la transposition de cette recommandation.

67. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

68. *Le GRECO a recommandé que des informations relatives aux procédures disciplinaires initiées et aux sanctions appliquées à l'égard des personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet soient conservées systématiquement et de façon centralisée.*

69. Les autorités luxembourgeoises signalent qu'un registre central contenant les informations relatives aux procédures disciplinaires est dorénavant tenu au Parquet Général. Elles ne donnent pas d'autres précisions sinon que le registre comprend le dossier intégral de la personne – décision prise, dossier administratif et enquête disciplinaire – et que le nombre restreint de magistrats n'a pas justifié la mise en place d'un système informatisé : le parquet général a traité seulement deux dossiers disciplinaires depuis 2006 et plusieurs problèmes ont pu être réglés à un stade préliminaire grâce à des entretiens individuels. Les juridictions administratives ont dans le même temps connu trois affaires disciplinaires.

70. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Il rappelle que selon le Rapport d'Évaluation (paragraphe 136), le parquet conservait déjà les données relatives aux procédures mais pas forcément toutes les mesures disciplinaires prononcées : « *le manque d'informations sur les cas traités ou initiés à ce jour ne permet pas d'apprécier la pratique des mécanismes : en effet, il n'est pas conservé de données centralisées sur les dossiers disciplinaires des juges et procureurs (ainsi, si les*

informations relatives aux procédures disciplinaires de l'ensemble des juges et procureurs sont conservées par le parquet général, les présidents de juridictions conservent les informations relatives aux avertissements). De tels recensements systématiques seraient utiles à l'avenir dans le cadre d'une modernisation souhaitable de la gestion en personnel. » Le GRECO ne peut conclure à ce stade que l'ensemble des informations pertinentes en matière disciplinaire sont effectivement centralisées et conservées dans ledit registre nouvellement établi, et rendues de ce fait facilement disponibles.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

72. *Le GRECO a recommandé que des programmes de formation dédiés soient mis en place pour les diverses personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet, qui mettraient l'accent sur les questions de l'éthique dans la justice, les conflits d'intérêts (y compris leur gestion, la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux et autres avantages, les relations avec les tiers et les diverses autres mesures préventives de la corruption et sur l'intégrité en général.*
73. Les autorités luxembourgeoises indiquent que des cours portant sur la déontologie des Magistrats sont actuellement déjà donnés dans le cadre de la formation des attachés de justice. Le dernier cours particulier a ainsi eu lieu au courant du mois d'octobre 2014 pour un total de huit heures réparties sur deux jours et a porté sur les matières suivantes : a) explications sur les procédures d'évaluation du GRECO et des autres organismes internationaux, appréciation de notre système ; b) Présentation de la législation luxembourgeoise concernant la corruption (au sens large) : corruption active/passive, cas spécial des magistrats, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, conflits d'intérêts (délimitation, situations - récusation/impartialité, source des règles, recueil des principes déontologiques). Il s'agit d'un module désormais standard dans le cadre de la formation initiale. Les autorités précisent par ailleurs que le recueil des principes déontologiques des Magistrats aborde les situations de conflits d'intérêts. Ce recueil qui a été envoyé à tous les magistrats, est publié sur le réseau Intranet de la magistrature et est consultable à tout moment. En dernier lieu, un Président de chambre de la Cour Supérieure de Justice est membre du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe. A ce titre, il relaie de façon régulière les communications et recommandations de ce Conseil aux autorités judiciaires nationales.
74. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Le cours spécial donné en octobre 2014 aux attachés de justice (qui constituent le vivier des futures juges et procureurs de l'ordre judiciaire) apparaît plus complet que ce que les évaluateurs avaient pu observer dans le cursus de la formation initiale, le volet concernant les évaluations internationales étant en principe d'une pertinence moindre. Le GRECO apprécie qu'un tel module fasse désormais partie de la formation initiale standard. Cela dit, il apparaît aussi qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour offrir également dans le cadre de la formation continue des opportunités similaires aux juges et procureurs déjà en fonction, aux magistrats des juridictions administratives, et aux personnes siégeant dans les diverses juridictions sans être forcément des magistrats professionnels (juridictions du travail et de la sécurité sociale). Le GRECO rappelle que la visite sur place a mis en évidence une méconnaissance importante des diverses règles applicables, en plus de l'hétérogénéité et du manque de lisibilité de ces règles. Le Luxembourg doit donc intensifier ses efforts pour pleinement mettre en œuvre cette recommandation.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

76. *Le GRECO a recommandé que soit mené à terme le projet d'introduction d'un dispositif destiné à assurer davantage l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet.*
77. Les autorités luxembourgeoises indiquent que l'accord gouvernemental de décembre 2013 prévoit expressément que « Le Ministère public sera réformé en vue d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. » Cette indépendance sera ancrée dans la Constitution et les travaux de révision de la Constitution sont actuellement en cours. Dans la dernière version du chapitre 7 de la proposition de texte coordonné de la Constitution (de novembre 2014) qui traite de la Justice, le projet d'article 100 (2)¹⁹ consacre le principe selon lequel: « (2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. »
78. Le GRECO prend note du fait qu'à ce stade des travaux, la formule constitutionnelle destinée à mieux garantir l'indépendance opérationnelle du parquet a été conservée dans un libellé différent de celui qui existait déjà et a été discuté au moment de la visite. L'objectif reste toutefois le même. La nouvelle Constitution n'ayant pas encore été adoptée, la réforme n'a pas été menée à terme comme il est recommandé et la situation n'a donc pas connu d'avancée depuis l'évaluation. Le GRECO rappelle que comme indiqué dans le rapport d'évaluation (paragraphe 147), l'amendement constitutionnel « *va dans le bon sens et doit être soutenu (au moins aux fins d'assurer davantage l'indépendance perçue par le public), mais aussi complété par des dispositions légales visant à traduire concrètement cette indépendance dans les textes sur le fonctionnement du parquet. En effet, les représentants du parquet ont indiqué que le texte abolira probablement les instructions ministérielles mais que les instructions resteraient en vigueur au sein de la hiérarchie du parquet.* » Sur ce dernier point, même s'il est important de « pouvoir réveiller un procureur qui dort », le GRECO a souvent souligné dans le même temps l'importance de prévoir au sein du parquet la soumission d'instructions hiérarchiques par écrit, leur versement au dossier, la possibilité de pouvoir contester ces instructions. Les autorités précisent dans leurs derniers commentaires que de telles instructions restent rares et qu'en pratique elles sont toujours écrites et versées au dossier. Il reste donc au Luxembourg à ancrer cela dans les textes, avec le droit de contester l'instruction.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

80. *Le GRECO a recommandé i) que le futur organe collégial de la magistrature soit associé à la supervision et dans les décisions disciplinaires concernant les procureurs ; ii) que le régime disciplinaire applicable aux procureurs soit précisé, y compris les sanctions applicables.*
81. Les autorités luxembourgeoises indiquent que les réflexions actuellement engagées prévoient de telles missions pour le Conseil national de la Justice. Ainsi, l'article 104 de la proposition de texte coordonné de la Constitution dispose que le Conseil National de la Justice instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du Ministère Public.

¹⁹ Dans la version publiée le 13 mars, il s'agit de l'article 97(2).

82. Le GRECO prend note de ce qui précède et apprécie que le libellé de l'actuel projet de Constitution prévoit à présent des mesures allant dans le sens de la première partie de la recommandation. Toutefois, le projet en est à un stade encore trop précoce d'examen au sein du Ministère de la justice et en parallèle, la mise en place du Conseil national de la justice a été retardée, comme indiqué sous la recommandation vi. Le GRECO ne peut donc conclure pour l'heure à une avancée tangible. S'agissant du second élément de la recommandation, il semble évident que sa mise en œuvre dépende là-aussi de la réforme plus générale qui vise la Constitution et l'instauration du Conseil National de la Justice. Le GRECO devra examiner dans le détail ces aspects lorsque la réforme aura progressé.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

84. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre de façon satisfaisante une seule des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, huit ont été partiellement mises en œuvre et cinq n'ont donc pas été mises en œuvre.
85. Plus spécifiquement, la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v, vii, ix, xi et xii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, viii, x, xiii et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
86. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO note avec intérêt des avancées dans les cinq domaines concernés pour lesquels des améliorations étaient préconisées. Un code de conduite pour les membres de la Chambre des Députés a été adopté en juillet 2014 et l'approche retenue par le Luxembourg témoigne d'une volonté de cohérence. Ainsi, les règles applicables aux cadeaux et autres avantages ont été revues et une interdiction de base posée clairement. Le code a aussi vocation à réglementer les diverses questions touchant à l'intégrité au sein du parlement et donc à prendre en compte les recommandations du GRECO, et il est assorti d'un mécanisme destiné à en assurer le respect. Cela dit, il reste à adopter un texte d'application qui viendrait notamment préciser les concepts clés (et donner des orientations pratiques), ainsi que certaines modalités de la déclaration des revenus et des intérêts des parlementaires. Le Luxembourg a, à présent, rendu obligatoire ce mécanisme de déclaration mais ne l'a pas modifié dans le sens attendu, afin d'inclure des données suffisamment précises sur les revenus, mais aussi les éléments d'actif et de passif du patrimoine. De plus, le Code adopte une approche trop minimaliste sur les modalités des contacts entre les députés et les tiers qui chercheraient à influencer sur le travail du parlement. Enfin, le Code prévoit un contrôle par le Président de la Chambre, assisté d'un organe consultatif, qui laisse en suspens plusieurs questions quant à sa portée réelle et son efficacité pour ce qui est des obligations déclaratoires des Députés.
87. En ce qui concerne les juges et les procureurs – qui constituent un corps unique au Luxembourg – les avancées réelles restent modestes. Cela est dû en partie au fait que la réforme plus générale de la justice, avec la création d'un Conseil National de la Justice (CNJ), a été retardée du fait d'élections anticipées. Une fois cette évolution importante accomplie, le GRECO attend donc des mesures significatives en vue de rendre les procédures en matière d'avancement des magistrats plus transparentes et pour instaurer une gestion harmonisée et plus efficace des tribunaux par les chefs de corps en premier lieu. Le Luxembourg doit aussi travailler plus activement à la clarification et la cohérence de certaines règles de base relatives à l'intégrité (récusation, conflits d'intérêts). Le GRECO attend

également des efforts plus nets dans le domaine de la centralisation des informations en matière disciplinaire mais aussi la mise en place de formations dédiées sur les questions d'éthique et d'intégrité y compris dans le cadre de la formation continue. Concernant plus particulièrement les procureurs, le Luxembourg envisage de garantir constitutionnellement l'indépendance opérationnelle du parquet et de confier au futur CNJ un rôle dans la supervision disciplinaire de ceux-ci. Ces réformes attendues restent à concrétiser.

88. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que, en l'absence actuelle de résultats concrets définitifs, des progrès supplémentaires importants à l'égard des membres du parlement et la poursuite des réformes à l'égard des juges et des procureurs sont requis pour démontrer qu'un niveau acceptable de conformité aux recommandations pourra être atteint au cours des 18 prochains mois. Compte tenu du fait que plusieurs réformes profondes sont en cours et de l'intention perçue des autorités luxembourgeoises de poursuivre leurs efforts, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité aux recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO invite le chef de la délégation du Luxembourg à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i, ii, iv à xiv d'ici le 31 décembre 2016.
89. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.