

Adoption : 22 juin 2018  
Publication : 27 juin 2018

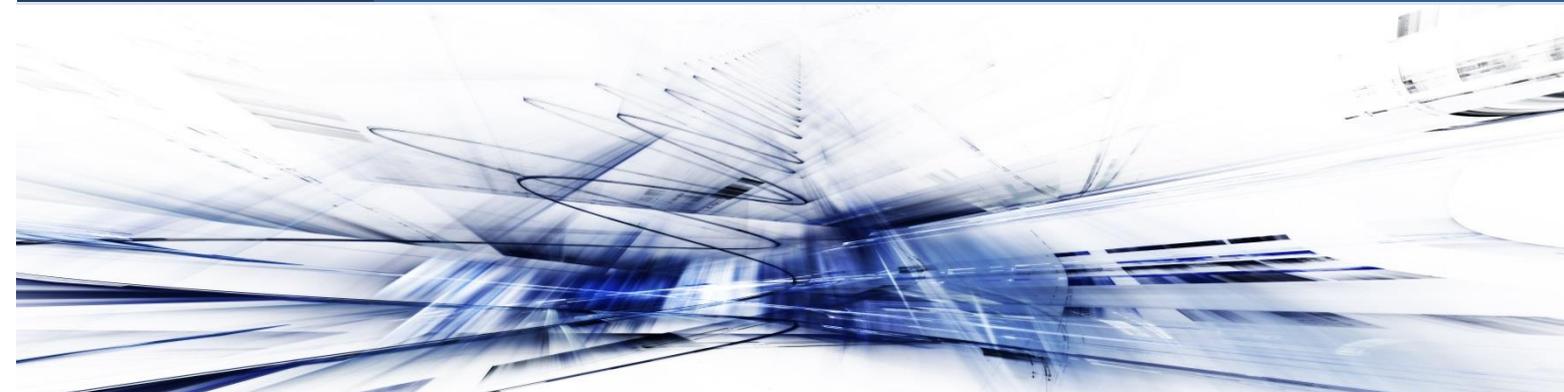
Public  
GrecoEval5Rep(2017)5

# CINQUIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'EVALUATION

# LUXEMBOURG



Adopté par le GRECO  
lors de sa 80<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 18-22 juin 2018)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIERES

<b>I. RESUME .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>9</b>
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....	9
<i>Système de gouvernement .....</i>	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national .....</i>	10
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	14
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	14
<i>Cadre institutionnel .....</i>	14
<i>Cadre réglementaire et code de déontologie .....</i>	15
<i>Sensibilisation .....</i>	17
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....	18
<i>Accès aux informations.....</i>	18
<i>Transparence des projets/propositions de loi et de règlement grand-ducal .....</i>	19
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	20
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	20
CONFLITS D'INTERETS .....	22
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	24
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers .....</i>	24
<i>Contrats avec des autorités étatiques .....</i>	25
<i>Cadeaux.....</i>	25
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	27
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	27
<i>Restrictions après la fin des fonctions .....</i>	28
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	29
<i>Exigences de déclaration .....</i>	29
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	30
MECANISMES DE CONTROLE ET DE MISE EN ŒUVRE .....	30
<i>Poursuites pénales et immunité .....</i>	30
<i>Mécanismes non répressifs.....</i>	31
<b>V. PREVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITE DANS LES SERVICES REPRESSIFS.....</b>	<b>33</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	33
<i>Aperçu des diverses autorités répressives .....</i>	33
<i>Accès aux informations.....</i>	35
<i>Confiance du public en les services répressifs sélectionnés .....</i>	36
<i>Syndicats et associations professionnelles .....</i>	36
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	36
<i>Cadre réglementaire.....</i>	36
<i>Cadre institutionnel .....</i>	36
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés .....</i>	38
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins .....</i>	39
<i>Principes éthiques et codes de conduite .....</i>	39
<i>Conseil, formation et sensibilisation .....</i>	40
RECRUTEMENT ET EVOLUTION DE CARRIERE .....	41
<i>Régimes d'emploi.....</i>	41
<i>Procédure de nomination et promotion .....</i>	42
<i>Evaluation des performances .....</i>	43
<i>Rotation et mobilité.....</i>	43
<i>Cessation des fonctions et révocation .....</i>	44

<i>Salaire et avantages</i> .....	44
CONFLITS D'INTERET .....	45
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	45
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	45
<i>Cadeaux</i> .....	46
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	47
<i>Contacts avec des tiers, données confidentielles</i> .....	47
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....	47
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	48
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	48
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	48
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	49
<i>Surveillance exercée par le public et la société civile</i> .....	50
<i>Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i> .....	51
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	52
<i>Statistiques</i> .....	52
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>53</b>

## **I. RESUME**

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant au Luxembourg pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et hauts fonctionnaires dans la carrière politique) et les membres de la Police Grand-Ducale. Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. Le Luxembourg est traditionnellement bien noté dans les enquêtes internationales de perception de la corruption. Les cas de petite corruption ou de simples échanges de pots-de-vin y paraissent en effet quasiment inexistants. Par contre, le Luxembourg semble se montrer plus réactif que proactif par rapport aux autres formes de corruption prise au sens large, comme les échanges de services, favoritisme, etc. Même s'il existe certaines mesures de prévention et un comité de prévention de la corruption (le COPRECO), il n'y a pas de stratégie générale ou sectorielle de prévention et de lutte contre la corruption, ni de codes de déontologie applicables aux fonctionnaires ou aux membres de la Police Grand-Ducale. De tels codes doivent être adoptés et inclure un mécanisme de supervision du respect des obligations qu'ils contiennent et de sanction en cas de manquement.

3. Le gouvernement actuel a fait état de sa volonté de renforcer les règles déontologiques applicables aux membres du gouvernement et il a adopté en 2014 un code de déontologie, qui est globalement jugé positivement par le GRECO. Des améliorations peuvent toutefois y être apportées s'agissant notamment des règles relatives aux cadeaux, aux obligations de déclaration, du lobbying et de la gestion des conflits d'intérêts après la fin des fonctions des ministres. Il doit en outre lui aussi être accompagné d'un mécanisme de supervision et de sanction en cas de manquement, y compris s'agissant des obligations déclaratives. Les privilèges de poursuite et de juridiction applicable aux ministres doivent eux aussi être revus.

4. Plusieurs pratiques positives existent en matière d'accès aux informations détenues par le gouvernement, comme les communiqués de presse publiés à l'issue de chaque conseil de gouvernement ou l'accès direct possible aux fonctionnaires chargés d'un dossier. Il est d'autant plus dommage qu'il n'existe toujours pas au Luxembourg de droit d'accès général des citoyens aux documents administratifs et le GRECO espère qu'il sera bientôt remédié à cette importante lacune.

5. Une réforme de la Police Grand-Ducale est actuellement en préparation. Elle prévoit notamment une réorganisation territoriale, un renforcement de la police administrative, une revalorisation des carrières pour les aligner sur celles de la fonction publique et la création d'un régime disciplinaire propre, avec un renforcement de l'indépendance et du rôle de l'Inspection générale de la Police pour l'instruction en matière disciplinaire. Le GRECO estime que cette réforme va dans le bon sens, s'agissant notamment des conditions de recrutement de l'Inspecteur Général et de la volonté de doter l'Inspection générale de la Police d'un personnel et d'un budget propres. Ces ressources devront cependant être ajustées pour aller de pair avec le renforcement des missions de cette institution et les modalités de recrutement et de formation de ses membres devront être renforcées.

6. Plus généralement, le GRECO estime que la Police Grand-Ducale devrait améliorer ses activités de prévention de la corruption en interne, par une meilleure évaluation et gestion

des risques et un renforcement de la formation continue et du conseil confidentiel en matière déontologique. Afin de mieux prendre en compte les risques d'atteinte à l'intégrité, le GRECO appelle notamment à l'introduction d'un contrôle de moralité et d'intégrité des candidats dans le cadre des décisions de promotion, à une concrétisation des règles relatives à l'abstention et à étudier la pratique des activités menées par les policiers après leur cessation de fonctions, afin le cas échéant d'adopter des règles plus strictes. Enfin, le GRECO préconise une meilleure protection des lanceurs d'alerte au sein de la Police Grand-Ducale.

## II. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

7. Le Luxembourg est l'un des membres fondateurs du GRECO, créé en 1999, et a fait l'objet des évaluations des Premier (en juin 2001), Deuxième (en mai 2004), Troisième (en juin 2008) et Quatrième (en juin 2013) Cycles d'Evaluation. Les Rapports d'Evaluation correspondants, de même que les Rapports de Conformité subséquents, sont disponibles sur le site internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce Cinquième Cycle d'Evaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017.<sup>1</sup>

8. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités du Luxembourg pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent, via le chef de délégation au GRECO, aux autorités du Luxembourg, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes chargés d'adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

9. Pour élaborer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») a effectué une visite sur place au Luxembourg du 13 au 17 novembre 2017, et les réponses du Luxembourg au Questionnaire d'Evaluation ont servi de référence, ainsi que d'autres données, y compris des informations reçues de la société civile. L'EEG était composée de M. Peter DE ROECK, Auditeur Général des Finances, Service Public Fédéral Budget, Service Contrôle de l'Intégrité (Belgique), M. Olivier GONIN, Collaborateur scientifique, Unité du droit pénal international, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Frédéric GUTIERREZ LE SAUX, Commissaire Divisionnaire de Police, Chef du Service de la Police aux Frontières, de l'Immigration et de la Sécurité Routière (Andorre) et de Mme Isabelle LATOURNERIE WILLEMS, Magistrat, Conseillère maître, Cour des comptes (France). L'EEG a reçu l'assistance de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec le Premier Ministre, le Ministre de la Justice, le Secrétaire Général du Conseil du Gouvernement, le Directeur Général de la Police, l'Inspecteur général de la Police et le Médiateur. Elle a également rencontré des représentants du Service juridique du Ministère d'Etat, de la Police (policiers de divers grades, enquêteurs du Service de Police Judiciaire, responsables de la formation et de l'Ecole de la Police) et des syndicats policiers, du Parquet, de la Cour des Comptes, du Comité de Prévention de la Corruption et du Comité d'éthique. Enfin, elle s'est entretenue avec des représentants de l'Association pour la promotion de la transparence au Luxembourg et du Conseil de Presse.

---

<sup>1</sup> Plus d'informations sur la méthodologie sont contenues dans le Questionnaire d'Evaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

11. Le Luxembourg est membre du GRECO depuis 1999. Depuis cette date, il a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Dans l'ensemble, le Luxembourg affiche des résultats positifs, bien que contrastés, en termes de mise en œuvre des recommandations du GRECO au cours de chaque cycle d'évaluation : le bilan du Troisième Cycle d'Évaluation est le plus positif, avec 76% des recommandations pleinement mises en œuvre et 18% partiellement mises en œuvre (une recommandation n'a pas été mise en œuvre). Il est suivi du Premier Cycle d'Évaluation, avec 66% de recommandations pleinement mises en œuvre et 33% de recommandations partiellement mises en œuvre. Le bilan du Second Cycle d'Évaluation est moins positif, avec seulement 46% de recommandations pleinement mises en œuvre et une majorité (54%) de recommandations mises en œuvre de façon partielle<sup>3</sup>. Pour le Quatrième Cycle, les résultats partiels sont de 29% de recommandations pleinement mises en œuvre, 43% de recommandations partiellement mises en œuvre et 29% de recommandations non mises en œuvre et le GRECO a donc placé le pays en situation de non-conformité, déclenchant une procédure de suivi renforcée. Il est à noter toutefois que la procédure de conformité de ce cycle est encore en cours.

12. Le Luxembourg est classé favorablement dans les indices internationaux de perception de la corruption. Il figure au 8<sup>e</sup> rang de l'indice 2017 de Transparency International en la matière. Selon le [Rapport sur la croissance et le développement inclusifs](#) (2017) du Forum économique mondial, il figure au 1<sup>er</sup> rang des 30 économies développées dans la lutte contre la corruption. L'[Eurobaromètre spécial sur la corruption](#) (2013) place également le Luxembourg parmi les pays de l'UE les moins touchés par la corruption. D'après cet Eurobaromètre, 42 % de la population luxembourgeoise pense que la corruption est répandue dans le pays (moyenne de l'UE : 76 %) et 7 % des répondants luxembourgeois se déclarent personnellement affectés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE : 26 %). Environ 45 % d'entre eux pensent que le paiement et la perception de pots-de-vin et l'abus de pouvoir dans un but de gain personnel sont répandus parmi le personnel politique au niveau national, régional et local (moyenne de l'UE : 56 %). La police bénéficie d'une meilleure image, seuls 31% des répondants estimant que ces pratiques y sont répandues (moyenne de l'UE : 36%). La petite corruption semble quasiment inexistante, moins de 1% des personnes interrogées ayant déclaré s'être trouvées pendant les douze derniers mois dans une situation où on leur a demandé ou bien où on attendait d'elles qu'elles versent un pot-de-vin (moyenne de l'UE : 4%). D'après le sondage [Eurobaromètre 2013 réalisé auprès des entreprises](#), la corruption est considérée comme un obstacle à l'activité économique par 30% des personnes interrogées (moyenne de l'UE : 46%), mais le

---

<sup>2</sup> Cycle d'Évaluation I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition. Étendue et portée des immunités. Cycle d'Évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Administration publique et corruption. Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption. Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption. Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent. Cycle d'Évaluation III : Incrimination de la corruption. Transparence du financement des partis politiques. Cycle d'Évaluation IV : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> Ces chiffres fournissent un instantané de l'état de mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Il est possible, par conséquent, qu'un pays ait mis en œuvre certaines recommandations en suspens après la clôture officielle d'une procédure de conformité.

népotisme et le favoritisme le sont par 47% de celles-ci (moyenne de l'UE : 41%) et semblent donc susciter davantage de préoccupations.

13. Les entretiens menés sur place par l'EEG ont montré que si la petite corruption ou les simples échanges de pots-de-vin semblent effectivement très rares, l'attitude générale semble bien plus réactive que proactive par rapport aux autres formes de corruption prise au sens large, comme les échanges de services, favoritisme, renvois d'ascenseur etc. Si de tels faits viennent à la connaissance des autorités, les mesures nécessaires sont prises pour enquêter et sanctionner les auteurs, mais il n'y a pas de stratégie – générale ou sectorielle – visant à identifier des risques spécifiques et à prendre les mesures préventives ou correctives nécessaires. En outre, l'absence d'une tradition de journalisme d'investigation et d'une législation relative à l'accès aux documents publics ne facilite pas la mise au jour de tels faits.

14. Parmi les secteurs les plus vulnérables à de telles pratiques, le secteur de l'immobilier<sup>4</sup>, le secteur financier<sup>5</sup> et les marchés publics ont été évoqués. Dans ce contexte, la reconnaissance par la Cour de Cassation en janvier 2018 du statut de lanceur d'alerte de l'un des protagonistes de l'affaire LuxLeaks<sup>6</sup> est indéniablement un signal positif. Le [Rapport de l'UE sur la lutte contre la corruption au Luxembourg](#) (2014) ajoute à ces facteurs de risque les conflits d'intérêts des agents élus et des fonctionnaires aux niveaux national et local, ainsi que les ressources de la police et du pouvoir judiciaire dans la lutte contre la délinquance financière et économique, qui ne sont pas à la hauteur de l'importance du Luxembourg en tant que place financière.

---

<sup>4</sup> Notamment l'affaire « Livange-Wickrange », qui a éclaté en 2011 autour d'intérêts en conflits concernant un projet d'urbanisme de grande ampleur. Des accords confidentiels auraient été passés en faveur de l'un des promoteurs en échange de générosités envers des élus. L'affaire a été classée sans suite, suscitant certaines interrogations.

<sup>5</sup> L'affaire des Panama Papers révélée en avril 2016 par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) – dont ne faisait partie aucun journaliste luxembourgeois – a fait apparaître que des banques et intermédiaires fiscalistes du Luxembourg (avocats, cabinets d'audit...) sont apparus en première ligne dans une grande partie des montages offshore destinés à cacher l'argent de leurs clients. Plusieurs personnes et sociétés luxembourgeoises ont refusé de participer ou n'ont pas répondu à la commission d'enquête du Parlement Européen sur cette affaire : voir <http://www.lequotidien.lu/a-la-une/la-place-financiere-du-luxembourg-na-tire-aucune-consequence-des-panama-papers/>

<sup>6</sup> En novembre 2014, l'ICIJ a révélé des accords fiscaux établis entre le Luxembourg et 340 multinationales, représentant un manque à gagner de centaines de milliards d'euros pour les Etats concernés. Bien que « conformes aux lois internationales » selon le Premier ministre Xavier Bettel, ces accords pourraient être considérés comme allant à l'encontre des règles de concurrence de l'UE si la Cour de Justice de l'UE venait à trancher en ce sens, l'affaire étant en cours.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

15. L'Etat luxembourgeois est une démocratie parlementaire, sous forme d'une monarchie constitutionnelle. Le chef de l'Etat luxembourgeois est le Grand-Duc. Selon la Constitution de 1868, le Grand-Duc exerce formellement le pouvoir exécutif. En pratique, la personne du Grand-Duc étant inviolable selon la Constitution, tous ses actes et décisions doivent être préparés et contresignés par au moins un membre du gouvernement, qui en endosse la responsabilité politique, civile et pénale. C'est le gouvernement, placé sous la présidence du Premier ministre, qui exerce la réalité du pouvoir exécutif. Il dirige les affaires de l'Etat, a le pouvoir d'initiative législative et exécute les lois.

16. Le GRECO a convenu qu'un chef d'Etat sera couvert par le 5ème cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il/elle participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

17. L'EEG note qu'au Luxembourg, le chef d'Etat ne participe pas activement et régulièrement au développement et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales. Le Grand-Duc a clairement un rôle représentatif et honorifique. Tous ses actes et décisions doivent être préparés et contresignés par un membre du gouvernement, ce qui empêche le Grand-Duc d'exercer des pouvoirs exécutifs discrétionnaires. La Constitution vécue au niveau de l'exécutif peut être résumée par l'adage, « le Grand-Duc règne, mais il ne gouverne plus »<sup>7</sup>. Il s'ensuit que les fonctions du Grand-Duc du Luxembourg n'entrent pas dans le champ des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) dont traite le présent cycle d'Evaluation.

18. Les membres du gouvernement sont formellement nommés et révoqués par le Grand-Duc. En réalité, la composition du gouvernement reflète les forces politiques en présence au sein de la Chambre des Députés, dont les membres sont élus sur un scrutin de liste, à la représentation proportionnelle. Aucun parti politique n'a obtenu la majorité absolue à une élection parlementaire depuis le XIXe siècle. Traditionnellement, le Premier ministre est issu du parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages à la Chambre des Députés et la fonction de Vice-Premier ministre est assurée par son partenaire de coalition. Rien n'empêche qu'une coalition soit formée de plus de deux partis, ce qui est le cas actuellement.

---

<sup>7</sup> Précis de droit constitutionnel, Commentaire de la Constitution luxembourgeoise, Paul Schmit en collaboration avec Emmanuel Servais, édition septembre 2009, p.204.

## *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national*

19. Un nouveau gouvernement est formé à l'issue des élections législatives, qui ont lieu tous les cinq ans. Si les résultats des élections sont clairs, le Grand-Duc nomme un formateur, qui deviendra le Premier Ministre, au sein du parti ayant obtenu le plus grand nombre de députés. Si aucune majorité claire ne se dégage, le Grand-Duc nomme un informateur qui entre en pourparlers avec les partis afin de sonder les probabilités de coalitions probables. Il en informe le Grand-Duc qui nomme alors le formateur.

20. Le Premier Ministre choisit ses ministres en prenant soin de composer un gouvernement qui rencontrera l'adhésion de la majorité parlementaire. Les ministres reflètent ainsi les composantes de la coalition. Les partis de la coalition gouvernementale signent un accord de coalition et élaborent un programme de gouvernement commun. Le résultat de ces négociations est soumis par le Premier Ministre au Grand-Duc, qui nomme formellement les ministres choisis.

21. Le gouvernement actuel issu des élections législatives d'octobre 2013, en fonction depuis décembre 2013, compte 18 membres, dont trois secrétaires d'Etat. Parmi les ministres, on compte trois femmes et 12 hommes. Dans le groupe des secrétaires d'Etat, il y a une femme et deux hommes. Les trois secrétaires d'Etat disposent d'une délégation de signature de la part de leur ministre de tutelle. La répartition en termes de genre du gouvernement luxembourgeois est donc de 22% de femmes et de 78% d'hommes. A cet égard, l'EEG attire l'attention sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40%.

22. Les compétences et responsabilités de chaque membre du gouvernement sont fixées, pour chaque gouvernement entrant en fonctions, dans un arrêté grand-ducal. Il peut être modifié par le gouvernement en cours de législature. Les ministres sont en charge d'un ou plusieurs départements ministériels. Quant aux secrétaires d'Etat, ils disposent soit d'une délégation de compétence pour un domaine spécifique, soit d'une simple délégation de signature qui leur permet de signer en lieu et place de leur ministre de tutelle. Les ministres sont assistés dans leurs fonctions par des hauts fonctionnaires dans la carrière politique.

23. Il n'y a pas de hiérarchie entre les ministres, ni entre le Premier ministre et les autres membres du gouvernement. Toutefois, le Premier ministre exerce une autorité politique sur eux, qui se traduit notamment par un pouvoir de coordination de l'action gouvernementale et d'arbitrage en cas de divergences. Le Premier ministre représente le gouvernement et parle en son nom. Il préside les séances du conseil de gouvernement et en fixe l'ordre du jour. En cas d'empêchement, c'est le Vice-Premier ministre qui exerce ce rôle. Les décisions du gouvernement sont collégiales.

24. Les ministres peuvent prendre des actes administratifs à caractère réglementaire ou individuel sur la base de lois ou règlements les y habilitant. Ils n'ont de pouvoir discrétionnaire que dans la mesure où une loi ou un règlement le prévoit et de tels cas

restent exceptionnels d'après les autorités. Un exemple donné est celui de la nomination à des postes de hauts fonctionnaires dans la carrière politique (voir ci-dessous).

25. Les ministres et secrétaires d'Etat sont soumis à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général de fonctionnaires de l'Etat (ci-après le statut des fonctionnaires) et à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, notamment pour le calcul de leur traitement. Ce dernier texte régit également la rémunération des hauts fonctionnaires nommés dans la carrière politique.

<b>GRADE</b>	<b>FONCTION</b>	<b>POINTS D'INDICE (1 point = 18,9228970 Euros)</b>	<b>TRAITEMENT MENSUEL BRUT<sup>8</sup></b>
S4	PREMIER MINISTRE	940	17.787,5 Euros
S3	MINISTRE	805	15.232,9 Euros
S2	SECRETAIRE D'ETAT	720	13.624,5 Euros

26. Les membres du gouvernement bénéficient en outre d'une indemnité de représentation, qui fait partie de leur traitement. Dans le cas où un ministre cumule plusieurs portefeuilles, ces indemnités ne peuvent être cumulées.

<b>FONCTION</b>	<b>POINTS D'INDICE (1 point = 18,9228970 Euros)</b>	<b>INDEMNITE DE REPRESENTATION MENSUELLE BRUTE</b>
PREMIER MINISTRE	400	7.569,2 Euros
VICE-PREMIER MINISTRE	400	7.569,2 Euros
MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES	400	7.569,2 Euros
MINISTRE	150	2.838,4 Euros
SECRETAIRE D'ETAT	130	2.460 Euros

27. A la fin de leur mandat, les membres du gouvernement ont, le cas échéant, droit à un traitement d'attente s'ils n'occupent pas d'autre emploi et n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Ce traitement est fixé à 412 points d'indice (7.796,2 Euros bruts) par an pour le Premier ministre et à 350 points d'indice (6.623 Euros bruts) pour les autres membres du gouvernement, pour une durée maximale de deux ans. Toutefois, les trois premières mensualités du traitement d'attente sont égales au dernier traitement touché, moins l'indemnité de représentation.

28. En outre, il est mis à la disposition des membres du gouvernement un véhicule de service et un agent de sécurité pour la durée de leurs fonctions. Ils ont droit au remboursement de leurs dépenses réelles pour frais de route et de séjour sur présentation d'une déclaration motivée.

<sup>8</sup> Salaire mensuel brut moyen: 4.496 Euros (OCDE, 2016)

29. Les membres du gouvernement ne disposent pas de fonds publics dont l'utilisation est laissée à leur discrétion. Certains ministres qui se déplacent fréquemment à l'étranger (Premier ministre, Vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères et européennes, ministre des finances) disposent d'une carte bancaire qui leur permet de régler leurs frais de voyage et de séjour pour les missions officielles. Une déclaration semestrielle, qui indique les montants globaux dépensés pour chaque voyage de service, est transmise au service de comptabilité de l'Etat. Les ministres conservent toutes les factures, en cas de contrôle spontané de la Cour des comptes ou d'un membre du Parlement.

30. La légalité de tous les paiements faits à partir du budget de l'Etat est contrôlée par les contrôleurs financiers de l'Etat. Les informations concernant les traitements des ministres sont publiques, ce qui n'est pas le cas de leurs frais. D'après les autorités, étant donné que l'actuel gouvernement a la volonté de rendre l'administration plus transparente, il pourrait être envisagé de publier également les frais des ministres. L'EEG encourage fortement cette idée.

31. Le gouvernement et ses membres sont responsables politiquement devant la Chambre des Députés pour tout acte ou mesure pris dans le cadre de leurs fonctions. Le gouvernement peut à tout moment démissionner de sa propre initiative ou y être contraint par une motion de censure ou le rejet d'une question de confiance par la Chambre des Députés. Le gouvernement présente alors sa démission au Grand-Duc, qui révoque le gouvernement par un arrêté grand-ducal. Un membre du gouvernement dont la responsabilité politique individuelle est engagée présente dans la pratique sa démission au Premier ministre. Un ministre peut aussi présenter sa démission au Premier ministre en raison d'un désaccord fondamental avec lui. Le Premier ministre transmet alors cette démission au Grand-Duc, qui prend un arrêté de révocation du ministre en cause.

32. Ni l'Etat, ni le gouvernement ne sont responsables pénalement. La responsabilité pénale est exclusivement exercée par les ministres pris individuellement. Ils ne peuvent être accusés que par la Chambre des Députés et jugés que par la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée générale (art. 116 de la Constitution). Pour plus de détails, référence est faite à la section « poursuites pénales et immunité » de ce rapport (voir paragraphes 121 et suivants).

33. Etant donné que seul l'Etat dispose de la personnalité juridique, c'est lui qui engage sa responsabilité civile pour les dommages causés par un acte du gouvernement. La responsabilité civile de l'Etat protège également les ministres, pris individuellement, pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient à ce titre du même privilège de poursuite et de juridiction qui s'applique en matière pénale. Par contre, les affaires civiles impliquant des ministres qui ont trait à des faits de nature strictement privée relèvent du droit commun.

34. Les hauts fonctionnaires dans la carrière politique qui assistent les ministres sont nommés par le Grand-Duc. Ils sont proposés par le ministre compétent, avec l'accord du Premier ministre qui transmet la proposition de nomination au Grand-Duc. Ils se répartissent en cinq catégories et le nombre de postes est fixé par le gouvernement : a) Administrateurs Généraux, actuellement au nombre de six ; b) Premiers Conseillers de Gouvernement, actuellement 43 ; c) Conseillers de Gouvernement première classe, actuellement 21; d)

Conseillers de Gouvernement, actuellement 10 ; e) Conseillers de Gouvernement adjoints, actuellement au nombre de deux. Sur ces 82 postes au total, 73 étaient occupés à la date de la visite sur place.

35. Chaque membre du gouvernement a le pouvoir discrétionnaire, dans la limite des postes disponibles, de choisir une personne de confiance à proposer pour un tel poste sans devoir justifier son choix. Les personnes nommées sur ces postes de confiance peuvent être des fonctionnaires d'Etat de carrière classique (c'est actuellement le cas de 59 d'entre elles) ou des personnes extérieures à l'administration – actuellement au nombre de 14, dont cinq ont d'abord été recrutées comme employés de l'Etat pour de courtes périodes et les neuf autres ont directement été nommées dans la carrière politique. Leur rôle est de conseiller leur ministre, de diriger le ministère et les services qui en dépendent, de veiller à l'exercice des devoirs de tutelle du ministre à l'égard des administrations rattachées au ministère et de veiller à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. En général, ils bénéficient à cette fin d'une délégation de signature du ministre pour les actes n'engageant pas sa responsabilité politique. Sur les 73 hauts fonctionnaires dans la carrière politique actuellement en fonction, 55 ont une délégation de signature. Parmi eux, 52 ont des délégations à la fois administratives et financières, deux ont seulement une délégation financière et un a une délégation seulement administrative. Les délégations financières permettent aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique d'engager jusqu'à 250 000 Euros de dépenses (125 000 Euros pour les conseillers de gouvernement adjoints).

36. Une fois nommés, les hauts fonctionnaires dans la carrière politique acquièrent définitivement le statut de fonctionnaire de l'Etat, qu'ils ne perdent pas à l'expiration du mandat de leur ministre de tutelle. Ils occupent leur poste à durée indéterminée, sauf pour les deux plus hauts grades, où les nominations sont de sept ans renouvelables. A terme, dans l'hypothèse d'un non-renouvellement, ces fonctionnaires sont placés par l'effet de la loi dans le plus haut grade de la carrière administrative tout en conservant leur traitement. A noter qu'il n'y a pas au Luxembourg de grand renouvellement des hauts fonctionnaires dans la carrière politique lors des changements de gouvernement.

37. Les hauts fonctionnaires dans la carrière politique sont soumis au respect des règles de conduite des fonctionnaires et sont placés sous la surveillance générale de leur ministre de tutelle. Leur responsabilité pénale est engagée dans les conditions de droit commun. Comme les membres du gouvernement et tout agent de l'Etat, ils sont protégés par la responsabilité civile de l'Etat pour faute anonyme de service. Leur responsabilité individuelle civile ne peut être mise en cause qu'en cas de commission d'une faute d'une gravité telle qu'elle est considérée comme détachable des fonctions.

38. Les hauts fonctionnaires de la carrière politique peuvent être révoqués par arrêté grand-ducal approuvé par le gouvernement en conseil, s'il existe un désaccord fondamental et persistant avec le gouvernement sur l'exécution de leurs missions ou s'ils se trouvent dans une incapacité durable d'exercer leurs fonctions. L'initiative est prise par leur ministre de tutelle, avec l'aval du Premier ministre. La perte de confiance est un motif suffisant à leur révocation, comme l'a confirmé un arrêt de la Cour administrative du 28 février 2017<sup>9</sup>. Les hauts fonctionnaires révoqués conservent néanmoins leur traitement (art. 2.2 de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de

---

<sup>9</sup> CA 28.02.2017, n°38190C

certaines fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat).

39. L'EEG note l'absence totale de conditions entourant la nomination directe de personnes extérieures à l'administration en tant que hauts fonctionnaires dans la carrière politique, entraînant un risque de conflits d'intérêts non négligeable (voir ci-dessous paragraphe 53 et note en bas de page n°12). Leur sélection est totalement discrétionnaire et non transparente, ils ne sont pas soumis aux mêmes conditions de recrutement et de formation que les fonctionnaires de la carrière administrative et il n'y a aucune procédure de vérification de leur intégrité. Au départ de leur ministre de tutelle, ils conservent pour la plupart leurs responsabilités. Ceux qui en sont déchargés conservent leur statut et leur grade dans la fonction publique. Compte tenu du rôle important de ces personnes, comme on le verra ci-dessous, **le GRECO recommande d'encadrer les conditions de recrutement direct de hauts fonctionnaires dans la carrière politique, notamment au regard des risques encourus pour l'impartialité et l'indépendance de la fonction publique en raison des fonctions privées exercées antérieurement à leur nomination.**

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

40. Dans le programme gouvernemental du 10 décembre 2013 et lors de déclarations subséquentes, le gouvernement actuel a fait état de sa volonté de renforcer les règles déontologiques applicables aux membres du gouvernement et de clarifier leurs droits et devoirs par la mise en place d'un dispositif réglementé, exigeant et efficace. Un code de déontologie a ainsi été adopté par 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 (voir ci-dessous).

#### *Cadre institutionnel*

41. Un comité de prévention de la corruption (ci-après COPRECO) a été créé par une loi du 1<sup>er</sup> août 2007 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dans le but de mettre en œuvre l'un des engagements découlant de cette convention. Il est présidé par le ministre de la Justice ou son représentant et comprend des représentants de tous les ministères, de la police, du parquet, de la cellule de renseignement financier du parquet et de certaines grandes administrations comme les administrations fiscales et la Commission de Surveillance du Secteur Financier. Ses membres et suppléants sont désignés par les ministères compétents. La société civile n'y est pas représentée mais des experts externes peuvent être invités à participer à ses réunions ou chargés de missions d'information ou de consultation. Le comité se réunit deux fois par an au minimum. Il n'a pas de budget propre et son secrétariat est assuré par le ministère de la Justice. Ses rapports ne sont pas publics.

42. Le COPRECO est un organe consultatif qui a pour mission de conseiller le gouvernement dans la lutte contre la corruption. Son rôle est essentiellement préventif et vise à la sensibilisation au sein des ministères et de l'administration, la mission de poursuivre les faits de corruption incombant aux autorités policières et judiciaires. Le COPRECO constitue une table ronde multidisciplinaire sur le phénomène de la corruption. Il contribue

à l'élaboration, la coordination et l'évaluation des politiques nationales dans ce domaine, assure le suivi des conventions internationales conclues par le Luxembourg et assure une diffusion adéquate des connaissances concernant la prévention de la corruption. En revanche, il n'a jusqu'ici pas examiné de questions de corruption en interne.

#### *Cadre réglementaire et code de déontologie*

43. Les dispositions législatives s'appliquant aux membres du gouvernement et aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique sont de deux ordres : d'une part des interdictions sont définies dans le statut des fonctionnaires concernant notamment les incompatibilités et les activités accessoires - l'article 81 de la loi de 1979 sur le statut des fonctionnaires rend ces règles applicables aux ministres ; d'autre part le Code pénal contient un titre relatif aux crimes et délits commis contre l'ordre public par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, notamment la concussion, la prise illégale d'intérêts, la corruption et le trafic d'influence.

44. En application du programme de la coalition gouvernementale actuelle, un Code de déontologie des membres du gouvernement a été adopté par l'arrêté grand-ducal du 14 novembre 2014 entre-temps modifié deux fois fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction. Il fait suite et remplace un code adopté par le précédent gouvernement, que le gouvernement actuel a souhaité compléter. Figurant dans un arrêté grand-ducal, le Code, qui est entré en vigueur le 25 novembre 2014, a force de loi. Ses dispositions sont contraignantes et ont force exécutoire. Le Premier ministre, le ministre d'Etat et le ministre de la Justice sont chargés de veiller à son exécution.

45. Le Code de déontologie contient plusieurs sections traitant des conflits d'intérêts potentiels des membres du gouvernement, de leurs obligations de déclaration, des activités extérieures, de la sortie de mandat, des cadeaux, offres d'hospitalité, décorations et distinctions, de l'utilisation des ressources et moyens mis à disposition par l'Etat et de la protection.

46. Le Code établit en outre un comité d'éthique ad hoc composé de trois personnes choisies parmi d'anciens membres du gouvernement, députés, juges, conseillers d'Etat ou hauts fonctionnaires. Elles sont nommées par le gouvernement pour une durée de cinq ans non renouvelable, ce renouvellement se faisant de manière graduelle. Le comité d'éthique est chargé de rendre des avis sur l'interprétation et l'application du Code à la demande du Premier ministre. Ces avis sont en principe confidentiels mais peuvent être publiés sur décision du gouvernement. En cas de constat d'un manquement au Code, le gouvernement est tenu de rendre l'avis du comité d'éthique public. En pratique, tous les avis rendus par le comité – trois à ce jour – ont été rendus publics. Le Code, le registre des cadeaux reçus par les membres du gouvernement et les avis du comité d'éthique sont disponibles en ligne<sup>10</sup>.

47. L'EEG note que le Code de déontologie des membres du gouvernement pose certaines règles importantes concernant notamment les conflits d'intérêts, les cadeaux, le pantouflage ou les obligations de déclaration et que son degré de détail est satisfaisant. Il est important qu'il soit maintenu à jour et complété ou précisé dès que nécessaire. La

---

<sup>10</sup> <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement.html>

pertinence des codes de déontologie tient en effet en partie à leur nature évolutive et à leur capacité à s'adapter aux dilemmes éthiques pouvant apparaître en cours de mandat. L'EEG note avec satisfaction que ceci a d'ailleurs été fait, les règles relatives aux cadeaux ayant été mises à jour suite à des avis du comité d'éthique. Le fait que le Code ait force obligatoire constitue également un signal important pour les membres du gouvernement qui y sont soumis et pour le public. Toutefois, en l'absence d'un mécanisme externe de contrôle, le respect du Code repose avant tout sur l'autodiscipline des membres du gouvernement, comme l'ont reconnu nombre d'interlocuteurs de l'EEG.

48. L'EEG estime que le dispositif pourrait encore être amélioré. Il existe notamment certaines failles dans le champ d'application de l'obligation d'abstention de l'article 4 (voir paragraphe 81) et les règles relatives aux restrictions après la fin des fonctions sont en retrait par rapport à un précédent code de déontologie désormais abrogé (voir paragraphe 108 et note en bas de page n°21). En outre, à l'heure actuelle, le comité d'éthique ne peut être saisi que par le Premier ministre. Il peut également être saisi par un ministre, à titre confidentiel, en cas de conflit d'intérêt potentiel, mais ceci n'a jamais eu lieu. L'EEG note également que le comité d'éthique a une conception très restrictive de sa mission et ne travaille que sur la base des informations qui lui ont été communiquées par le Premier ministre lors de sa saisine. Ses avis sont confidentiels en principe et ne sont rendus publics que sur décision du gouvernement – ce qui a d'ailleurs été fait. Par exception, les avis rendus par le comité d'éthique sur un manquement au code doivent obligatoirement être rendus publics. Mais le comité n'a constaté aucun manquement depuis sa création.

49. S'il existe un code de déontologie pour les membres du gouvernement, il n'existe pas de code pour les fonctionnaires dans la carrière politique, ni pour l'ensemble de la fonction publique d'ailleurs. Un projet préparé par le gouvernement précédent et ayant fait l'objet d'un vote en mars 2015 sous l'actuel gouvernement a fait l'objet d'un avis négatif du Conseil d'Etat<sup>11</sup>. Il n'a pas été corrigé, ni remplacé par un autre projet. Il s'agit là d'une lacune indéniable, que le GRECO avait d'ailleurs déjà soulignée en 2004 dans son Rapport d'Evaluation du Second Cycle sur le Luxembourg<sup>12</sup>.

50. Cette lacune est très préoccupante, compte tenu du rôle central que tiennent les hauts fonctionnaires dans la carrière politique au Luxembourg. Ils occupent en effet des postes de direction dans les ministères, où ils ont un rôle déterminant dans la conception et la mise en œuvre de la politique du ministre – le cas échéant dans le domaine dont ils sont issus<sup>13</sup> – et peuvent engager des dépenses dans la limite de 125 000 ou 250 000 euros grâce aux délégations de signature, selon le grade qu'ils détiennent. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un Code de déontologie s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique soit adopté et régulièrement mis à jour.** Cette mesure revêt une

---

<sup>11</sup> Le projet de loi 6457 prévoyait qu'une série de dispositions du statut des fonctionnaires seraient intégrées dans un règlement grand-ducal relatif à la déontologie qui détaillerait les différents devoirs déontologiques. Le Conseil d'Etat a estimé que ces dispositions devaient figurer dans la loi même. Ces dispositions ont donc été intégrées au projet de loi par voie d'amendements. Dans son avis complémentaire relatif à ces amendements, le Conseil d'Etat a alors estimé que ces dispositions ne nécessitaient pas de figurer dans la loi et qu'elles pourraient tout aussi bien prendre la forme de « soft law ». En conséquence, les amendements en question ont de nouveau été enlevés du projet de loi et aucun règlement grand-ducal sur le sujet n'a été pris. Entre-temps, le gouvernement a adopté en 2016 des [Lignes de bonne conduite administrative](https://rm.coe.int/16806c76a8).

<sup>12</sup> <https://rm.coe.int/16806c76a8>, voir paragraphe 42 et recommandation v. Cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre par le Luxembourg : <https://rm.coe.int/16806c76cd>

<sup>13</sup> Le cas d'un ancien agent immobilier nommé conseiller du ministre du logement a notamment été cité.

importance particulière, tout comme le processus d'adoption du code, qui doit garantir le soutien et l'appropriation nécessaire de ceux à qui il s'adresse.

### *Sensibilisation*

51. Il n'existe pas d'activités spécifiques de sensibilisation des membres du gouvernement à leurs obligations déontologiques. Toutefois, les autorités font valoir qu'étant tenus, en vertu du Code de déontologie, de fournir une liste de données pertinentes avant leur prestation de serment (voir ci-dessous), les membres du gouvernement seraient ainsi sensibilisés aux facteurs de risque, règles déontologiques et dispositions législatives pertinentes.

52. Les fonctionnaires de l'Etat qui ne sont pas membres du gouvernement entrent immédiatement après leur recrutement dans une période de stage qui dure actuellement trois ans. Parmi les formations obligatoires figurent des cours consacrés au pouvoir exécutif, traitant des règles déontologiques à respecter par les membres du gouvernement ; au statut du fonctionnaire, traitant de leurs droits et obligations ; ainsi que des infractions pénales spécifiques applicables aux fonctionnaires. Les hauts fonctionnaires nommés directement dans la carrière politique ne sont pas soumis à ces formations obligatoires. Par la suite, au cours de leur carrière, les fonctionnaires sont tenus d'accomplir un nombre minimal de jours de formation afin d'obtenir un certificat en « management public » qui leur permet de progresser dans leur carrière. Certains des cours proposés dans ce cadre traitent de la prévention concrète de la corruption au sein de l'administration publique.

53. Les ministres peuvent obtenir des conseils en matière éthique auprès du comité d'éthique, saisi à la demande du Premier ministre. Toutefois, l'EEG a été informée que ce canal n'est pas utilisé en pratique. Comme évoqué précédemment, une réflexion sur le rôle et la pertinence du comité d'éthique pourrait lui permettre à l'avenir d'exercer ce rôle de conseil auprès des ministres.

54. Les ministres peuvent également obtenir des conseils auprès du Secrétariat général du Conseil de gouvernement et auprès du service juridique du Ministère d'Etat quant aux modalités pratiques de mise en œuvre des dispositions du Code de déontologie. De telles demandes de conseil ont été formulées notamment sur le degré de détail requis pour la déclaration des cadeaux ou sur la manière correcte de remplir la liste des informations à fournir au Premier ministre en vertu du Code de déontologie.

55. S'agissant des fonctionnaires, des circulaires du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative peuvent rappeler les exigences et obligations dans le domaine de l'éthique et de l'intégrité ainsi que les règles déontologiques. Un guide pratique sur les cadeaux a par exemple été réalisé. Les chefs du personnel de chaque ministère et le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative forment également des points de contact en cas de demande d'informations.

56. L'EEG est fermement convaincue que le gouvernement doit en tant qu'institution se montrer plus proactif afin de mieux sensibiliser ses membres et les autres PHFE aux défis spécifiques qu'ils peuvent rencontrer en matière d'intégrité et de leur fournir la formation et les directives nécessaires pour résoudre les problèmes éthiques concrets. Le Code de

déontologie des membres du gouvernement est positif, mais n'est pas suffisant à cet égard. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer les mécanismes internes pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation à ces questions, y compris un conseil confidentiel et des formations à intervalles réguliers pour les ministres et les hauts fonctionnaires dans la carrière politique.**

### **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

#### *Accès aux informations*

57. Les dossiers traités et adoptés par le gouvernement en conseil, y compris les ordres du jour et procès-verbaux du conseil de gouvernement, sont confidentiels. Par contre, les informations essentielles sur les décisions prises sont diffusées au public par le biais d'un communiqué de presse<sup>14</sup> à l'issue de chaque conseil de gouvernement, au plus tard quelques heures après la fin de la séance en question. Ce communiqué de presse détaille notamment les projets de loi ou de règlement adoptés en conseil. Certaines décisions particulières peuvent faire l'objet d'un dossier de presse spécifique ou d'une conférence de presse du ministre en charge du dossier. L'EEG salue cette pratique active d'information sur les décisions prises par le gouvernement en conseil, qui n'en est que plus nécessaire dans un pays où la législation ne prévoit pas de droit général d'accès aux documents détenus par les autorités publiques (voir ci-dessous).

58. Au sein de chaque département ministériel, un ou plusieurs fonctionnaires sont chargés d'être à la disposition des médias pour fournir les informations demandées sur toute question relevant de la compétence du département. Il est aussi à noter que les coordonnées (nom, prénom, titre, fonction, numéro de téléphone et adresse e-mail) de l'ensemble des fonctionnaires et employés de l'Etat sont publiées sur le site [www.etat.public.lu](http://www.etat.public.lu). Les citoyens ont ainsi un accès direct aux fonctionnaires en charge d'un sujet donné. Cet accès direct est là aussi une pratique positive soulignée par l'EEG. En outre, le site internet [www.budget.public.lu](http://www.budget.public.lu) fournit des informations synthétiques sur les différentes dépenses effectuées par le gouvernement et comprend une rubrique FAQ ainsi qu'un lien qui permet de s'adresser par écrit à l'administration afin de poser des questions.

59. Par contre, l'EEG note que la législation luxembourgeoise actuelle ne confère au citoyen aucun droit d'accès général aux documents administratifs. Cette lacune a déjà été soulignée lors du Second Cycle d'Evaluation et a fait l'objet d'une recommandation<sup>15</sup>. A défaut d'avoir été mise en œuvre à ce moment, cette recommandation garde toute sa pertinence dans la présente évaluation lorsqu'il s'agit d'évaluer la transparence du gouvernement et des hautes fonctions de l'exécutif. En effet, il s'agit d'assurer une cohérence entre les principes régissant l'administration et ceux s'appliquant au gouvernement, qui est le responsable politique et hiérarchique de l'administration.

60. L'EEG a appris qu'un projet de loi (n°6810) posant le principe d'une publication spontanée par l'administration des documents qui ont vocation à être librement accessibles se trouve actuellement en discussion à la Chambre des Députés. Il vise tous les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements

---

<sup>14</sup> Publié sur le site [www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu)

<sup>15</sup> Voir [Rapport d'Evaluation du Second Cycle](#), paragraphes 29 et 48.

publics placés sous leur tutelle, ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative. Il vise aussi les documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, le Médiateur et les entreprises publiques, à condition qu'ils se rapportent à une activité administrative. Des exceptions sont prévues pour protéger la sécurité nationale, la sûreté publique, les droits de propriété intellectuelle, les secrets protégés par la loi et les données à caractère personnel. Outre le principe du partage en ligne des documents administratifs, le projet de loi n° 6810 pose le droit de toute personne physique et morale à demander la communication d'un document accessible. Il instaure aussi une procédure de révision interne auprès d'une Commission d'accès aux documents établie auprès du Premier ministre, comme alternative préalable possible au recours devant les tribunaux administratifs. Selon les autorités luxembourgeoises, l'adoption de ce projet de loi est prévue au cours de la législature actuelle, vraisemblablement fin juin ou début juillet 2018.

61. L'EEG note que le projet de loi n°6810 permettrait de combler les lacunes constatées par le GRECO quant à l'accès aux informations détenues par le gouvernement et l'administration et de transposer dans la législation du Luxembourg les principes de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) et de la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. **Le GRECO recommande d'inscrire dans la loi le principe de transparence des documents détenus par les autorités publiques.** Ceci suppose également de garantir le droit d'accès de toute personne à ces documents et de conférer le contrôle du respect des règles en la matière à une autorité appropriée.

#### *Transparence des projets/propositions de loi et de règlement grand-ducal*

62. Les projets et propositions de lois sont rendus publics au plus tard au moment de leur dépôt à la Chambre des Députés, sur le site internet de la Chambre. La procédure législative offre un accès complet à tous les documents utiles (exposé des motifs, texte du projet ou de la proposition, commentaire des articles, fiche financière, fiche d'évaluation d'impact, avis de chambres professionnelles, avis du Conseil d'Etat). La loi votée est publiée au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg<sup>16</sup>.

63. Les projets de règlement grand-ducal sont accessibles sur le site internet du Conseil d'Etat, parallèlement à l'avis obligatoire rendu à leur propos par cette institution. Les règlements finaux sont publiés au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

64. Tous les projets de loi et de règlement soumis au conseil de gouvernement sont obligatoirement accompagnés d'une fiche d'évaluation d'impact. Celle-ci comporte notamment des questions concernant l'impact du projet sur l'égalité femmes-hommes. Cette pratique positive est saluée par l'EEG.

65. La consultation publique sur les projets de loi n'est pas prévue de manière systématique par les textes. Par contre, l'avis des chambres professionnelles, qui ont un intérêt à défendre dans certaines matières, doit être demandé. L'avis du Conseil d'Etat est lui aussi sollicité d'office. La diffusion d'information concernant des consultants externes éventuellement associés à la préparation de projets de loi ou de règlement n'est pas

---

<sup>16</sup> Accessible sur le site [www.legilux.public.lu](http://www.legilux.public.lu)

obligatoirement rendue publique. Les autorités précisent toutefois que dans les cas où un projet est présenté de manière plus large par un communiqué ou une conférence de presse dédiés, cette information est en général divulguée.

66. Les citoyens peuvent également influencer les travaux parlementaires par le dépôt d'une pétition publique, qui peut porter sur tout sujet, y compris un sujet repris dans un projet de loi déposé à la Chambre. Si une pétition atteint le nombre minimal de 4.500 signatures, elle donne lieu à un débat obligatoire à la Chambre.

#### *Tiers et lobbyistes*

67. Il n'existe pas de règles relatives aux contacts entre les PHFE et les tiers ou lobbyistes. Les activités et rencontres des ministres et de la société civile sont en général rendues publiques par le Service information et presse du gouvernement. Les rencontres entre des hauts fonctionnaires dans la carrière politique et des tiers ou lobbyistes ne sont pas divulguées.

68. D'après les entretiens menés lors de la visite sur place, le lobbying en tant que phénomène institutionnalisé n'existerait pas au Luxembourg. La procédure législative prévoit la consultation obligatoire des chambres professionnelles sur les projets de loi et leur avis est publié. Au-delà de ces consultations institutionnalisées, certains interlocuteurs de l'EEG ont souligné la facilité pour des tiers d'avoir accès aux ministres et à leurs conseillers.

69. L'EEG est d'avis que les contacts des PHFE avec des tiers méritent d'être encadrés et rendus plus transparents, compte tenu de l'importance de cette question dans la prévention de la corruption du gouvernement et des hautes fonctions de l'exécutif et des normes européennes en la matière<sup>17</sup>. Elle note que la Chambre des Députés a reçu une recommandation en ce sens dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO et que les travaux de mise en œuvre de cette recommandation ont mis en évidence la prise d'influence de « groupes d'intérêts [...] tant au niveau du pouvoir exécutif (qui est à l'origine de la majorité des lois) qu'au cours de la procédure législative ».<sup>18</sup> Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'introduire des règles détaillées sur la manière dont les ministres et les hauts fonctionnaires dans la carrière politique entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; et (ii) de divulguer des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et l'objet précis des discussions.**

#### *Mécanismes de contrôle*

70. D'une manière générale et transversale, le secrétaire général du conseil de gouvernement est chargé du suivi et du contrôle de l'exécution des décisions adoptées par le conseil.

---

<sup>17</sup> En particulier la [Recommandation CM/Rec\(2017\)2 du Comité des Ministres sur la réglementation des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#).

<sup>18</sup> Voir [Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle](#), para 45 et [Rapport de Conformité](#), paras 25 à 31.

71. Au niveau de l'exécution budgétaire, chaque engagement de dépenses décidé par un ministre est soumis au contrôle d'un contrôleur financier, qui fait partie de la Direction du contrôle financier, autorité indépendante par rapport aux ministres ordonnateurs des dépenses. Le contrôleur financier peut refuser de viser un engagement de dépenses et l'ordonnateur de la dépense peut choisir de la lui soumettre de nouveau, accompagnée d'arguments justifiant la dépense. En cas de second refus du contrôleur financier, le ministre peut passer outre le refus du visa par arrêté motivé. La décision du ministre compétent est transmise au ministre du budget, au contrôleur financier et à la Cour des comptes. Les autorités indiquent que les cas de passer outre sont un terrain de prédilection pour les investigations de la Cour des comptes. Il existe une exception à la possibilité de passer outre, en cas d'insuffisance de crédit budgétaire.

72. Les comptables publics de la Trésorerie de l'Etat, qui sont chargés d'exécuter les paiements, procèdent à leur tour à des vérifications et peuvent suspendre les paiements.

73. L'Inspection générale des finances (IGF) peut être invitée par le ministre des Finances à opérer des contrôles sur des problèmes déterminés. Outre la régularité des recettes et des dépenses de l'Etat, elle est habilitée à en contrôler l'économicité et leur conformité avec la politique générale du gouvernement. Elle examine également les propositions budgétaires des départements ministériels lors de l'élaboration du budget annuel de l'Etat, donne son avis sur tous les projets ou propositions de lois ayant des incidences budgétaires, peut adresser des suggestions au gouvernement pour réaliser des économies, améliorer l'organisation de l'Etat ou en assurer un fonctionnement rationnel. Enfin, elle examine les questions qui lui sont soumises par le gouvernement ou un ministre. Les avis de l'IGF ont un caractère consultatif pour le gouvernement.

74. Contrôleur externe du budget de l'Etat, la Cour des comptes examine l'économie, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité. Elle décide de sa propre initiative de la date et de la méthode de ses contrôles et peut demander accès à tout document ou information nécessaire à l'exercice de sa mission. A l'issue d'un examen contradictoire par écrit avec les services objets du contrôle, les rapports de la Cour des comptes sont publiés sur son site internet<sup>19</sup>. En outre, la Cour des comptes peut à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande de la Chambre des Députés, présenter ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière dans des rapports spéciaux, qui sont transmis à la Chambre des Députés.

75. Sur demande de la Chambre des Députés, la Cour des comptes peut émettre des avis sur des projets ou propositions de lois ayant une incidence financière significative pour le Trésor public, sur les dispositions de la loi budgétaire et sur les projets ou propositions de lois concernant la comptabilité de l'Etat et celles des personnes morales de droit public. S'agissant des projets de loi ayant une incidence financière significative, l'article 99 de la Constitution dispose que toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure, d'un bâtiment de valeur et tout engagement financier important doivent être autorisés par une loi spéciale. Le seuil fixé à ce titre est de 40 millions d'euros (article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat).

---

<sup>19</sup> [www.cour-des-comptes.lu](http://www.cour-des-comptes.lu)

76. Outre la saisine de la Cour des comptes, la Chambre des Députés compte une commission parlementaire permanente, la Commission parlementaire de l'exécution budgétaire, qui suit l'exécution budgétaire du gouvernement et peut opérer des contrôles ponctuels. Elle est présidée par un député de l'opposition. Plus généralement, la Chambre des Députés est chargée d'une mission générale de contrôle politique sur le gouvernement en place. Elle dispose de plusieurs instruments à cette fin (questions et réponses écrites, questions urgentes, questions élargies, heure de questions, heure d'actualité, motions et résolutions, interpellations, débats de consultation et débats d'orientation). Elle a également un droit d'enquête sur les questions d'intérêt public, qui lui permet d'entendre des témoins et de consulter des experts. Les autorités indiquent toutefois que cette possibilité a jusqu'à présent été peu utilisée, la dernière enquête parlementaire remontant à 2013 suite à des révélations sur des dysfonctionnements du Service de renseignement de l'Etat.

77. Enfin, les décisions administratives à caractère réglementaire ou individuel du gouvernement sont susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs.

### **Conflits d'intérêts**

78. Les règles et procédures visant à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts des PHFE se trouvent d'une part dans le Code de déontologie des membres du gouvernement et d'autre part dans le statut des fonctionnaires.

79. L'article 7 du Code de déontologie donne une définition générale des conflits d'intérêts d'un membre du gouvernement : « *Un conflit d'intérêts au sens du présent arrêté grand-ducal existe lorsqu'un membre du gouvernement a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que membre du gouvernement. Il n'y a pas de conflit d'intérêt lorsque le membre du gouvernement tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.* »

80. Le Code de déontologie règle notamment certains cas concrets de conflits d'intérêts :

- interdiction de soutenir ou de signer des pétitions publiques concernant directement les attributions ministérielles d'un membre du gouvernement (article 3);
- interdiction de participer aux délibérations et décisions du Conseil de gouvernement concernant les dossiers dans lesquels les ministres ou leur parents et alliés jusqu'au troisième degré ont un intérêt direct (article 4) ;
- obligation de déclaration au Premier ministre des activités rémunérées pendant les dix ans précédant la prise de fonctions, des intérêts financiers et des activités professionnelles exercées par le conjoint ou partenaire du membre du gouvernement au moment de la prise de fonction (article 8) ;
- incompatibilité des fonctions de membre du gouvernement et de dirigeant ou de membre dans le conseil d'administration d'une association ou d'une fondation dans les domaines social, culturel, artistique, environnemental, caritatif ou sportif ;
- les membres du gouvernement doivent éviter de laisser la perspective d'un autre emploi leur créer un conflit d'intérêt réel ou potentiel (article 13).

81. L'EEG note que certaines de ces règles mériteraient des clarifications et précisions supplémentaires. Tel est le cas par exemple de la notion d' « intérêt direct » ou d' « alliés » de l'article 4. La notion d'alliés ne semble pas couvrir les amis ou des personnes proches des

ministres, mais sans liens familiaux. Le flou de l'article 13 a également été relevé ci-dessus. L'EEG encourage les autorités à revoir et compléter le Code de déontologie en ce sens.

82. Le statut des fonctionnaires consacre également certaines règles relatives à des cas de conflits d'intérêts, qui s'appliquent aux membres du gouvernement. Ces règles concernent notamment les activités accessoires et seront détaillées ci-dessous.

83. L'identification et la résolution des conflits d'intérêts incombent en premier lieu aux membres du gouvernement eux-mêmes, qui doivent prendre immédiatement les mesures nécessaires pour y remédier (article 7 du Code d'éthique). Les autorités signalent que cette disposition est d'interprétation large, puisqu'elle vise non seulement les conflits d'intérêts personnels des membres du gouvernement, mais aussi ceux émanant d'intérêts privés ou d'activités de leurs proches. Ils peuvent solliciter l'avis confidentiel du comité d'éthique en cas de doute.

84. L'existence éventuelle de conflits d'intérêts est également vérifiée par le Premier ministre lors de la remise par les ministres de la liste déclarative requise en vertu de l'article 8 du Code d'éthique (voir ci-dessous sous déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts). En cas de doute, le Premier ministre peut également solliciter l'avis du comité d'éthique. Si le Premier ministre conclut à l'existence d'un conflit d'intérêt, il demande au ministre en cause d'y mettre fin.

85. Les autorités indiquent qu'il n'existe pas de statistiques sur les déclarations de conflits d'intérêts ou les abstentions des PHFE. Il est arrivé à plusieurs reprises qu'un membre du gouvernement s'absente lors de la délibération et de l'adoption en conseil de gouvernement d'une décision concernant un de ses proches ou ayant des répercussions directe sur cette personne. L'absence d'un membre du gouvernement est actée au procès-verbal de la séance, mais pas le motif de cette absence. En outre, certains membres du gouvernement actuel ont renoncé à leur participation au sein d'entreprises industrielles ou commerciales lors de leur entrée en fonctions.

86. S'agissant des hauts fonctionnaires dans la carrière politique et en l'absence d'un code de déontologie, l'article 15 du statut des fonctionnaires fixe les règles en matière de conflits d'intérêts. Le fonctionnaire doit informer son supérieur « lorsqu'il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance » dans une affaire sur laquelle il est amené à se prononcer dans l'exercice de ses fonctions. Le supérieur doit décharger le fonctionnaire lorsqu'il estime que son indépendance risque d'être compromise. L'EEG note que cet article est formulé de manière très générale et ne contient pas de précisions sur des constellations spécifiques telles que les liens familiaux et conjugaux, par exemple. Elle estime qu'une concrétisation de la règle générale de l'article 15, dans la loi ou le futur code de déontologie dont l'adoption est recommandée ci-dessus, permettrait de clarifier davantage les cas dans lesquels une abstention est nécessaire. Par conséquent, **le GRECO recommande de préciser les règles sur l'abstention des hauts fonctionnaires dans la carrière politique par des critères spécifiques, notamment familiaux et conjugaux.**

## **Interdiction ou limitation de certaines activités**

### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

87. Le cumul d'un mandat gouvernemental avec certaines hautes fonctions du secteur public est interdit. Tel est le cas du mandat parlementaire national (art. 54.1 de la Constitution) et européen (art. 287 §2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003), ainsi que de la qualité de membre du Conseil d'Etat (art. 10.2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat) et de toute fonction de l'ordre judiciaire (art. 100 et 101 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire). La qualité de fonctionnaire est elle aussi incompatible avec le mandat parlementaire.

88. Les autres incompatibilités, notamment celles visant le secteur privé, sont déduites *a contrario* des règles relatives aux activités accessoires, qui sont contenues à l'article 14 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat. Il interdit aux fonctionnaires (y compris aux ministres) d'avoir une activité accessoire, sauf autorisation. L'exercice d'une activité accessoire dans le secteur privé est expressément interdite, car ne pouvant faire l'objet d'une autorisation. S'agissant d'une activité accessoire dans le secteur public, elle est possible à condition que cette activité se concilie avec l'accomplissement consciencieux et intégral des devoirs de la fonction. En pratique, cette autorisation n'est pas accordée aux ministres, mais peut le cas échéant être accordée aux fonctionnaires. De tels cas sont toutefois, selon les autorités extrêmement rares et il a été confirmé à l'EEG qu'il n'y avait pas d'exemple actuel ou récent d'une telle autorisation.

89. En outre, les membres du gouvernement ne peuvent accepter aucune rémunération, pour quelque activité que ce soit, en vertu du Code de déontologie (art. 9). Ils ne peuvent pas non plus exercer de fonction dans le conseil d'administration d'une association ou d'une fondation dans les domaines social, culturel, artistique, environnemental, caritatif ou sportif.

90. La détention d'intérêts financiers est soumise à déclaration au Premier ministre lors de l'entrée en fonctions (voir ci-dessous). Toutefois, il est interdit aux PHFE d'avoir directement ou par personne interposée un quelconque intérêt dans une entreprise soumise au contrôle de leur administration ou service ou en relation avec celui-ci (art. 14§3 du statut des fonctionnaires). L'EEG note qu'il n'existe aucune restriction à la détention de participations individualisées dans le capital des banques. Compte tenu de l'importance du secteur bancaire au Luxembourg, la mise sous mandat de telles participations pendant la durée des fonctions des PHFE serait une bonne pratique à encourager.

91. Si les hauts fonctionnaires dans la carrière politique n'exercent en pratique aucune activité accessoire rémunérée, il est fréquent qu'ils soient nommés pour présider ou siéger au sein des instances dirigeantes de divers établissements publics ou de sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat ou une personne morale publique détient des participations. Ces cumuls sont considérés comme normaux et faisant partie intégrante de la charge de ces agents. Ils leur permettent également de toucher en toute opacité des jetons de présence dont l'EEG n'a pas été en mesure d'estimer l'ampleur. En effet, les rémunérations touchées par les hauts fonctionnaires dans la carrière politique au titre de leur participation dans les instances dirigeantes des établissements publics sont fixées soit par un règlement grand-ducal, soit par les instances dirigeantes de l'établissement public elles-mêmes et ne sont

soumises à aucune règle de transparence. En ce qui concerne les sociétés anonymes, une loi du 25 juillet 1990 prévoit que les rémunérations prévues en faveur des hauts fonctionnaires dans la carrière politique au titre de leur participation dans les instances dirigeantes de ces sociétés soient reversées à l'Etat, qui déciderait par la suite du montant à attribuer au haut fonctionnaire au titre de sa participation. Cette loi est restée inappliquée, malgré les recommandations de la Cour des comptes. Chaque année, le gouvernement décide que les rémunérations perçues au titre de la participation aux instances dirigeantes des sociétés anonymes reviennent aux hauts fonctionnaires qui y siègent.

92. Le gouvernement est conscient du manque de transparence du système actuel. Il a adopté le 20 janvier 2017 un Code de conduite pour les administrateurs étatiques qui consacre certains principes fondamentaux à respecter dans leurs fonctions. Le 10 février 2017, le gouvernement a aussi adopté des Lignes directrices pour la création d'établissements publics, qui prévoient que pour les nouveaux établissements publics ou ceux dont la structure est modifiée, le montant des rémunérations des membres des instances dirigeantes sont dorénavant déterminées dans un règlement grand-ducal.

93. L'EEG apprécie l'intention du gouvernement d'instiller une plus grande transparence et objectivité dans un système qui en est singulièrement dépourvu à l'heure actuelle. Elle estime toutefois qu'il est possible et nécessaire d'aller plus loin dans cette voie. En effet, le Code de conduite pour les administrateurs étatiques n'émane pas d'un arrêté grand-ducal et n'a donc pas force de loi. Il en résulte que les obligations de désintéressement, d'honnêteté, d'intégrité et d'objectivité que ce texte assigne aux administrateurs étatiques ne sont vraisemblablement pas assorties de contrôle et de sanctions. Plus important, les Lignes directrices ne s'appliquent pas aux établissements publics existants, sauf en cas de changement de structure. Les rémunérations de leurs dirigeants sont donc appelées à rester non règlementées, sauf en cas d'un tel changement. Les autorités ont d'ailleurs admis que cette évolution n'était pas perçue comme prioritaire. L'EEG encourage les autorités à accorder une plus grande priorité à cette question, afin de mettre un terme à l'opacité et au potentiel arbitraire régissant la rémunération des dirigeants des établissements publics.

#### *Contrats avec des autorités étatiques*

94. En vertu du statut des fonctionnaires, les hauts fonctionnaires dans la carrière politique ont une obligation générale d'accomplir leurs fonctions en toute indépendance et neutralité ainsi que d'agir dans l'intérêt général, principes qui doivent également être respectés lors de la passation de contrats avec des autorités étatiques. Le Code de déontologie (art. 1.2) impose par ailleurs aux membres du gouvernement d'être au service de tous les citoyens et d'accomplir leurs fonctions dans un esprit d'intégrité et d'impartialité. L'article 245 du Code pénal réprime en outre expressément la prise illégale d'intérêts commise par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, disposition qui s'applique également aux membres du gouvernement.

#### *Cadeaux*

95. Les cadeaux et marques d'hospitalité sont régis par la section 8 du Code de déontologie. Elle prévoit que les cadeaux et offres d'hospitalité remis aux ministres dans l'exercice de leurs fonctions sont en principe acceptables, sauf s'il y a risque d'influence et à condition qu'ils soient conformes aux usages et aux règles de courtoisie diplomatiques :

- s'ils émanent de personnes ou entités publiques nationales ou étrangères, à l'exclusion de personnes ou d'entités publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel ;
- s'ils émanent de personnes ou entités privées ou de personnes ou entités publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel et à condition que leur valeur ne dépasse pas 150 euros (estimation possible par le service du Protocole du Premier ministre).

96. Les cadeaux et offres acceptés sont communiqués au service du Protocole du Premier ministre, en précisant le nom du donateur, la date et l'occasion de réception, une description du cadeau ou de l'offre et une indication de sa valeur telle qu'estimée par le ministre. Ces informations fournies sont transcrites sur un registre publié sur le site internet du gouvernement<sup>20</sup>. Ne sont toutefois pas inscrits au registre les cadeaux et offres émanant :

- d'une personne ou entité publique ;
- d'une personne ou entité privée ou d'une personne ou entité publique exerçant leur activité dans le secteur concurrentiel si le cadeau a été offert à l'occasion d'un événement public et si sa valeur ne dépasse pas 100 euros.

97. Si un cadeau en principe interdit ne peut être refusé en pratique, il est notifié au service du Protocole et inscrit au registre publié.

98. Les cadeaux et offres reçus dans les relations privées en l'absence de tout lien avec leurs fonctions par des personnes de l'entourage proche habituel des ministres sont acceptables, mais doivent faire l'objet d'une appréciation au cas par cas de l'apparence d'un lien avec les fonctions ou d'une volonté d'influencer le jugement du ministre (article 19 du Code de déontologie des ministres).

99. Enfin, le Premier ministre doit être informé de toute remise de décoration, de prix ou de distinction honorifique et, le cas échéant, de la somme d'argent ou des objets de valeur qu'elle comporte.

100. L'EEG apprécie que le Code de déontologie des ministres contienne des règles détaillées concernant les cadeaux, mais estime que celles-ci pourraient être améliorées. L'accent est mis sur la valeur du cadeau, mais ni le cumul de cadeaux inférieurs à 150 euros par un même donateur, ni l'identité de ce donateur ne sont des critères de refus ou de notification. Aucune procédure n'est prévue pour apprécier le risque qu'un cadeau n'influence un membre du gouvernement. La notion d'« entourage proche habituel » des ministres n'est pas définie et est laissée à l'appréciation de l'intéressé, sans aucune intervention tierce. Le Premier ministre doit être informé de toute remise de décoration, prix ou distinction honorifique, mais cette information n'est pas rendue publique. L'EEG note à ce sujet qu'un article 10.2 du Code de déontologie, qui prévoyait que les membres du gouvernement ne pouvaient accepter une nouvelle fonction honorifique qu'après avis conforme du comité d'éthique, a été supprimé le 5 janvier 2018 sur proposition de ce dernier, ceci pour en enlever une éventuelle ambiguïté entre « fonctions » et « titres ». Cette suppression contribue à renforcer le dispositif dans la mesure qu'il est désormais clair

---

<sup>20</sup> <https://gouvernement.lu/content/dam/gouvernement/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/2017-07-05-registre-deontologie-gouvernement.pdf>

que l'interdiction d'exercer une fonction honorifique dès la prise de fonction se perpétue durant toute la durée de l'exercice du mandat ; de ce fait l'hypothèse de l'acceptation d'une nouvelle fonction honorifique en cours de mandat ne se pose plus parce qu'elle est interdite.

101. S'agissant des hauts fonctionnaires dans la carrière politique, la seule règle applicable est celle de l'article 10.3 du statut des fonctionnaires, qui dispose que : « 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. » Cette règle est certes nécessaire, mais ne paraît pas suffisante à l'EEG, car elle laisse une large marge d'appréciation sur ce qui pourrait entraîner un conflit d'intérêt. Il serait certainement utile d'instaurer un régime plus détaillé sur l'acceptation des cadeaux inspiré de celui applicable aux ministres, y compris les améliorations préconisées ci-dessus. Cela pourrait par exemple se faire dans le futur code de conduite.

102. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) de renforcer les règles sur les cadeaux s'appliquant aux ministres et (ii) d'explicitier les règles sur les cadeaux s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique.**

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

103. L'utilisation abusive de ressources publiques par des PHFE en relation avec le détournement de fonds est pénalement répréhensible, en vertu de l'article 240 du Code pénal qui couvre tous les cas de détournement de fonds ou d'allocation de fonds à des fins abusives.

104. L'article 9.2 du Code de déontologie, qui interdit toute rémunération autre que les traitements perçus par les membres du gouvernement, prévoit en outre que si une rémunération est perçue pour une prestation particulière, comme la tenue d'un discours, le membre du gouvernement peut l'accepter sous réserve d'en faire don à une œuvre à caractère philanthropique, social ou environnemental et d'en informer le comité d'éthique.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

105. L'article 3.2 du Code de déontologie interdit aux ministres de révéler la teneur des débats du conseil de gouvernement. L'article 11, quant à lui, règle l'utilisation abusive de données confidentielles lors de la sortie de mandat des membres du gouvernement, en leur interdisant, pendant deux ans après la fin de leur mandat, d'utiliser ou de divulguer des informations non accessibles au public obtenues lors de leur fonction ou de donner des conseils fondés sur ces informations et d'en tirer ainsi avantage.

106. L'article 11 § 1, al. 2 du Statut des fonctionnaires leur interdit de révéler les faits à caractère secret dont ils ont eu connaissance en raison de leurs fonctions, à moins d'en être dispensés par leur ministre de tutelle. Cette disposition s'applique également aux fonctionnaires ayant cessé leurs fonctions.

## *Restrictions après la fin des fonctions*

107. L'exercice d'un emploi ou d'une activité professionnelle rémunérée ou non par un membre du gouvernement après la fin de ses fonctions est libre, sous réserve de certaines conditions contenues dans le Code de déontologie : pendant les deux ans suivant la fin du mandat, interdiction d'utilisation ou de divulgation d'informations obtenues pendant l'exercice des fonctions et interdiction de prendre de l'influence ou de défendre la cause de leur entreprise, client, associé ou employeur auprès des membres du gouvernement et du personnel de leur ancien département. En outre, pendant l'exercice de leur mandat, les ministres doivent éviter de laisser la perspective d'un autre emploi leur créer un conflit d'intérêts réel ou potentiel (art. 11 à 13). Le flou de cette dernière disposition a déjà été souligné ci-dessus. Quant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique, la seule règle applicable est l'article 11 § 1 al. 2 du Statut des fonctionnaires concernant le respect du secret de fonction.

108. L'existence de règles applicables aux membres du gouvernement concernant les activités professionnelles après la fin des fonctions est certainement une bonne chose. Il s'agit néanmoins seulement de règles visant à garantir la protection du secret de fonction et nullement d'une gestion des potentiels conflits d'intérêts. L'EEG note d'ailleurs que ces règles sont en retrait par rapport au code de déontologie élaboré par le précédent gouvernement, resté non publié jusqu'au 28 février 2014 et désormais totalement abrogé<sup>21</sup>. La Médiatrice européenne, dans un article thématique publié dans le rapport annuel 2016 du GRECO<sup>22</sup>, a insisté sur l'enjeu important résidant dans la gestion des activités après la cessation des fonctions pour les membres de l'Exécutif.

109. Au Luxembourg, la réglementation actuelle est insuffisante aux yeux de l'EEG. Aucune règle ne garantit préventivement que de potentiels conflits d'intérêts entre les activités professionnelles exercées après la cessation des fonctions d'un ministre n'altèrent l'intégrité, perçue dans l'opinion publique, de ce dernier. Au-delà de la perception, les entretiens menés lors de la visite sur place ont révélé que certains hauts fonctionnaires dans la carrière politique et même certains ministres étaient retournés dans le secteur qu'ils contrôlaient du temps de leurs fonctions dans l'administration.

110. Afin d'améliorer la gestion des potentiels conflits d'intérêts et afin que le gouvernement ne soit pas pris de court par l'annonce d'un nouveau poste occupé par un ancien ministre, les anciens membres du gouvernement devraient annoncer toutes les nouvelles activités professionnelles acceptées pendant un certain délai, de deux ans par exemple. Au-delà de l'obligation d'information, certaines activités, notamment dans les domaines relevant d'un régime d'autorisation ou de surveillance par l'entité que quitte l'ancien membre du gouvernement, ne devraient pas pouvoir être acceptées sans avoir été analysées en détail pour s'assurer que les soupçons de conflits d'intérêts soient écartés.

---

<sup>21</sup> § 4.3.1: « Un membre du Gouvernement peut poursuivre dès la fin de son mandat l'activité qu'il exerçait avant sa prise de fonction. Le membre du Gouvernement qui envisage d'exercer, dans les deux ans qui suivent la fin de son mandat, une activité professionnelle privée, autre que celle qu'il exerçait avant sa nomination aux fonctions de membre du Gouvernement, en informe le Premier ministre qui saisit le comité d'éthique. Lorsque l'activité envisagée présente un lien avec le(s) département(s) dont le membre du Gouvernement avait la charge, le comité d'éthique émet un avis qui est rendu public. L'ancien membre du Gouvernement reste libre des suites qu'il entend réserver à cet avis. »

<sup>22</sup> <https://rm.coe.int/dix-septieme-rapport-general-d-activites-2016-du-groupe-d-etats-contre/168071c887>

Enfin, les hauts fonctionnaires dans la carrière politique devraient également être soumis à des règles claires dans ce domaine. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) qu'une obligation d'informer, durant une certaine période, un organe approprié de toute nouvelle activité professionnelle entreprise soit établie pour tous les anciens membres du gouvernement ainsi que pour les anciens hauts fonctionnaires dans la carrière politique et (ii) que ladite activité soit analysée et encadrée ou prohibée, le cas échéant, pour écarter tout soupçon de conflit d'intérêts lorsqu'elle intervient dans un domaine relevant d'un régime d'autorisation ou de surveillance par l'entité que quitte l'ancien membre du gouvernement ou l'ancien haut fonctionnaire.**

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Exigences de déclaration*

111. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, l'article 8 du Code de déontologie prévoit une obligation pour les membres du gouvernement, lors de leur entrée en fonctions, de déclarer au Premier ministre :

- l'ensemble des activités rémunérées qu'ils ont exercées au cours des dix ans précédant leur entrée en fonctions ;
- toute forme de participation financière individualisée, sous forme d'actions ou d'autres titres, dans le capital d'une entreprise. Les parts de fonds communs de placement, vu qu'elles ne représentent pas un intérêt direct dans le capital d'une entreprise, ne doivent pas être déclarées ;
- les activités professionnelles exercées par leur conjoint ou partenaire au moment de la prise de fonction. Sont indiqués la nature de l'activité, la dénomination de la fonction exercée et le cas échéant le nom de leur employeur.

112. En cas de changement, ces informations doivent être mises à jour dans les meilleurs délais par le membre du gouvernement.

113. La liste des éléments déclarés est publiée en annexe des notices biographiques de chaque membre du gouvernement sur le site internet du gouvernement<sup>23</sup>.

114. Les membres du gouvernement doivent en outre déclarer les cadeaux et offres d'hospitalité acceptés en vertu de l'article 18 du Code de déontologie (voir paragraphes 95 et suivants). Ils sont publiés sur un registre tenu par le service du Protocole du Premier ministre. Ils doivent aussi informer le Premier ministre de toute remise de décoration, de prix ou de distinction honorifique et, le cas échéant, de la somme d'argent ou des objets de valeur qu'elle comporte (art. 20 du Code de déontologie).

115. Les membres du gouvernement ne sont pas tenus de déclarer leurs revenus. Ils ne sont pas tenus non plus de déclarer leur passif.

116. D'après les informations recueillies par l'EEG, les obligations déclaratives semblent bien respectées en pratique par les membres du gouvernement. La déclaration des activités rémunérées des dix dernières années est un point positif, ainsi que les participations financières. Il manque par contre d'autres catégories d'actifs qui peuvent aussi être une

---

<sup>23</sup> <http://www.gouvernement.lu/5533239/20151218->

source de conflits d'intérêts, à savoir les biens immobiliers de placement ou de rendement – à l'exclusion, donc, de ceux occupés par les membres du gouvernement pour leur propre usage. Les dettes significatives et en particulier leur montant, leurs conditions et l'identité du prêteur sont également un élément qui pourrait être une source de conflits d'intérêts.

117. Les obligations de déclaration ne s'étendent pas aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique. Cependant, les informations auxquelles ont accès ces fonctionnaires et les questions qu'ils peuvent être amenés à traiter étant pratiquement aussi étendues que celles qui passent entre les mains du ministre pour lequel ils travaillent, l'EEG est d'avis qu'ils devraient soumis à des obligations de déclaration similaires à celles des ministres aux fins de la prévention des conflits d'intérêts.

118. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'étendre les obligations de déclaration et de publication concernant les ministres pour couvrir également les biens immobiliers de placement et de rendement ainsi que les dettes significatives et d'envisager d'inclure également des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille des ministres (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques) ; et (ii) d'introduire pour les hauts fonctionnaires dans la carrière politique un système de déclaration similaire à celui s'appliquant aux ministres.**

#### *Mécanismes de contrôle*

119. Il n'existe pas d'entité spécifique chargée du contrôle des informations déclarées par les membres du gouvernement. En signant le formulaire de déclaration, les membres du gouvernement certifient que les informations qui y figurent sont exactes et complètes. La publication de ces informations sur internet permet au public de contrôler l'exactitude de ces informations et de dénoncer le cas échéant des irrégularités au Parquet, au Parlement ou à la presse. En cas de déclaration fautive et indépendamment des conséquences politiques, le membre du gouvernement ferait l'objet de poursuites pénales et pourrait se voir condamner pour faux.

120. Les autorités signalent qu'à ce jour, aucune irrégularité relative aux déclarations faites par les membres du gouvernement n'a été constatée, ni dénoncée au Parquet, ni publiée dans les médias.

#### **Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre**

##### *Poursuites pénales et immunité*

121. Les ministres disposent de privilèges de poursuite et de juridiction, sauf s'agissant des crimes qui relèvent de la compétence de la Cour Pénale Internationale. En vertu de ce régime, ils ne peuvent être accusés que par la Chambre des Députés et jugés que par la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée générale (art. 116 de la Constitution). La décision de la Cour supérieure de justice n'est pas susceptible d'appel ni de pourvoi en cassation. En amont de la mise en accusation, les règles d'enquête et d'instruction préalable applicables aux ministres sont celles du droit commun. La Chambre des Députés a les mêmes pouvoirs qu'un juge d'instruction, mais en pratique, elle laisse le pouvoir judiciaire mener les

enquêtes et instructions. Une fois celles-ci finalisées, elle décide seulement d'accuser ou non le ministre en cause.

122. L'EEG estime que les règles actuellement en vigueur sont problématiques sur deux aspects. Premièrement, elles conduisent à des lacunes dans la poursuite. En effet, en désignant la Chambre des Députés comme autorité d'accusation, elles lui attribuent un rôle de nature judiciaire, en conflit avec son mode de fonctionnement dans le contexte luxembourgeois. Lors d'une affaire datant de 2012, la Chambre des Députés a elle-même estimé qu'elle ne pouvait pas mettre un ministre en accusation, car elle n'était pas une juridiction. Les règles sont donc inopérantes à l'heure actuelle. Il est ainsi nécessaire de confier la poursuite et la juridiction à des autorités judiciaires indépendantes. L'EEG note à cet égard qu'un projet de réforme constitutionnelle en préparation prévoit de transférer le déclenchement des poursuites contre un ministre, même après la fin de ses fonctions, au Parquet. La juridiction qui serait ensuite chargée du jugement reste à déterminer.

123. Deuxièmement, les privilèges de poursuite et de juridiction dont bénéficient les ministres comprennent également les actes commis sans lien avec leur fonction. Selon l'EEG, la portée de ces privilèges vont ainsi clairement trop loin. En conséquence, **le GRECO recommande que la poursuite et la juridiction pour les infractions commises par des ministres soient attribuées à des autorités judiciaires.**

124. Les hauts fonctionnaires dans la carrière politique ne disposent quant à eux d'aucune immunité ou procédure pénale particulière. Le Code de procédure pénale oblige les agents publics d'informer sans délai le procureur d'Etat des infractions dont ils auraient connaissance (art. 23).

125. Au cours des cinq dernières années, aucun ministre n'a été poursuivi pénalement, ni soupçonné d'avoir commis une infraction pénale. Une affaire de corruption impliquant plusieurs fonctionnaires et employés de l'Etat pour des faits perpétrés de 2002 à 2007 a récemment été tranchée en première instance. Le haut fonctionnaire impliqué dans l'affaire a été condamné à quatre ans d'emprisonnement avec sursis et à une amende de 130.000 euros.

#### *Mécanismes non répressifs*

126. Il n'existe pas de mécanisme de répression non pénale particulier pour les PHFE. Le comité d'éthique, saisi à la demande du Premier ministre, peut constater un manquement au Code de déontologie qui peut engager la responsabilité politique d'un ministre. L'avis du comité d'éthique constatant un manquement au Code de déontologie doit obligatoirement être rendu public.

127. Les autorités signalent que depuis l'entrée en vigueur du Code de déontologie, aucun cas de violation de ses règles n'est connu. Aucun cas connu ou avéré de corruption ou de fautes connexes commises par des PHFE au cours des cinq dernières années n'est connu non plus.

128. Les doutes de l'EEG concernant l'étroitesse du rôle du comité d'éthique ont déjà été évoqués ci-dessus. Celui-ci ne pouvant être saisi qu'à la demande du Premier ministre, il ne le serait vraisemblablement que si un manquement par un ministre aux règles

déontologiques devenait de notoriété publique et obligeait le Premier ministre à agir. Ceci n'a encore jamais eu lieu à l'heure actuelle, sans doute parce qu'il n'existe pas de mécanisme de surveillance du respect par les ministres de leurs obligations. L'ensemble des interlocuteurs de l'EEG se sont accordés pour reconnaître qu'à l'heure actuelle, le respect du Code de déontologie repose sur l'autodiscipline des membres du gouvernement. Ceci n'est clairement pas suffisant, comme l'ont reconnu un certain nombre des interlocuteurs de l'EEG. Le GRECO a eu maintes fois l'occasion de souligner, notamment dans le cadre de ses rapports du Quatrième Cycle d'Évaluation, l'importance d'un mécanisme de contrôle du respect des obligations déontologiques – y compris s'agissant des obligations déclaratives – et de sanction en cas de leur non-respect. Par conséquent, **le GRECO recommande l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction crédible et efficace concernant les manquements aux règles du Code de déontologie des membres du gouvernement ainsi qu'aux règles d'un futur code de déontologie s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique.**

129. Les hauts fonctionnaires dans la carrière politique peuvent être soumis à la procédure disciplinaire prévue aux articles 44 à 79 du statut des fonctionnaires. Les sanctions vont de l'avertissement à la révocation des fonctions. Le commissariat du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID) établit chaque année un rapport d'activité rendant compte de manière anonyme des affaires dont il a été saisi. Afin notamment de protéger cet anonymat, les faits à l'origine de la saisine ne sont pas mentionnés. Le rapport du CGID, qui fait partie du rapport d'activité du ministère de la Fonction publique, est publié en ligne<sup>24</sup>.

130. Au cours des sept dernières années (2011-2017), le CGID a été saisi de 38 affaires concernant des agents de la carrière supérieure, dont 11 visaient un agent occupant une fonction dirigeante. Aucune de ces affaires ne visait des faits de corruption. Deux PHFE ont été poursuivis dans trois affaires pour des fautes connexes, telles que vols domestiques, détournements, escroqueries, faux ou autres abus.

---

<sup>24</sup> <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/publications/circulaires-rapports/index.html>

## V. PREVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITE DANS LES SERVICES REPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu des diverses autorités répressives*

131. La Police Grand-Ducale est le seul corps de police à compétence nationale au Luxembourg. Elle a été mise en place le 1er janvier 2000 par la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, suite à la fusion des deux corps de police qui existaient jusqu'à cette date, à savoir la Gendarmerie Grand-Ducale et la Police. Son effectif actuel est de 2100 personnes environ, fonctionnaires policiers et personnels administratifs confondus. Elle assure le maintien de l'ordre, y compris s'agissant de la migration et du contrôle des frontières, sous l'autorité du ministre de la Sécurité intérieure.

#### *Effectifs du cadre policier de la Police Grand-Ducale*

Dénomination de carrière	Effectif total	Pourcentage féminin
Cadre supérieur policier	73	21,91
Inspecteurs	1 485	12,65
Brigadiers	252	3,57

#### *Effectifs du cadre administratif et technique de la Police de la Police Grand-Ducale*

Dénomination de carrière	Effectif total	Pourcentage féminin
Chargé d'études	16	0
Attaché	5	60
Psychologue	2	50
Chargé de gestion	14	0
Chargé technique	2	0
Rédacteur	7	42,8
Expéditionnaire	5	100
Artisan	18	0
Employé A1	24	33,3
Employé A2	11	27,3
Employé B1	38	73,7
Employé C1	45	62,2
Employé D1	43	65,1
Employé D2	4	75
Employé D3	3	0
Total	237	47,3

132. Les femmes ne sont recrutées dans la police que depuis 1982 ce qui explique, selon les autorités luxembourgeoises, leur faible représentation dans l'effectif total de la police, notamment aux grades supérieurs. Elles soulignent que depuis la dernière réorganisation de la police en 2000, autant de femmes que d'hommes sont recrutées. Il n'existe pas à l'heure

actuelle de dispositions visant à favoriser le recrutement du genre sous-représenté à un poste ou grade donné. L'EEG encourage les autorités luxembourgeoises à introduire de telles dispositions, par exemple dans le cadre de la réforme en cours de la police (voir ci-dessous).

133. La Police Grand-Ducale est organisée de manière hiérarchisée. Elle est dirigée par un Directeur général, assisté de deux Directeurs adjoints. Elle comprend une direction générale, des services centraux et des services régionaux.

134. Les services centraux comprennent les services opérationnels suivants : le service de police judiciaire ; les services dont les missions ont un caractère d'appui national ou spécifique, notamment des missions de garde, de protection, d'intervention spéciale et de surveillance de la circulation routière, de la police de l'air ; l'École de Police.

135. Le territoire national est subdivisé en six circonscriptions régionales de police qui forment les services régionaux. Chaque circonscription régionale, dirigée par un directeur régional, est constituée d'un nombre variable de commissariats de proximité, qui assurent un travail de proximité et de prévention, et de centres d'interventions, qui répondent essentiellement aux urgences. Chacune compte en outre un service de recherche et d'enquête criminelle et des services assurant notamment la surveillance de la circulation, la police de l'environnement, les relations et la coordination du travail de la police avec les communes et l'aide aux victimes.

136. Les services de police judiciaire sont eux aussi structurés en deux échelons : un échelon central, le service de police judiciaire (SPJ) et un échelon régional, les services de recherche et d'enquête criminelle (SREC). En principe, la criminalité régionale est du ressort des SREC alors que la criminalité nationale et internationale revient au SPJ. Mais les entretiens sur place ont révélé qu'en pratique, il était difficile d'opérer cette distinction dans les dossiers. A l'heure actuelle, les dossiers sont donc répartis par domaine de compétence : les cambriolages sont par exemple du ressort des SREC alors que les affaires de corruption reviennent au SPJ. Pour remédier à ces difficultés, la réforme en cours de la police prévoit que le SPJ sera national, avec trois antennes régionales, sous l'autorité du directeur du SPJ.

137. Lors de la visite sur place, les interlocuteurs de l'EEG ont reconnu que le SPJ faisait face à un manque d'effectifs et de moyens l'empêchant de mener des enquêtes proactives en matière de corruption ou de criminalité économique et financière au niveau national. Les moyens du SPJ sont utilisés de manière réactive pour faire face aux demandes du parquet et la priorité est donnée aux dossiers de corruption internationale, où 100% des dossiers sont traités dès réception. Ceci se fait au détriment des enquêtes nationales, où seuls 75% des dossiers sont traités dès réception. Depuis 2015, le SPJ a traité 50 dossiers d'entraide judiciaire internationale comprenant des éléments de corruption. A titre de comparaison, 32 affaires de corruption sans élément international ont été traitées depuis 2002. Le SPJ connaît également certaines difficultés d'accès aux informations financières nécessaires aux enquêtes. Il n'existe pas au Luxembourg de base de données des actionnaires de sociétés et au niveau national ni de fichier des clients d'assurances-vie et la législation ne permet pas de diligenter une perquisition « toutes banques » sans inculper au préalable la personne soupçonnée – ce qui n'est pas le cas pour les demandes d'entraide judiciaire internationale. Même si l'objectif du présent rapport est la prévention de la corruption au sein de la police, l'EEG encourage les autorités luxembourgeoises à redoubler d'efforts concernant les

ressources humaines affectées à la lutte contre la corruption au sein des services de police judiciaire et des facilités d'accès aux informations financières.

138. Comme évoqué ci-dessus, une [réforme de la police](#) et de l'Inspection générale de la Police (projets de loi n° 7044 et 7045) est actuellement en préparation. Un projet de loi a été adopté en Conseil de gouvernement le 29 juillet 2016 et soumis à la Chambre des Députés. Outre la réorganisation de la police judiciaire susmentionnée, elle aboutira notamment à une réorganisation territoriale, un renforcement de la police administrative, une revalorisation des carrières pour les aligner sur celles de la fonction publique et un renforcement du rôle de l'Inspection générale de la Police pour l'instruction en matière disciplinaire. Elle prévoit notamment de doter la police d'un régime disciplinaire propre.

139. La police dépend du ministre de la Sécurité intérieure pour tout ce qui concerne l'organisation, l'administration, l'instruction et la discipline. Ainsi, les directives éventuelles que le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Justice seraient amenés à donner à la police pour dans le cadre de leurs missions respectives doivent être communiquées au ministre de la Sécurité intérieure. Par contre, dans l'exécution de ses missions de police judiciaire, la police dépend directement des autorités judiciaires et notamment des procureurs d'Etat.

140. Le ministre de la Sécurité intérieure ne peut en aucun cas donner des instructions négatives ou d'omission à la police. Ce principe découle de la Constitution ainsi que de l'article 19 du Code de procédure pénale qui prévoit exclusivement la possibilité de donner des instructions positives. Le ministre peut donner des injonctions positives en matière de police administrative et prendre des décisions politiques dans le cadre de sa stratégie de sécurité intérieure. En matière de police judiciaire, les instructions positives doivent être formulées par le ministre de la Justice et adressées au Procureur Général d'Etat. Les textes prévoient en outre qu'un programme de travail soit établi par le Directeur général et soumis au ministre de la Sécurité intérieure pour approbation. Cette disposition, qui date d'une réforme de la fonction publique entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015, n'a toutefois pas encore été appliquée. Enfin, l'indépendance opérationnelle de la police est totale, le ministre de la Sécurité intérieure n'intervenant pas au niveau de la gestion administrative courante. L'ensemble des interlocuteurs de l'EEG ont confirmé que l'indépendance de la police était bien respectée en pratique.

### *Accès aux informations*

141. En vertu de la législation actuelle, les personnes souhaitant avoir accès aux documents administratifs doivent faire valoir un intérêt personnel direct. Le GRECO a formulé dans la première partie de ce rapport (voir paragraphe 61) une recommandation visant notamment à inscrire dans la loi le principe de la transparence des documents administratifs et de garantir le droit d'accès de toute personne aux documents publics. Un projet de loi (n° 6810) actuellement en discussion à la Chambre des Députés permettrait de satisfaire cette recommandation (voir paragraphe 60).

142. Le Directeur général de la police présente chaque année au procureur d'Etat et au ministre de la Sécurité intérieure un rapport rendant compte des activités et problèmes rencontrés en matière de police judiciaire. Une présentation des statistiques a lieu lors d'une conférence de presse et le rapport est publié sur le portail de la Police Grand-Ducale.

143. Dans le cadre de ses activités, la police prépare en outre des rapports judiciaires, qui sont adressés aux autorités judiciaires compétentes et ne sont pas publics et des rapports administratifs externes, qui sont adressés au ministère de la Sécurité intérieure, qui les transmet le cas échéant à d'autres ministères ou administrations.

#### *Confiance du public en les services répressifs sélectionnés*

144. Plusieurs études de confiance ont été effectuées depuis la réorganisation de la police en 2000. Une étude sur le sentiment d'insécurité au Luxembourg, qui comportait un volet satisfaction au contact et satisfaction avec le travail presté, a notamment été réalisée en 2007<sup>25</sup>. Elle indiquait un taux de satisfaction du contact avec la police oscillant entre 75% et 83% entre 2001 et 2007 et qui était de 78% en 2007. La satisfaction du travail fourni par la police a augmenté dans la période considérée, passant de 75% en 2001 à 81% en 2007. Selon une étude de confiance dans les organisations nationales de 2015, 82% des personnes interrogées déclaraient avoir confiance dans la police, qui occupe la deuxième place des organisations nationales dans le classement. Les études internationales, comme le [Global Competitiveness Report \(2015-2016\)](#), confirment ce haut niveau de confiance. [L'Eurobaromètre spécial sur la corruption \(2013\)](#) montre qu'une proportion plus faible des citoyens luxembourgeois (31%) pense que les pots-de-vin et l'abus de pouvoir personnel sont répandus dans la police par rapport à la moyenne de l'Union européenne (36%).

#### *Syndicats et associations professionnelles*

145. Six syndicats et associations professionnelles existent au sein de la Police Grand-Ducale, le plus important en nombre d'adhérents étant le Syndicat National de la Police Grand-Ducale Luxembourg a.s.b.l (SNPGL), qui représente essentiellement les deux groupes de personnel les plus nombreux, à savoir les inspecteurs et les brigadiers.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Cadre réglementaire*

146. Le cadre juridique régissant le personnel de la Police Grand-Ducale est fixé par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat (ci-après le « statut des fonctionnaires ») et la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique. Chacun de ces textes contient un article interdisant de solliciter ou d'accepter des pots-de-vin. La loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption a en outre ajouté un article au statut des fonctionnaires, disposant que les lanceurs d'alerte ne peuvent faire l'objet de représailles. En 2006, une charte des valeurs a été publiée au sein de la Police Grand-Ducale, qui mentionne la corruption dans un de ses articles.

#### *Cadre institutionnel*

147. Une Inspection générale de la Police (ci-après IGP), créée en même temps que la réorganisation des forces de l'ordre en 1999, joue un rôle de prévention et d'enquête en

---

<sup>25</sup> TNS ILRES, 25 juillet 2007, image de la Police Grand-Ducale

matière de corruption dans les rangs de la police. Dans le cadre de son rôle de prévention, l'IGP participe à la formation initiale et continue et réalise des études et audits<sup>26</sup> à la demande du ministre de la Sécurité intérieure, du ministre de la Justice ou du Procureur général d'Etat. L'IGP mène en outre des enquêtes et instructions sur les faits de corruption impliquant des membres – civils ou policiers – de la police. Elle n'a actuellement aucune compétence sur le plan disciplinaire, mais est informée des procédures en cours et des sanctions prononcées. Elle établit chaque année un rapport sur la discipline dans la police.

148. L'IGP est indépendante sur le plan organique de la police qu'elle contrôle. Elle est placée sous l'autorité du ministre de la Sécurité intérieure pour ses missions de contrôle de légalité et de qualité et sous celle des autorités judiciaires pour le volet pénal de son activité. L'IGP est dirigée par un Inspecteur Général nommé conjointement par le ministre de la Fonction publique et celui de la Justice pour un mandat de sept ans renouvelable. Ce poste peut être pourvu par un fonctionnaire de police du cadre supérieur ou un fonctionnaire de la carrière supérieure de l'administration remplissant les conditions d'ancienneté et de diplôme requises. La directrice actuelle de l'IGP est issue de la magistrature.

149. A l'exception de l'Inspecteur Général, l'effectif de l'IGP est du personnel de la police détaché. Elle compte 21 membres, dont trois auditeurs civils et 11 enquêteurs judiciaires, qui sont en majorité d'anciens membres des unités judiciaires de la Police Grand-Ducale. Son budget est d'environ 136.000 euros et les salaires de ses membres sont actuellement financés par le budget de la police. Elle est chargée d'un contrôle de légalité au travers d'enquêtes administratives, d'un contrôle qualité et d'enquêtes judiciaires.

150. Le projet de réforme de l'IGP (projet de loi n° 7044), qui est actuellement en cours en même temps que la réforme de la police, vise à renforcer son rôle en matière disciplinaire et à accroître son indépendance vis-à-vis de la police. Selon le projet, l'IGP effectuera toutes les instructions disciplinaires sur demande du Directeur général de la police. Elle n'aura pas compétence pour prononcer des sanctions. L'Inspecteur Général sera obligatoirement recruté parmi les magistrats ayant au moins quinze ans d'expérience et l'IGP bénéficiera de son budget et de son personnel propres. Ce dernier ne pourra plus ensuite officier dans la police (principe du non-retour). L'IGP sera placée sous l'autorité directe du ministre de la Sécurité intérieure.

151. L'IGP est une institution relativement récente et un élément positif dans le dispositif de lutte contre la corruption dans la police au Luxembourg. C'est le cas surtout depuis que les autorités ont pris conscience des problèmes d'indépendance et d'efficacité de cette institution, liés notamment à des difficultés de recrutement, des échanges de personnel entre la police et l'IGP et un manque de moyens. Des mesures ont été prises pour remédier à ces problèmes, comme la nomination en 2015 d'une Inspectrice Générale issue de la magistrature et non de la police. La réforme en cours est l'aboutissement de ce processus visant à doter l'IGP d'une indépendance organique et fonctionnelle par rapport à la Police Grand-Ducale. Selon l'EEG, cette réforme va indéniablement dans le bon sens, s'agissant notamment des conditions de recrutement de l'Inspecteur Général et de la volonté de doter cette institution d'un personnel et d'un budget propres. Le fait de doter les inspecteurs de

---

<sup>26</sup> Elle a notamment effectué une étude sur le surendettement dans la police et une autre sur la passation des marchés publics dans la police.

l'IGP de la qualité d'officier de police judiciaire est également positif, puisqu'il leur permettra d'ouvrir des enquêtes pénales sans en référer au parquet et de gagner ainsi en efficacité.

152. L'EEG souhaite néanmoins souligner que les ressources humaines et matérielles octroyées à l'IGP doivent être suffisantes pour remplir ses missions. Celles-ci apparaissent déjà relativement faibles compte tenu des activités actuelles de l'IGP, avec un effectif de l'ordre d'1% du total des fonctionnaires à contrôler, un budget de fonctionnement inférieur à 100 000 euros et un budget d'investissement réduit. Ces faibles ressources peuvent expliquer que l'IGP est à l'heure actuelle bien plus réactive que proactive. Elle n'est en effet à l'origine que d'une très faible partie des enquêtes menées, la grande majorité lui étant confiée par la police ou le parquet. Si, comme le prévoit la réforme, l'IGP est chargée à terme de mener toutes les enquêtes disciplinaires impliquant un policier, ceci impliquera nécessairement une augmentation de ses ressources, ce qui devrait lui permettre d'avoir également d'avoir une attitude plus proactive dans la détection d'actes de corruption dans la Police Grand-Ducale.

153. L'EEG note également que le recrutement et la formation des membres de l'IGP présentent à l'heure actuelle certaines lacunes, qui ne semblent pas traitées dans le cadre de la réforme. Aucune procédure spécifique n'est établie pour le choix des candidats à l'IGP et l'EEG a appris que par le passé, certains postes y ont été pourvus par copinage ou pour exfiltrer certaines personnes connaissant des difficultés au sein de leur service d'origine. De plus, les membres de l'IGP ne bénéficient d'aucune formation particulière en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. Ceci est d'autant plus préoccupant que l'IGP sera chargée au terme de la réforme en cours de la formation initiale des policiers en matière de déontologie.

154. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que l'Inspection générale de la Police soit dotée des ressources nécessaires à l'exercice de ses missions et (ii) que des modalités adéquates de recrutement d'un personnel qualifié et intègre, ainsi que de formation de ce personnel, soient définies.**

*Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés*

155. Il n'existe pas de politique anti-corruption et d'intégrité au sein de la Police Grand-Ducale. La police ne procède pas non plus à l'heure actuelle à une analyse préventive systématique des services ou situations exposés à des risques de corruption. Les autorités indiquent que, dans les cas de petite corruption, si les occasions sont nombreuses, les montants sont faibles et les risques de détection élevés. Ces risques sont aussi limités par le principe des « quatre yeux », les agents intervenant presque exclusivement en binôme. Selon les autorités, les risques de grande corruption sont quant à eux limités par le fait qu'une décision n'est jamais prise par une personne isolée et qu'un contrôle externe existe. En outre, la taille du pays fait que les unités opérationnelles sont généralement impliquées dans les acquisitions majeures, ce qui fait que les personnes impliquées dans ces décisions changent selon les dossiers.

156. Comme indiqué ci-dessus, la Police Grand-Ducale bénéficie d'une bonne image et de la confiance de la population. Les quelques affaires de corruption ayant eu lieu dans la police ne semblent être que des cas isolés. Nonobstant ce constat, l'EEG estime que la police

devrait améliorer ses activités de prévention de la corruption en interne, qui sont inexistantes à l'heure actuelle. La police conçoit la corruption comme une infraction générale, à traiter de la même façon que toute autre infraction pénale, et elle agit principalement de manière réactive et non proactive. Aucun travail d'analyse n'est mené sur les spécificités de la corruption au Luxembourg, qui passe rarement par de simples échanges de pots de vin. L'EEG a été informée que certaines infractions pénales ayant été commises au sein de la police auraient pu indiquer des éléments de corruption, mais que ces éléments n'ont pas été exploités. Elle est convaincue que des mesures supplémentaires doivent être prises pour mieux évaluer les risques de corruption et d'atteintes à l'intégrité dans la profession et renforcer la volonté et l'aptitude à répondre aux défis existant en ce domaine. **Le GRECO recommande de renforcer la gestion de risque au sein de la police, en développant un plan de recueil de renseignement pour identifier les problèmes et les nouvelles tendances en matière de corruption et d'atteintes à l'intégrité, couplé à un mécanisme d'évaluation régulière en vue de réduire ou d'éliminer les risques identifiés.** Ces efforts doivent aller de pair avec un renforcement de la formation, notamment de la formation continue, sur toutes les formes de corruption (voir recommandation au paragraphe 167).

#### *Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins*

157. Les opérations d'infiltration sont réglées par le Code de procédure pénale (art. 48-17 à 48-23). Le paiement en espèces des informateurs est la règle, mais une série de garde-fous existe pour éviter les abus. Les montants qui peuvent être mis à disposition pour rémunérer un informateur se trouvent sur un compte bancaire sur lequel seul le Procureur d'Etat dispose de la signature. En cas de paiement d'un informateur décidé après une procédure interne, le montant retenu est viré sur un autre compte auquel l'agent de police habilité à gérer des informateurs (le « controler ») a accès. Le montant est alors prélevé en espèces et remis à l'agent de police en contact avec l'informateur (le « handler »), en présence d'un deuxième agent traitant (principe des quatre yeux). En cas de paiement d'un montant supérieur à 3 000 euros, la présence du controler lors de la remise est obligatoire.

158. L'informateur acquitte la réception du montant et la quittance est remise par le handler au controler, qui dispose d'un spécimen de signature de l'informateur. Le controler établit également une quittance pour les handlers, qui indique notamment le numéro code de l'informateur et la référence de l'enquête au niveau de la police et du parquet. En outre, le paiement d'un informateur n'est possible que s'il est inscrit dans un registre, sous autorisation écrite du magistrat en charge de la supervision sur la gestion des informateurs.

#### *Principes éthiques et codes de conduite*

159. La [charte des valeurs de la Police Grand-Ducale](#) a été publiée en janvier 2006. Elle a été élaborée par la Direction générale de la police, avec l'accord des associations représentatives du personnel, sur la base du « Code européen d'éthique de la Police » du Conseil de l'Europe. La charte comprend 15 articles. Elle n'a pas de force exécutoire directe, ni de mécanisme d'exécution spécifique. D'après les réponses au questionnaire, son caractère contraignant découle de l'application de la loi sur la discipline dans la Force Publique, qui impose « un comportement irréprochable tant dans le service qu'en dehors du service » (art. 2). La charte est disponible sur l'intranet de la Police Grand-Ducale et se présente en préambule au recueil des prescriptions de service.

160. Cette charte des valeurs est une première étape positive à saluer. Elle mentionne notamment l'impartialité et l'incorruptibilité (art. 6), l'interdiction d'obéir à un ordre dont l'exécution constitue un crime ou un délit (art. 12), ainsi que la formation de base et la formation continue (art. 4). Cette première étape doit toutefois être encore développée, d'autant plus qu'il manque aussi au Luxembourg un code de conduite pour l'ensemble de la fonction publique, auquel les policiers pourraient aussi se référer.

161. L'EEG souligne l'intérêt pour la Police Grand-Ducale de disposer d'un ensemble de normes éthiques claires, spécifiques et illustrées d'exemples ou d'explications, qui lui permettrait non seulement de disposer d'un précieux outil d'orientation sur les questions éthiques, mais servirait aussi à informer le grand public des normes existantes. Cet instrument, qui devra être conçu sur la base d'une coopération entre la direction, les employés, les syndicats et autres acteurs intéressés, devra prendre en compte les risques spécifiques de corruption que peuvent rencontrer les policiers, tels qu'identifiés notamment à la lumière de la future politique de gestion des risques recommandée ci-dessus. Enfin, conformément à la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police, de tels codes doivent être « supervisés par des organes appropriés ». L'IGP pourrait être un tel organe, au terme de la réforme. Cela suppose aussi que des mesures puissent être prises face aux situations où un agent manque aux obligations édictées par le code.

162. En conséquence, **le GRECO recommande (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.**

#### *Conseil, formation et sensibilisation*

163. Lors de la formation de base des nouvelles recrues de la police, un cours de déontologie est dispensé à l'Ecole de la Police. Sa durée est de 12 heures pour la carrière d'inspecteur et de 10 heures pour la carrière de brigadier. Ce cours est obligatoire et fait partie des sujets à étudier pour l'examen d'admission définitive au sein de la police. La déontologie, notamment s'agissant des cadeaux et avantages et des conflits d'intérêts, est également abordée de manière transversale dans plusieurs autres cours, notamment ceux sur le déroulement d'enquête, Code pénal et Code d'Instruction criminelle. En outre, les valeurs ont figuré ces dernières années parmi les thèmes transversaux et verticaux de la formation initiale.

164. Il n'existe pas à l'heure actuelle de cours relatifs à la déontologie dans la formation continue. Cette situation devrait évoluer avec l'adoption des projets de loi réformant la police et l'Inspection générale de la Police, puisque cette dernière deviendra officiellement l'intervenant principal en matière de formation dans le domaine de la déontologie policière et de droits de l'homme.

165. Les policiers peuvent s'adresser à leurs supérieurs hiérarchiques ou au service juridique de la Direction générale de la Police s'ils souhaitent obtenir des conseils sur la conduite à adopter. En pratique, ils s'adressent souvent à la direction des ressources humaines, qui contacte le service juridique en cas de doutes. Il a aussi été indiqué à l'EEG que le parquet avait été contacté à l'occasion par des policiers en cas de dilemme d'ordre

déontologique. Les questions posées concernent généralement l'acceptation de marques d'hospitalité, la compatibilité d'activités accessoires rémunérées ou non avec la fonction ou encore l'engagement politique. L'EEG estime qu'il serait plus approprié qu'une instance ou des personnes spécialisées, qui ne soient pas au contact quotidien de fonctionnaires des autorités répressives, soient en charge de fournir des conseils confidentiels aux policiers en cas de dilemme d'ordre déontologique. Un tel mécanisme pourrait être mis en place dans le futur code de déontologie.

166. Les modalités de formation initiale à la déontologie apparaissent satisfaisantes à l'EEG. La publication régulière des supports de cours sur le réseau intranet de la Police Grand-Ducale est notamment une bonne pratique à saluer. Il conviendra bien sûr d'intégrer le moment venu à la formation le futur code de déontologie dont l'adoption est recommandée ci-dessus au moyen de discussions pratiques, d'ateliers et d'études de cas.

167. Par contre, le fait qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de formation continue à la déontologie est indéniablement problématique. L'EEG a appris que les thèmes enseignés chaque année dans le cadre de la formation continue, qui est obligatoire à raison de quatre heures de volet théorique par an, sont choisis notamment sur la base d'un sondage auprès de la hiérarchie policière. Ceci permet de répondre aux besoins du terrain, mais engendre le risque que les thématiques de déontologie soient reléguées au second plan. Or, la prévention de la corruption est tel un vaccin, qui doit faire l'objet de rappels réguliers. Le renforcement du rôle de l'IGP dans la formation en matière de déontologie dans le cadre de la réforme en cours permettra certainement d'intégrer davantage les problèmes concrets constatés par l'IGP dans le programme des cours. De manière plus générale, une définition pluriannuelle – et non seulement annuelle comme à l'heure actuelle – des besoins en matière de formation continue des policiers permettra de s'assurer qu'une palette plus large des besoins en matière de formation soit couverte par rotation et devrait permettre de pallier à l'absence de la déontologie dans la formation continue ces dernières années. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) qu'une planification pluriannuelle de la formation continue des policiers intègre les besoins en matière de formation déontologique et (ii) qu'un mécanisme de conseil confidentiel aux policiers sur les dilemmes éthiques et les questions de déontologie soit mis en place.**

## **Recrutement et évolution de carrière**

### *Régimes d'emploi*

168. La police se compose d'un cadre policier et d'un cadre administratif et technique. Le cadre policier est composé de personnel policier : membres du cadre supérieur de la police, inspecteurs et brigadiers. Le cadre administratif et technique est composé de personnel à statut civil, qui a pour mission d'exécuter des tâches non policières. En outre, les fonctionnaires civils des carrières supérieure et moyenne et les employés des carrières A1, A2 et B1 peuvent être appelés à remplir des missions de police judiciaire, à condition qu'ils soient affectés depuis au moins deux ans dans une des sections ou cellules du Service de Police judiciaire.

169. Les membres du cadre policier de la Police Grand-Ducale ont, selon la Constitution, le statut militaire. Ils sont soumis au code pénal militaire et à la loi modifiée du 16 avril 1979

relative à la discipline dans la Force Publique. Par contre, depuis la création du corps actuel de Police en 2000, les grades militaires ont été remplacés par des grades civils.

#### *Procédure de nomination et promotion*

170. Les membres du cadre supérieur de la police sont nommés et promus par le Grand-Duc sur proposition du Conseil de gouvernement. Les membres des autres carrières sont nommés et promus par le ministre de la Sécurité intérieure, qui les affecte aux emplois ou les en désaffecte. Pour être nommés, ils doivent remplir les conditions d'admission à leurs carrières respectives, qui sont prévues dans le règlement grand-ducal du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier. Les examens en vue de l'admission au sein de la police ou au sein de certains services sont menés par des commissions d'examen dont les membres sont nommés par le ministre. Une disposition prévoit que les membres d'une commission ne peuvent participer aux examens auxquels participe un parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclus.

171. Les carrières au sein du cadre policier sont séparées. Pour chacune, l'admission est conditionnée à la réussite d'un examen-concours. Les épreuves et leurs coefficients sont variables selon la carrière, mais comportent des épreuves d'aptitude ou de connaissances, des tests psychologiques et une épreuve sportive. Elles comprennent aussi au moins un entretien. Les candidats sont classés selon les résultats obtenus, dans la limite du nombre de postes à pourvoir, fixé préalablement aux épreuves par le ministre de la Sécurité intérieure. Le règlement du 27 avril 2007 prévoit aussi un recrutement par examen pour l'admission au Service de police judiciaire et au Service de contrôle à l'aéroport.

172. L'un des critères pour être admis à passer l'examen-concours est d'offrir les garanties de moralité requises. Ceci est apprécié sur la base d'un extrait du casier judiciaire produit par le candidat. En outre, le ministre de la Sécurité intérieure envoie la liste des candidats qui remplissent les conditions d'admission à la Police pour vérification supplémentaire dans les fichiers de police. Ce contrôle vise des faits éventuels n'ayant pas encore donné lieu à condamnation pénale définitive, ainsi que des infractions à la législation sur les stupéfiants. Un arrêt du Tribunal administratif a en outre déterminé que les garanties de moralité requises ne se limitent pas à la seule prise en considération des faits qualifiés pénalement et que le ministre n'est pas lié par l'appréciation des faits par les juges correctionnels. Cette décision peut faire l'objet d'un recours du candidat.

173. Les candidats suivent ensuite une période de formation théorique et pratique d'une durée d'un an (pour les brigadiers) à deux ans (pour les inspecteurs et les membres du cadre supérieur). Dans le cadre de la réforme, la durée de la formation initiale des inspecteurs et des membres du cadre supérieur sera portée à trois ans. Une partie de la formation théorique ou pratique a lieu à l'étranger. A l'issue de la formation, les candidats sont classés, soit sur la base des notes obtenues au cours de la formation (pour les inspecteurs), soit sur la base d'un examen de sortie (pour les membres de la carrière supérieure et les brigadiers). Ce classement détermine la nomination au grade de brigadier, d'inspecteur adjoint, et le rang d'ancienneté du candidat pour la carrière supérieure.

174. L'avancement a lieu en règle générale automatiquement à l'ancienneté, mais un examen de promotion est en plus prévu pour l'avancement à certains grades. Le passage de la carrière de brigadier à celle d'inspecteur et celui de la carrière d'inspecteur à la carrière

supérieure sont aussi conditionnés au passage d'un examen. En outre, l'appréciation joue également un rôle pour la nomination à certains postes ou grades, notamment depuis 2015 pour la nomination des chefs de service/postes à responsabilité particulière.

175. L'EEG considère que les règles sur le recrutement des policiers en début de carrière sont précises et comprennent un contrôle assez large d'intégrité, ce qui est à saluer. Concernant la promotion, elle se fait principalement à l'ancienneté, avec une volonté proclamée de mieux tenir compte des résultats de l'appréciation et des compétences, notamment dans le cadre de la réforme. Par contre, aucun contrôle d'intégrité des candidats n'est effectué lors de la promotion, ni plus généralement au cours de la carrière des policiers. Ceci est une lacune, de l'avis de l'EEG, du point de vue de la prévention de la corruption. Des risques d'atteinte à l'intégrité des policiers et/ou des tentatives de corruption peuvent en effet apparaître après le recrutement dans le cadre de leur travail quotidien et il est important que ces risques soient pris en compte. C'est pourquoi, **le GRECO recommande qu'un contrôle d'intégrité des candidats soit mis en place, non seulement dans le cadre des décisions de promotion, mais aussi à intervalles réguliers au cours de la carrière.**

#### *Evaluation des performances*

176. Un système d'appréciation a été introduit dans le statut des fonctionnaires en 2015. Il vise à évaluer d'une part la pratique professionnelle sur la base des compétences définies dans la description de poste et d'autre par la réalisation du plan de travail individuel. Un entretien d'appréciation entre le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique a lieu au cours des trois derniers mois de la période de référence, qui est en principe de trois ans pour les policiers titulaires et d'un an pour les policiers en formation. A l'issue de l'entretien, le supérieur hiérarchique soumet par écrit au chef d'administration une proposition d'appréciation motivée, comprenant les observations du fonctionnaire évalué. La décision motivée du chef d'administration est communiqué par écrit au fonctionnaire.

177. L'octroi du meilleur niveau de performance (niveau de 4 sur une échelle de 1 à 4) donne lieu à trois jours de congé. Le niveau 2 donne lieu à une recommandation de suivre des formations dans les domaines de compétence jugés insuffisants. Le niveau 1 entraîne le déclenchement d'une procédure d'amélioration des compétences professionnelles. En cas d'échec de cette procédure, une procédure d'insuffisance professionnelle est déclenchée, qui peut conduire au déplacement, à la réaffectation ou à la révocation.

#### *Rotation et mobilité*

178. Aucun système de rotation régulière ou périodique n'existe pour les policiers. L'EEG encourage les autorités du Luxembourg à étudier l'introduction d'une telle mesure pour certains postes à risques qui pourraient apparaître dans le cadre du renforcement de la gestion des risques recommandée dans ce rapport.

179. Les policiers peuvent faire l'objet d'un changement d'affectation ou de fonction, à leur demande ou dans l'intérêt du service. Le changement d'affectation est décidé par le chef de l'administration dont il relève et le changement de fonction par l'autorité investie du pouvoir de nomination (ministre de la Sécurité intérieure ou le Grand-Duc pour la carrière supérieure).

180. Les mutations internes à la police se font sur la base de la publication des vacances de postes par note de service. Elles précisent les conditions à remplir, qui peuvent consister en des conditions d'ancienneté ou de grade. Une règle générale interne à la police prévoit qu'après l'acceptation d'un nouvel emploi, un intéressé ne peut demander une nouvelle mutation avant l'écoulement d'un délai de trois ans. Cette règle connaît cependant des exceptions dans l'intérêt du service ou l'intérêt personnel.

#### *Cessation des fonctions et révocation*

181. La cessation des fonctions résulte de l'atteinte de la limite d'âge, de la démission volontaire ou de la démission d'office prévue notamment en cas de perte de la nationalité, des droits civils et politique ou de révocation (art. 38 et 40 du statut des fonctionnaires). La révocation est une peine disciplinaire. Elle est prononcée par l'autorité de nomination, à savoir le Grand-Duc pour les membres du cadre supérieur et par le ministre de la Sécurité intérieure pour les inspecteurs et les brigadiers. Le policier révoqué a un droit de recours auprès du tribunal administratif, qui statue comme juge du fond. La révocation a lieu de plein droit en cas de condamnation du policier à une peine privative de liberté supérieure à un an ou à l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 31 du Code pénal.

#### *Salaire et avantages*

182. Les traitements des policiers sont définis par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires. S'y ajoutent des primes d'astreinte et de régime militaire, qui sont considérées comme faisant partie du traitement car elles sont liées au statut et attribuées à tous les membres du cadre policier, indépendamment de leur affectation.

<b>TRAITEMENT EN DEBUT DE CARRIERE</b>	<b>MENSUEL (EN POINTS INDICIAIRES*)</b>	<b>ASTREINTE (EN POINTS INDICIAIRES)</b>	<b>MILITAIRE (EN POINTS INDICIAIRES)</b>	<b>TOTAL</b>	<b>MENSUEL BRUT (EN EUROS)</b>	<b>ANNUEL BRUT (EN EUROS)</b>
<b>BRIGADIER</b>	142	22	35	199	3.765,66	48.953,53
<b>INSPECTEUR</b>	156	22	35	213	4.030,58	52.397,50
<b>CADRE</b>	320	0	15	335	6.339,17	82.409,22

\* : 1 point = 18,9228970 Euros (date de référence : 1/04/2017)

183. Les traitements évoluent pendant la carrière, en fonction de l'avancement en échelon et en grade. L'avancement en échelon se fait de manière automatique à l'ancienneté. L'avancement en grade se fait à l'ancienneté ou suite à une promotion. En revanche, le système d'appréciation n'a pas d'influence directe sur le traitement. Il peut toutefois avoir une influence indirecte, dans la mesure où le plus bas niveau de performance entraîne une procédure d'insuffisance professionnelle, qui peut conduire notamment à une réaffectation à un grade inférieur. De la même manière, l'appréciation entre en jeu dans la décision de nomination d'un policier à un poste à responsabilité particulière, qui s'accompagne d'une augmentation des échelons de traitement.

184. Tous les policiers bénéficient en outre d'une indemnité d'habillement et certains policiers bénéficient encore d'un logement de service. Les logements de service sont toutefois en train de disparaître progressivement, suite à une décision gouvernementale de supprimer l'obligation des policiers de résider au niveau de leur brigade d'affectation et le

droit au logement concomitant. Enfin, les agents affectés au Service de police judiciaire, aux services régionaux de recherche et d'enquêtes criminelles et aux services de police technique bénéficient d'une indemnité de 15 points indiciaires, destinée à compenser des dépenses liées à la fonction d'enquête.

### **Conflits d'intérêt**

185. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les policiers sont soumis à des règles relatives à l'exercice d'activités accessoires, qui sont soumises à déclaration et autorisation (voir ci-dessous). S'agissant des conflits d'intérêts ad hoc, l'article 15 du statut des fonctionnaires fixe les règles en matière d'abstention et s'applique aussi aux policiers. Le fonctionnaire doit informer son supérieur lorsqu'il « peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance » dans une affaire sur laquelle il est amené à se prononcer dans l'exercice de ses fonctions. Le supérieur doit décharger le fonctionnaire lorsqu'il estime que l'indépendance de celui-ci risque d'être compromise. Le policier qui ne s'abstient pas d'agir dans un cas d'espèce dans lequel il a un intérêt privé s'expose à des sanctions disciplinaires ou pénales (infraction de prise illégale d'intérêts).

186. L'EEG admet que l'article 15 du statut des fonctionnaires permet en soi de gérer les cas de récusation et d'abstention, même si les autorités n'ont fait état d'aucun cas concret d'application de cette règle. Néanmoins, il est formulé de manière très générale et ne contient pas de précisions sur des constellations spécifiques, telles que les liens familiaux et conjugaux, par exemple. L'hypothèse des liens personnels entre un membre de la police judiciaire et l'avocat défendant une personne faisant l'objet d'une enquête devrait aussi être examinée. Une concrétisation de la règle générale de l'article 15 permettrait ainsi de clarifier davantage, à l'attention des policiers et de leurs supérieurs, les cas dans lesquelles une abstention est nécessaire. Une telle concrétisation pourrait intervenir dans la loi ou dans le futur code de conduite. Par conséquent, **le GRECO recommande de concrétiser les règles en matière d'abstention par des critères spécifiques, notamment familiaux et conjugaux.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

187. Il n'existe pas d'incompatibilités spécifiques avec la fonction de policier. La seule règle d'incompatibilité vient du statut des fonctionnaires (art. 17), selon lequel la qualité de fonctionnaire est incompatible avec le mandat de député.

188. L'exercice de toute activité rémunérée doit être autorisé au préalable par le gouvernement en conseil (art. 13 de la loi sur la discipline dans la force publique). En pratique, les demandes sont adressées à la direction des ressources humaines de la Police Grand-Ducale, qui les transmet au ministère de la Sécurité intérieure en vue de l'approbation par le Conseil de gouvernement. Il n'existe pas de procédure de vérification explicite des demandes d'autorisation, mais si la direction des ressources humaines estime que l'activité est susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts, elle demande des informations complémentaires au requérant. Si le doute persiste, elle transmet la demande avec un avis défavorable.

189. L'EEG note que les conflits d'intérêts peuvent aussi naître de l'exercice d'activités non rémunérées, qui ne sont pas soumises à autorisation préalable du ministre de tutelle. La règle générale de l'article 15 du statut des fonctionnaires pourrait permettre de régler un tel cas, mais l'EEG encourage néanmoins les autorités à préciser ce point dans le futur code de conduite. Il serait également utile de préciser dans le code la position de la Police Grand-Ducale vis-à-vis de l'exercice d'activités politiques. Hors l'incompatibilité susmentionnée avec le mandat de député et le devoir de réserve dans l'exercice des fonctions (art. 11 de la loi sur la discipline dans la force publique), il semble possible pour un policier de concilier ses fonctions avec une activité politique rémunérée, sous réserve d'autorisation du gouvernement.

190. Il existe des exceptions à la nécessité de déclaration et d'autorisation préalable, s'agissant de la recherche scientifique, de la publication d'ouvrages et d'articles, de l'activité artistique et de l'activité syndicale.

191. D'après les informations recueillies lors de la visite sur place, il semble y avoir peu de demandes d'activités accessoires et la pratique d'octroi des autorisations est traditionnellement restrictive. Toutefois, une autorisation récente donnée à un policier de travailler à mi-temps pour ouvrir un magasin de vêtements, puis un magasin d'alimentation a rencontré l'incompréhension des interlocuteurs de l'EEG. L'EEG partage cette incompréhension. Ce cas semble néanmoins être une exception dans un régime qui semble bien fonctionner de manière générale et il a été résolu par le placement du policier en congé sans traitement.

192. Selon les textes, l'obligation de notification s'applique également aux activités professionnelles du conjoint du policier (art. 13.4 du statut des fonctionnaires). Si cette activité se révèle incompatible avec la fonction du policier et si ce dernier ne peut garantir qu'elle prendra fin dans un délai déterminé, l'autorité de nomination décide si le policier doit être maintenu dans ses fonctions, si sa résidence, sa fonction ou son affectation doit être modifiées ou s'il doit être démis d'office. En pratique, toutefois, cette obligation semble être tombée en désuétude. L'EEG encourage les autorités luxembourgeoises à clarifier la nécessité et la portée de cette règle. Si elle n'est plus souhaitée, elle les encourage à l'abroger afin de clarifier les obligations légales des policiers et d'éviter que des normes en désuétude subsistent dans l'ordre juridique luxembourgeois.

193. La détention d'intérêts financiers ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique, sous réserve qu'ils ne compromettent pas l'indépendance du fonctionnaire (art. 13 de la loi sur la discipline dans la fonction publique). Cela serait par exemple le cas si l'investissement confiait au policier un pouvoir de décision réel dans l'entreprise.

### *Cadeaux*

194. Il n'y a pas de règles explicites relatives à l'acceptation de cadeaux. Cette lacune avait déjà été signalée par le GRECO dans le cadre du [Rapport d'Evaluation du Second Cycle](#) à l'égard des fonctionnaires et avait fait l'objet d'une partie d'une recommandation, qui n'avait pas été mise en œuvre sur ce point. L'EEG a toutefois pu constater qu'en pratique, le principe de l'interdiction des cadeaux semble clair pour tous les interlocuteurs rencontrés sur place. Cette thématique semble par ailleurs être abordée dans le cadre de la formation. L'interdiction de l'acceptation de tout cadeau ou invitation par les policiers devrait

néanmoins être inscrite explicitement dans une loi ou le futur code de conduite. Par conséquent, **le GRECO recommande que l'interdiction de l'acceptation de tout cadeau soit explicitée par écrit.**

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

195. L'utilisation abusive de ressources publiques n'est pas spécifiquement réprimée. La loi sur la discipline dans la force publique contient toutefois un article précisant que les objets confiés au policier dans l'intérêt du service ne peuvent être déplacés sans autorisation de ses supérieurs. Les autorités précisent également que les principes généraux de la discipline militaire (art. 2 de la loi sur la discipline dans la force publique) devraient pouvoir s'appliquer à la plupart des comportements. Par ailleurs, certains articles du Code pénal, comme le détournement (art. 240), la destruction d'actes et de titres (art. 241 et 242) ou l'abus de confiance (art. 491), pourraient trouver à s'appliquer. Les données transmises par l'IGP font état de quelques affaires, qui concernent notamment des dépenses imputées au budget de l'Etat en l'absence de réelles contreparties, du versement d'indemnités au montant exagéré, ou de la déclaration d'heures supplémentaires non effectivement réalisées.

#### *Contacts avec des tiers, données confidentielles*

196. Il n'existe aucune disposition spécifique réglant les contacts avec des tiers hors des procédures officielles. Si le contact a lieu pour influencer le policier dans une procédure, celui-ci s'expose à des sanctions disciplinaires ou pénales. Les cas où le policier doit effectuer une procédure dans laquelle intervient une personne avec laquelle il entretient des contacts privés sont plus difficiles à gérer. L'art. 15 du statut des fonctionnaires sur les conflits d'intérêts ad hoc est applicable et devrait conduire le policier à s'abstenir d'effectuer lui-même la procédure.

197. Les policiers sont tous tenus au secret professionnel. Le secret de l'instruction s'applique en outre dans le cadre des informations judiciaires. Enfin, la législation relative à la protection des données personnelles s'applique, qui fait que la transmission d'une information constitue un traitement de données qui n'est autorisé que s'il a une finalité légale. Les données transmises par l'IGP font état de plusieurs affaires de violation du secret professionnel chaque année. Il s'agit essentiellement de transmission de données confidentielles par un policier à un proche ou une connaissance ou d'utilisation personnelle de telles informations, dans le cadre d'un divorce par exemple.

#### *Restrictions après la cessation de fonctions*

198. Il n'existe pas de restrictions applicables après la cessation de fonctions. La loi sur la discipline dans la force publique reste applicable aux policiers ayant quitté leurs fonctions, mais seulement si une action est intentée dans les six mois suivant la fin des fonctions et pour des faits graves pouvant entraîner la révocation (art. 23 de la loi sur la discipline dans la force publique).

199. L'absence de règles relatives au pantouflage dans la fonction publique avait déjà été notée par le GRECO dans le cadre du Second Cycle d'Evaluation. S'agissant de la police, l'EEG

souligne les risques que ce phénomène fait peser sur l'intégrité (emploi offert en récompense, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues de la police au profit d'un nouvel employeur, etc.). Ces risques et l'ampleur du phénomène n'ont pas été étudiés au Luxembourg. D'après les informations recueillies par l'EEG, la pratique de départs vers le secteur privé, suivie éventuellement d'un retour au sein de la police semble exister, notamment au moyen de l'utilisation de congés sans solde, même si elle semble peu utilisée. L'EEG rappelle que la Recommandation R(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics contient des lignes directrices spécifiques en cas de cessation de fonctions publiques (art. 26). En particulier, il est stipulé que « l'agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique ». Afin d'avoir une idée plus précise de l'ampleur du phénomène et de mieux l'encadrer, **le GRECO recommande qu'une étude soit réalisée sur la pratique des activités après cessation des fonctions des policiers et que, à la lumière des résultats, soit adopté un cadre qui permettrait de garantir la transparence et de limiter les risques de conflits d'intérêts.**

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

200. Les policiers ne sont pas soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine, revenus, passif et intérêts.

201. L'EEG note que l'obligation de déclaration financière peut jouer un rôle de prévention des risques de corruption dans la police, par exemple pour les postes haut placés ou pour les agents s'occupant de la passation des marchés publics, qui peuvent être plus susceptibles à la corruption. De telles déclarations peuvent également être un moyen d'identifier les situations d'endettement – problème qui a été reconnu comme pouvant exister dans la Police Grand-Ducale – et de mettre en place des mesures d'aide sociale. L'EEG encourage les autorités à examiner cette question dans le cadre du renforcement de la gestion des risques recommandée ci-dessus.

### **Contrôle et application de la loi**

#### *Surveillance et contrôle internes*

202. En l'absence d'un code de déontologie de la police, il n'existe pas non plus de mécanisme de contrôle interne spécifique des obligations déontologiques. De façon générale, le contrôle interne est exercé par le supérieur hiérarchique, qui peut engager le cas échéant la responsabilité disciplinaire du policier. Ce mécanisme semble être plus réactif que proactif et, comme indiqué à l'EEG, il « dépend de l'engagement du personnel hiérarchique ». L'EEG renvoie à la recommandation contenue au paragraphe 162 s'agissant de la nécessité de mise en place d'un mécanisme de supervision crédible du respect par les policiers de leurs obligations déontologiques.

203. La procédure disciplinaire est décrite au chapitre IV de la loi sur la discipline dans la Force Publique. Il est procédé à une instruction disciplinaire lorsque des faits laissant présumer que le policier a manqué à ses devoirs sont à la connaissance du supérieur hiérarchique. Ce dernier rassemble alors tous les éléments à charge et à décharge susceptibles de contribuer à la manifestation de la vérité. Le policier est notifié des faits qui lui sont reprochés et il a dix jours pour adresser ses observations et demander un

complément d’instruction. Le supérieur hiérarchique décide s’il y a lieu de donner suite à cette demande. Si le policier est suspecté d’avoir commis une faute susceptible d’entraîner une sanction disciplinaire grave, le supérieur hiérarchique peut le suspendre.

204. A la fin de l’instruction, le supérieur hiérarchique transmet le dossier avec ses conclusions au chef de corps, qui peut classer l’affaire, appliquer une sanction de sa compétence<sup>27</sup> ou transmettre le dossier au conseil de discipline de la force publique s’il estime que les faits sont à sanctionner plus sévèrement<sup>28</sup>. Le chef de corps porte immédiatement sa décision à la connaissance du ministre de la Sécurité intérieure, qui peut l’infirmier pour appliquer lui-même une sanction ou transmettre le dossier au conseil de discipline. Toutes les décisions doivent être motivées et le policier doit en être valablement informé. Il peut faire appel de ces décisions auprès de l’autorité disciplinaire immédiatement supérieure ou du ministre de la Sécurité intérieure si la décision émane du chef de corps. En cas de rejet de l’appel, un recours est possible auprès du Tribunal administratif.

205. Le conseil de discipline de la force publique est chargé d’instruire les affaires d’une certaine gravité et de présenter un avis sur l’application d’une peine par l’autorité disciplinaire compétente. Il est présidé par un magistrat de l’ordre judiciaire. Il compte en outre un fonctionnaire supérieur de l’administration gouvernementale, un officier de l’armée, un membre du cadre supérieur de la police et un membre du cadre supérieur de l’IGP. Ils sont nommés par le Grand-Duc pour un mandat de trois ans renouvelable. Les audiences du conseil ne sont pas publiques. Il instruit l’affaire, entend le policier, ainsi que des experts et témoins s’il l’estime nécessaire. Il décide à la majorité de ses membres.

206. L’autorité compétente pour prononcer les sanctions disciplinaires – le supérieur disciplinaire – varie selon la gravité de la sanction encourue (art. 25 de la loi sur la discipline dans la Force publique). Pour la plupart des sanctions, plusieurs supérieurs sont compétents et la règle est alors que c’est le supérieur disciplinaire direct qui exerce le pouvoir disciplinaire (art. 26).

207. Le délai de prescription pour les infractions dont la gravité ne nécessite pas une intervention du conseil de discipline est d’un an. Celui des infractions impliquant l’avis du conseil de discipline est de trois ans. A l’issue de la réforme, le délai de prescription pour toutes les procédures disciplinaires sera de trois ans.

### *Surveillance et contrôle externes*

208. Comme expliqué ci-dessus, l’IGP est compétente pour enquêter pour des faits de corruption impliquant des membres de la Police. Elle est en outre informée des procédures disciplinaires et établit un rapport annuel sur la discipline dans la police. Dans le cadre de la réforme en cours de la police et de l’IGP, il est prévu qu’elle effectuera toutes les instructions en matière disciplinaire sur saisine du Directeur général de la police. Elle ne sera

---

<sup>27</sup> avertissement ; réprimande ; arrêts ; ou amende ne dépassant pas le cinquième d’une mensualité brute du traitement de base ou de l’indemnité moyenne

<sup>28</sup> amende pouvant aller jusqu’à d’une mensualité brute du traitement de base ou de l’indemnité moyenne ; désignation de commissaires spéciaux pour terminer, aux frais du policier, des travaux qu’il est en retard d’effectuer ; déplacement ; suspension des majorations biennales pour une durée d’un à trois ans ; retard dans la promotion ou l’avancement en traitement pour un an au maximum ; rétrogradation ; exclusion temporaire des fonctions ; mise à la retraite d’office ; révocation

pas compétente pour prononcer des sanctions, qui seront prononcées, selon leur degré de gravité, par le Directeur général de la Police ou le ministre de la Sécurité intérieure.

209. Compte tenu du fait que les missions de l'IGP ne sont pas exclusives en matière judiciaire et sont encore inexistantes en matière disciplinaire, plus qu'un contrôle externe pour détecter en amont des comportements contraires aux normes, elle agit comme un pouvoir de réaction face à des dénonciations ou plaintes à l'encontre d'un policier. L'EEG renvoie à ses considérations concernant le manque actuel de ressources humaines et financières de l'IGP et à la recommandation contenue au paragraphe 154.

210. Les policiers ayant la qualité d'officiers de police judiciaire sont également soumis à la surveillance du procureur d'Etat. Ce contrôle, qui se limite aux manquements aux devoirs et obligations de la fonction d'officier de police judiciaire, peuvent donner lieu à un avertissement et, en cas de manquements plus graves ou de récidive, à une comparution devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. Celle-ci peut prononcer une réprimande, la suspension ou le retrait de la qualité d'officier de police judiciaire. Ses décisions ne sont pas susceptibles de recours.

#### *Surveillance exercée par le public et la société civile*

211. Toute personne ayant connaissance d'un dysfonctionnement au sein de la police peut s'adresser à la police, à l'IGP ou aux autorités judiciaires. Une application appelée [commissariat virtuel](#) est disponible à cette fin sur le site internet de la police. Le formulaire électronique de contact oblige la personne à s'identifier, mais d'après les autorités, il est possible de faire des dénonciations anonymes en indiquant des données fictives. Il est également possible de contacter l'IGP. D'après les informations soumises à l'EEG, en 2015, 47% des 251 dossiers d'enquêtes et de réclamations traitées par l'IGP avaient pour origine une dénonciation de la part d'un citoyen.

212. Les faits ayant manifestement un caractère pénal sont transmis au procureur d'Etat, qui apprécie les suites à donner et peut charger l'IGP ou la police d'une enquête. D'après les entretiens menés sur place, l'IGP est systématiquement saisie dans un tel cas. Celle-ci effectue les investigations nécessaires, éventuellement avec l'assistance de la police judiciaire pour les éléments techniques. Pour les faits qui relèvent du domaine disciplinaire, l'IGP et la police sont toutes les deux compétentes à l'heure actuelle. La réforme en cours prévoit, comme expliqué ci-dessus, de donner compétence exclusive à l'IGP pour les investigations de nature disciplinaire.

213. Les possibilités pour un citoyen de contester formellement l'inaction des autorités chargées des enquêtes disciplinaires sont limitées. Si le citoyen s'est d'abord adressé à la police, il peut contacter l'IGP. Ceci présuppose cependant que le comportement dénoncé perdure, car il n'est pas officiellement informé des suites données à sa dénonciation. Dans l'hypothèse de dénonciation de faits au ministère public, il est informé d'une décision de classement sans suite dans l'hypothèse où il s'était déclaré victime et bénéficie, à ce titre, d'un droit de recours. Concernant les réclamations déposées en matière disciplinaire, de nombreux citoyens, d'après le Médiateur, se seraient plaints de ne pas avoir été informés des suites données. Il ne semble pas y avoir de recours possible d'un citoyen devant une autorité administrative supérieure en cas de classement sans suite par l'IGP ou la police.

L'EEG encourage les autorités à informer systématiquement les dénonciateurs/plaignants des suites données aux dénonciations ou plaintes.

214. L'EEG a également appris durant la visite que les policiers luxembourgeois en uniforme ne portent ni matricule, ni indication de leur nom. Ceci peut être considéré comme une faiblesse, car cela rend plus difficile l'établissement des faits que le citoyen souhaiterait dénoncer et peut donner aux policiers l'impression de bénéficier d'un certain anonymat. Certes, il existe un journal des incidents qui fournit des indications sur l'identité des policiers déployés dans une certaine zone, mais, aux yeux des citoyens, le port d'un matricule renforcerait la transparence, tout en respectant la vie privée des policiers. L'EEG rappelle que conformément à la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police, les personnels de police doivent être en mesure d'attester de leur identité professionnelle lors d'interventions. En conséquence, **le GRECO recommande que les policiers en uniforme soit identifiables individuellement, par exemple par un matricule.**

#### *Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

215. Le Code de procédure pénale oblige les agents publics (art. 23) et les officiers de police judiciaire (art. 12) d'informer sans délai le procureur d'Etat des infractions dont ils ont connaissance. Les policiers s'exposent à des sanctions pénales (art. 141 du Code pénal) s'ils ne le font pas. Enfin, la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification a introduit dans le statut des fonctionnaires une disposition qui prévoit qu'aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de représailles pour avoir témoigné ou relaté de tels faits (art.44bis paragraphe 2). La jurisprudence de la Cour de Cassation de janvier 2018 (voir paragraphe 14), reconnaissant le statut de lanceur d'alerte de l'un des protagonistes de l'affaire LuxLeaks en appliquant scrupuleusement les critères retenus par la Cour européenne des droits de l'homme (*Guja c. Moldova*, 12 février 2008), s'applique également aux policiers.

216. L'obligation de signalement des faits de nature pénale impliquant un policier est positive. Par contre, s'agissant de faits de nature disciplinaire, cette obligation semble s'appliquer seulement aux supérieurs vis-à-vis de leurs subordonnés (art. 9.3 du statut des fonctionnaires). L'absence d'une telle obligation est préoccupante du point de vue de la co-responsabilisation et de l'implication des policiers dans le respect des normes éthiques et de conduite par la Police Grand-Ducale. L'EEG invite donc les autorités luxembourgeoises à établir une obligation de signalement, applicable à tous les policiers, des faits de nature disciplinaire dont ils auraient connaissance. Ceci pourrait être fait dans le futur code de déontologie dont l'adoption est recommandée dans ce rapport.

217. L'EEG note aussi que s'agissant de la protection des lanceurs d'alerte, il n'existe aucune disposition spécifique à la police et seule la règle générale susmentionnée du statut des fonctionnaires s'applique. Cette seule règle lui semble insuffisante et elle souligne que la protection des lanceurs d'alerte est particulièrement importante dans les organisations de type hiérarchique comme la police, où prévaut parfois de façon informelle une « loi du silence ». Lorsque des policiers décident de faire un signalement, ils préfèrent parfois rester anonymes. D'après les informations recueillies par l'EEG, si les dénonciations anonymes de faits de nature pénale semblent bien donner lieu à l'ouverture d'une enquête, tel ne semble pas toujours le cas des plaintes anonymes en matière administrative ou disciplinaire. Or, en

l'absence de règles suffisantes en matière de protection des lanceurs d'alerte, les plaintes anonymes peuvent avoir tendance à se multiplier. **Le GRECO recommande de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la Police Grand-Ducale.** Un tel renforcement pourrait par exemple passer par une sensibilisation à tous les échelons de la hiérarchie.

#### *Poursuites pénales et immunité*

218. Les policiers ne bénéficient d'aucune immunité ou d'autres privilèges de procédure. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire.

#### *Statistiques*

219. Les statistiques fournies par les autorités font état de huit affaires pénales jugées ou en cours ces cinq dernières années, pour des faits notamment de faux et usage de faux. 31 enquêtes disciplinaires (correspondant à des fautes mineures) étaient en cours sur la même période, ainsi que 39 instructions disciplinaires (pour des faits plus graves, pouvant aller au conseil disciplinaires).

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

220. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Luxembourg :

*A l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **encadrer les conditions de recrutement direct de hauts fonctionnaires dans la carrière politique, notamment au regard des risques encourus pour l'impartialité et l'indépendance de la fonction publique en raison des fonctions privées exercées antérieurement à leur nomination (paragraphe 39) ;**
- ii. **qu'un Code de déontologie s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique soit adopté et régulièrement mis à jour (paragraphe 50) ;**
- iii. **renforcer les mécanismes internes pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation à ces questions, y compris un conseil confidentiel et des formations à intervalles réguliers pour les ministres et les hauts fonctionnaires dans la carrière politique (paragraphe 56) ;**
- iv. **inscrire dans la loi le principe de transparence des documents détenus par les autorités publiques (paragraphe 61) ;**
- v. **(i) introduire des règles détaillées sur la manière dont les ministres et les hauts fonctionnaires dans la carrière politique entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; et (ii) divulguer des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et l'objet précis des discussions (paragraphe 69) ;**
- vi. **préciser les règles sur l'abstention des hauts fonctionnaires dans la carrière politique par des critères spécifiques, notamment familiaux et conjugaux (paragraphe 86) ;**
- vii. **(i) renforcer les règles sur les cadeaux s'appliquant aux ministres et (ii) expliciter les règles sur les cadeaux s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique (paragraphe 102) ;**
- viii. **(i) qu'une obligation d'informer, durant une certaine période, un organe approprié de toute nouvelle activité professionnelle entreprise soit établie pour tous les anciens membres du gouvernement ainsi que pour les anciens hauts fonctionnaires dans la carrière politique et (ii) que ladite activité soit analysée et encadrée ou prohibée, le cas échéant, pour écarter tout soupçon de conflit d'intérêts lorsqu'elle intervient dans un domaine relevant d'un régime d'autorisation ou de surveillance par l'entité que quitte l'ancien membre du gouvernement ou l'ancien haut fonctionnaire (paragraphe 110) ;**
- ix. **(i) étendre les obligations de déclaration et de publication concernant les ministres pour couvrir également les biens immobiliers de placement et de**

rendement ainsi que les dettes significatives et d'envisager d'inclure également des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille des ministres (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques) ; et (ii) introduire pour les hauts fonctionnaires dans la carrière politique un système de déclaration similaire à celui s'appliquant aux ministres (paragraphe 118) ;

- x. que la poursuite et la juridiction pour les infractions commises par des ministres soient attribuées à des autorités judiciaires (paragraphe 123) ;
- xi. l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction crédible et efficace concernant les manquements aux règles du Code de déontologie des membres du gouvernement ainsi qu'aux règles d'un futur code de déontologie s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique (paragraphe 128) ;

*A l'égard des services répressifs*

- xii. (i) que l'Inspection générale de la Police soit dotée des ressources nécessaires à l'exercice de ses missions et (ii) que des modalités adéquates de recrutement d'un personnel qualifié et intègre, ainsi que de formation de ce personnel, soient définies (paragraphe 154) ;
- xiii. renforcer la gestion de risque au sein de la police, en développant un plan de recueil de renseignement pour identifier les problèmes et les nouvelles tendances en matière de corruption et d'atteintes à l'intégrité, couplé à un mécanisme d'évaluation régulière en vue de réduire ou d'éliminer les risques identifiés (paragraphe 156) ;
- xiv. (i) 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) le compléter par un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace (paragraphe 162) ;
- xv. (i) qu'une planification pluriannuelle de la formation continue des policiers intègre les besoins en matière de formation déontologique et (ii) qu'un mécanisme de conseil confidentiel aux policiers sur les dilemmes éthiques et les questions de déontologie soit mis en place (paragraphe 167) ;
- xvi. qu'un contrôle d'intégrité des candidats soit mis en place, non seulement dans le cadre des décisions de promotion, mais aussi à intervalles réguliers au cours de la carrière (paragraphe 175) ;
- xvii. concrétiser les règles en matière d'abstention par des critères spécifiques, notamment familiaux et conjugaux (paragraphe 186) ;
- xviii. que l'interdiction de l'acceptation de tout cadeau soit explicitée par écrit (paragraphe 194) ;

- xix. qu'une étude soit réalisée sur la pratique des activités après cessation des fonctions des policiers et que, à la lumière des résultats, soit adopté un cadre qui permettrait de garantir la transparence et de limiter les risques de conflits d'intérêts (paragraphe 199) ;**
- xx. que les policiers en uniforme soit identifiables individuellement, par exemple par un matricule (paragraphe 214) ;**
- xxi. renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la Police Grand-Ducale (paragraphe 217).**

221. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

222. Le GRECO invite les autorités du Luxembourg à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---