

Adoption: 29 octobre 2020
Publication : 6 novembre 2020

Public
GrecoRC5(2020)6

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 DE CONFORMITE

LUXEMBOURG



Adopté par le GRECO
lors de sa 86^e Réunion Plénière (Strasbourg, 26-29 octobre 2020)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur « la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Ce Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur le Luxembourg qui a été adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 27 juin 2018, suite à l'autorisation du Luxembourg ([GrecoEval5Rep\(2017\)5F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités luxembourgeoises ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 30 décembre 2019 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la France (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et Andorre (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Vincent FILHOL, au titre de la France et Mme Eva GARCIA LLUELLES au titre d'Andorre. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 21 recommandations au Luxembourg dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

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

7. Les autorités luxembourgeoises expliquent que, suite à la publication du rapport d'évaluation le 27 juin 2018, le gouvernement luxembourgeois a immédiatement mis en place un groupe de travail composé de représentants du ministère d'Etat, du ministère de la Fonction publique et du ministère de la Justice afin d'examiner les recommandations, d'envisager les meilleures options pour leur mise en œuvre, de

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO est régie par son Règlement intérieur, tel qu'amendé : article 30 révisé bis et article 32 révisé bis.

répartir les travaux rédactionnels et d'élaborer un calendrier de mise en œuvre. Ce groupe a décidé de charger les représentants du ministère d'Etat de la rédaction d'un avant-projet de Code de déontologie applicable aux membres du gouvernement et aux hauts fonctionnaires aux fins de la mise en œuvre des recommandations i à xi.

8. La mise en œuvre des recommandations concernant les ministres a été intégrée dans le Code de déontologie des membres du gouvernement, à savoir l'arrêté grand-ducal modifié du 14 novembre 2014 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs droits et devoirs dans l'exercice de la fonction. Ce Code revêt la forme d'un arrêté grand-ducal pris sur la base de l'article 76 de la Constitution qui confère au Chef de l'Etat le pouvoir d'organiser son gouvernement. Au vu des nombreuses modifications apportées à ce code et pour parer au risque d'illisibilité d'un texte modificatif, il a été jugé préférable d'abroger l'arrêté précité et de le remplacer par le texte d'un arrêté nouveau qui maintient certes une grande partie des règles du code de déontologie de 2014.
9. En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations formulées à l'égard des hauts fonctionnaires qualifiés de « politiques » par le GRECO, le gouvernement a décidé d'opter pour la forme d'un arrêté grand-ducal pris lui aussi sur la base de l'article 76 de la Constitution au vu du lien très étroit des conseillers avec l'organisation du gouvernement. Les arrêtés pris en vertu de l'article 76 ayant, dans l'ordre juridique interne luxembourgeois, une valeur équivalente à la loi, cette forme a été préférée à celle d'une « simple » instruction du gouvernement prise sur la base de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.
10. L'avant-projet de mise en œuvre des recommandations a été soumis pour consultation à tous les ministères. Après intégration des différentes remarques et prises de position, les deux textes, à savoir un Code de déontologie applicable aux membres du gouvernement et un Code de déontologie applicable aux hauts fonctionnaires ont été portés à l'ordre du jour des séances du gouvernement en conseil des 6 et 20 décembre 2019. Le 20 décembre 2019, le gouvernement a adopté les deux codes sous la forme d'un arrêté grand-ducal et décidé de les soumettre au GRECO en vue d'apprécier leur conformité par rapport aux 11 recommandations, avant de les soumettre au Chef de l'Etat pour signature et publication au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg.
11. Le gouvernement a donné la préférence à cette approche qui, même si elle a pour conséquence d'entraîner une entrée en vigueur décalée des nouvelles règles, présente l'avantage de ne pas soumettre les personnes concernées à un corps de règles, pour beaucoup nouvelles, qui sont susceptibles d'être sujettes à des amendements à la suite du rapport de conformité du GRECO.

Recommandation i.

12. *Le GRECO a recommandé 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.*

13. Les autorités luxembourgeoises expliquent que l'arrêté grand-ducal du...² fixant les règles déontologiques applicables aux conseillers qui sont adjoints au gouvernement prévoit dans son article 2 que tous les candidats à un poste de conseiller qui est adjoint au gouvernement – poste qui correspond à la définition de « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national » du GRECO (PHFE) – doivent soumettre une liste contenant différentes informations au Premier Ministre, lequel les adresse au comité d'éthique. Les candidats sont tenus d'indiquer toutes les activités rémunérées qu'ils ont exercées les 10 dernières années, les activités rémunérées de leur conjoint ou partenaire pacsé au moment de la prise de fonction, leur participations financières, leurs propriétés immobilières de placement et de rendement ainsi qu'une situation d'endettement supérieure à 100 000 € qui ne provient pas de l'acquisition de l'habitation principale.
14. Afin d'assurer l'impartialité et l'indépendance des candidats, le comité d'éthique est amené à rendre un avis au sujet d'éventuels conflits d'intérêts, adressé au candidat et, sous pli fermé, au Premier Ministre. Si le comité retient un conflit d'intérêts, le candidat a la possibilité d'y remédier dans un certain délai qui lui est accordé par le Premier Ministre, qui décidera au terme dudit délai si le candidat y a utilement mis fin. A défaut, il est prévu que le candidat ne soit pas nommé au poste.
15. Dans une situation dans laquelle le comité d'éthique retiendrait une situation de conflit d'intérêts du candidat en raison de fonctions privées exercées antérieurement, le Premier Ministre disposera de l'avis négatif du comité d'éthique et pourra décider de ne pas nommer le candidat au poste brigué.
16. Le GRECO prend note des dispositions figurant dans l'arrêté grand-ducal fixant les règles déontologiques applicables aux conseillers qui sont adjoints au gouvernement. La liste des informations devant être soumises par le candidat au poste de conseiller, l'avis du comité d'éthique et la décision finale du Premier Ministre fournissent à son avis un encadrement adéquat. Toutefois, le GRECO note que l'avis du comité d'éthique n'a pas vocation à être rendu public. Il s'agit là d'une lacune, dans la mesure où le Premier Ministre pourrait tout à fait décider de passer outre à un avis négatif du comité d'éthique et de nommer un conseiller en situation de conflits d'intérêts. Les autorités font valoir qu'elles ne souhaitent pas que cet avis soit rendu public, afin de protéger le candidat au poste, qui, avant sa nomination, n'est pas encore une PHFE. Elles soulignent en outre que l'hypothèse que le Premier Ministre nomme un candidat contre l'avis du comité n'est pas prévue par l'arrêté grand-ducal. Le GRECO prend note de ces arguments et considère qu'à défaut d'une publication de l'avis du comité d'éthique, qu'il estime toujours souhaitable, l'efficacité du dispositif pourrait passer par une affirmation plus claire du fait que le Premier Ministre est lié par l'avis du comité d'éthique ou par un renforcement des pouvoirs de suivi par ce dernier de ses avis. Le GRECO note en outre que l'arrêté grand-ducal, bien qu'adopté, n'est pas encore entré en vigueur.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.

² La date de signature du Chef de l'Etat sera insérée le moment venu en lieu et place des pointillés (voir paragraphes 9 et 10).

Recommandation ii.

18. *Le GRECO a recommandé qu'un code de déontologie s'appliquant aux hauts fonctionnaires dans la carrière politique soit adopté et régulièrement mis à jour.*
19. Les autorités luxembourgeoises signalent que, lors de sa séance du 20 décembre 2019, le gouvernement en conseil a adopté un tel code de déontologie, sous la forme d'un arrêté grand-ducal fixant les règles déontologiques des conseillers qui sont adjoints au gouvernement (ci-après « code de déontologie des conseillers »). En raison des nombreuses recommandations formulées par le GRECO tendant à préconiser des règles déontologiques identiques ou similaires s'appliquant tant aux membres du gouvernement qu'aux hauts fonctionnaires, le gouvernement a jugé utile d'uniformiser les règles. Ainsi, à l'exception de certaines adaptations mineures, pour la plupart de nature procédurale, les règles qui s'appliquent aux hauts fonctionnaires sont identiques à celles en place pour les membres du gouvernement.
20. Le GRECO se félicite de l'adoption par le gouvernement, à l'issue d'un processus inclusif, d'un code de déontologie des conseillers, dont les règles sont largement calquées sur celui des ministres. S'agissant de la tenue à jour du code, le GRECO note que le comité d'éthique procédera à une évaluation périodique de l'application du code et pourra à tout moment émettre des recommandations d'adaptation au gouvernement. Ces recommandations seront publiées sur le site internet du gouvernement. Ce dispositif et le code lui-même remplissent les exigences de la recommandation. Le GRECO note toutefois que le code n'est pas encore en vigueur, ce qui empêche à ce stade la mise en œuvre complète de la recommandation.
21. Le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

22. *Le GRECO a recommandé 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.*
23. Les autorités luxembourgeoises expliquent que tant les membres du gouvernement que les hauts fonctionnaires peuvent recourir à un conseil confidentiel en s'adressant au comité d'éthique. En effet l'article 13 (1) du code de déontologie des conseillers et l'article 27 (1) de l'arrêté grand-ducal du ... fixant les règles déontologiques des membres du gouvernement (ci-après « code de déontologie des membres du gouvernement ») prévoient que le comité d'éthique peut être saisi à titre confidentiel par les ministres ou les conseillers de toute question relative à l'interprétation et à l'application des codes.
24. L'article 3 (1) du code de déontologie des membres du gouvernement impose une séance de sensibilisation sur les dispositions du code dans les trois mois suivant la nomination des ministres. L'article 3 (1) du code de déontologie des conseillers prévoit

la même obligation de sensibilisation, si ce n'est que celle-ci porte à la fois sur le code de déontologie des conseillers et sur celui des ministres. Ainsi, ils seront informés et auront la possibilité de poser des questions d'interprétation à la fois sur leurs propres règles de déontologie et sur celles des ministres qu'ils seront amenés à conseiller.

25. L'article 3 (2) du code de déontologie des conseillers impose ensuite aux hauts fonctionnaires de suivre au moins une formation par an sur un thème parmi quatre permettant de les sensibiliser au sujet de l'intégrité dans la fonction publique. Les formations proposées toucheront aux droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat, à l'éthique et à l'intégrité, à la lutte contre la corruption et au management et à la gestion d'équipe.
26. Une exception a été instaurée pour ceux des hauts fonctionnaires qui peuvent justifier avoir déjà accompli l'une ou l'autre des formations sur les sujets cités avant leur nomination à un poste de conseiller adjoint au gouvernement. Cette exception s'explique par le fait qu'une grande partie de ces conseillers proviennent de la carrière administrative classique qui impose, pour arriver au niveau supérieur de la carrière, d'accomplir un « cycle de compétences en management public » qui comprend au moins 12 jours de formation continue. Les formations proposées dans le cadre de ce cycle comprennent des formations au sujet de l'éthique et de l'intégrité dans la fonction publique.
27. Le GRECO prend note des modalités prévues par les codes d'éthique pour la sensibilisation des ministres et des conseillers. Ces modalités sont globalement positives, notamment l'article 3 (2) du code de déontologie des conseillers prévoyant une formation obligatoire à la déontologie au moins une fois par an. Le GRECO note que la formulation de ce paragraphe est quelque peu ambiguë et gagnerait à être clarifiée. Il note aussi que pour les ministres, seule une formation initiale peu après leur entrée en fonction sera organisée et qu'il n'est pas prévu de la répéter. L'exigence de formations « à intervalles réguliers » pour les ministres n'est donc pas remplie.
28. S'agissant de la possibilité pour les ministres et les conseillers d'obtenir des conseils confidentiels auprès du comité d'éthique, elle est également positive. Le GRECO rappelle toutefois qu'il avait noté dans le Rapport d'Evaluation que cette possibilité, qui existait déjà pour les ministres, n'avait pas été utilisée dans la pratique. Il attend donc des informations complémentaires dans son prochain rapport sur la mise en œuvre de ce mécanisme, en espérant que les formations effectuées d'ici là mettront en relief l'utilité du comité d'éthique et encourageront les destinataires à faire appel à lui.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

30. *Le GRECO a recommandé d'inscrire dans la loi le principe de transparence des documents détenus par les autorités publiques.*
31. Les autorités luxembourgeoises rapportent que la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019.

Cette loi instaure le principe de la publication d'office des documents accessibles par les autorités relevant du champ d'application de la loi. Le droit d'accès aux documents porte sur tous les documents relatifs à une activité administrative détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les chambres professionnelles. Le contrôle de l'application correcte de la loi par les autorités publiques est confié à une autorité administrative indépendante établie auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

32. Le GRECO salue l'entrée en vigueur de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui vient consacrer un droit d'accès général des citoyens aux documents administratifs. Le principe de la publication d'office des documents détenus par les autorités publiques, la garantie du droit d'accès de toute personne à ces documents et les modalités de contrôle établies par la loi sont conformes aux 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.
33. Le GRECO conclut que la recommandation iv est mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

34. *Le GRECO a recommandé de : (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.*
35. Les autorités luxembourgeoises signalent que le nouveau code de déontologie des membres du gouvernement prévoit la mise en place d'un registre des entrevues qui ont lieu entre les ministres et des représentants d'intérêts (article 5). Il en va de même pour le nouveau code de déontologie des conseillers, qui prévoit également la mise en place d'un tel registre pour les entrevues entre les conseillers et des représentants d'intérêts (article 5).
36. Le terme de représentant d'intérêts vise les personnes ou entités qui agissent comme lobbyistes professionnels, c'est-à-dire qui sont mandatés et rémunérés par une société commerciale ou autre entité qui s'adonne à une activité concurrentielle et qui cherche à influencer le débat politique ou à l'orienter en sa faveur.
37. Seront ainsi mis en place deux registres qui seront centralisés et dont la gestion reviendra au secrétariat du Premier Ministre. Chaque entrevue à inscrire devra l'être – par les ministres, les conseillers ou leur secrétariat - dans le délai d'un mois. Les deux registres renseigneront pour chaque entrevue :

- La personne physique ou l'entité (à savoir le représentant d'intérêts) qui a sollicité l'entrevue ;
 - La personne physique ou l'entité dont les intérêts ont été représentés lors de l'entrevue ;
 - Le domaine d'activité visé par le représentant d'intérêts lors de l'entrevue ; et
 - Le membre du gouvernement ou le conseiller qui a participé à l'entrevue.
38. Le registre sera public et librement consultable sur le site internet du gouvernement (www.gouvernement.lu). Les entrevues qui ont eu lieu pendant une législature seront publiques pendant celle-ci et trois mois au-delà du terme de la législature. Elles seront ensuite archivées par le Ministère d'Etat mais resteront accessibles dans les conditions de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (voir recommandation iv).
39. Le GRECO se félicite de la création prochaine de registres des entrevues entre les ministres ou conseillers et les représentants d'intérêts. Ces registres qui seront publiés en ligne vont dans le sens de la mise en œuvre de la seconde partie de la recommandation. Toutefois, le GRECO est d'avis qu'ils comportent certaines failles qui limiteront leur exhaustivité et utilité. Ainsi seules les entrevues sollicitées par des représentants d'intérêts seront incluses dans les registres. D'éventuelles rencontres avec ces personnes ou entités à l'initiative d'un ministre ou conseiller ne seront donc pas rendues publiques. La simple mention du domaine d'activité visé par le représentant d'intérêts lors de l'entrevue semble au GRECO trop générale par rapport au but visé par la recommandation, qui préconise de divulguer l'objet précis des discussions.
40. La définition des représentants d'intérêts vise les lobbyistes au sens strict, comme le précisent les commentaires des deux codes. Elle exclut donc toute une série de tiers pouvant eux aussi chercher à influencer les décisions des ministres ou conseillers, comme les avocats, les chefs d'entreprises ou autres personnes agissant pour leur propre compte.
41. Par ailleurs, les codes de déontologie ne sont pas clairs sur la question de savoir sur qui reposera l'obligation de renseigner les registres. S'il s'agit bien des ministres, conseillers et de leur secrétariat, comme le précisent les autorités, les codes ou leurs commentaires gagneraient à le mentionner. Les commentaires des articles pertinents mentionnent en outre qu'à l'issue de l'archivage des registres après la fin de la législature, toute personne manifestant un intérêt pourra en demander la communication. Cette formulation n'est pas conforme à la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui précise (article 3) qu'il n'est pas nécessaire de faire valoir un intérêt pour obtenir communication d'un document.
42. Enfin, le GRECO note qu'à l'exception du registre des entrevues, les deux codes ne contiennent aucune règle sur la manière dont les ministres et leurs conseillers entretiennent des contacts avec les représentants d'intérêts et autres tiers cherchant à influencer leurs décisions. La première partie de la recommandation reste donc non mise en œuvre. Le GRECO appelle les autorités luxembourgeoises à amender les codes afin de combler ces failles.

43. Le GRECO conclut que la recommandation v est non mise en œuvre.

Recommandation vi.

44. *Le GRECO a recommandé de préciser les règles sur l'abstention des hauts fonctionnaires dans la carrière politique par des critères spécifiques, notamment familiaux et conjugaux.*
45. Les autorités luxembourgeoises indiquent que cette recommandation est mise en œuvre à travers l'article 4 du code de déontologie des conseillers. Le paragraphe 1^{er} fournit une définition générale des conflits d'intérêts et le paragraphe 2 prévoit des critères familiaux, conjugaux et autres (par exemple amis, personnes proches) très étendus, qui peuvent aboutir à une obligation pour le haut fonctionnaire de se décharger d'un dossier pour lequel il a un conflit d'intérêts. Il est aussi prévu que le haut fonctionnaire qui s'est ainsi déchargé n'a pas le droit d'intervenir de quelque manière que ce soit dans le dossier pour lequel il a un conflit ni de donner des ordres ou directives à la personne à laquelle le dossier a été attribué pour être traité.
46. Le GRECO estime que l'article 4(2) du code de déontologie des conseillers, qui prévoit des critères familiaux, conjugaux et autres nécessitant pour un conseiller de s'abstenir, remplit de manière adéquate les objectifs de la recommandation. Une fois le code entré en vigueur, cette recommandation pourra être considérée comme pleinement mise en œuvre.
47. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

48. *Le GRECO a recommandé de : (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.*
49. S'agissant du premier élément de la recommandation, les autorités luxembourgeoises expliquent que les règles sur les cadeaux ont été renforcées à plusieurs niveaux pour les ministres. Les cadeaux de la part d'entités publiques ou privées qui exercent leurs activités dans un secteur concurrentiel peuvent, comme auparavant, être acceptés jusqu'à une valeur de 150€. Ce qui est nouveau en revanche est l'obligation de déclarer ces cadeaux et offres d'hospitalité au secrétariat du Premier Ministre à partir d'une valeur de 100€ (article 7 (2) du code de déontologie des membres du gouvernement). Celui-ci tient un registre des cadeaux notifiés et le publie sur le site internet du gouvernement (article 9 (3) du Code de déontologie des membres du gouvernement).
50. Lorsqu'un ministre reçoit plusieurs cadeaux ou offres d'hospitalité d'un même donateur exerçant son activité dans un secteur concurrentiel sur une année civile et que la valeur cumulée des cadeaux et/ou offres d'hospitalité dépasse 100€, le ministre doit déclarer tous ces cadeaux/offres d'hospitalité au secrétariat du Premier Ministre, même si leur

valeur individuelle sont inférieures à 100€ (article 7 (3) du code de déontologie des membres du gouvernement).

51. Auparavant les cadeaux qui ne remplissaient pas les conditions posées pour pouvoir être acceptés, mais qui dans la situation donnée ne pouvaient pas être refusés, devaient simplement être notifiés au service du protocole du Premier Ministre. Le ministre concerné pouvait néanmoins les garder. Dorénavant, ces cadeaux doivent être remis au secrétariat du Premier Ministre dans les meilleurs délais. Ils sont également inscrits au registre des cadeaux qui est public.
52. Concernant le second élément de la recommandation, les autorités expliquent que les règles sur les cadeaux et offres d'hospitalité à respecter par les hauts fonctionnaires sont désormais alignées sur celles des membres du gouvernement (articles 6 à 10 du Code de déontologie des conseillers). Les hauts fonctionnaires ont donc désormais des règles concrètes qui s'ajoutent à l'obligation légale déjà inscrite au statut général des fonctionnaires de l'Etat³.
53. Le GRECO note que les règles applicables aux ministres concernant les cadeaux ont été renforcées sur certains aspects, notamment s'agissant d'une obligation de déclarer les cadeaux reçus d'un même donateur au cours de la même année civile si leur valeur cumulée atteint 100€. Ce renforcement est positif, de même que la remise au secrétariat du Premier Ministre des cadeaux n'ayant pu être refusés. Combinées à l'interdiction d'acceptation des cadeaux, quel que soit leur montant et leur donateur, risquant d'influencer les ministres et à la possibilité de solliciter un avis auprès du comité d'éthique, le GRECO juge le régime d'acceptation des cadeaux satisfaisant. Il appelle néanmoins les autorités (le comité d'éthique, chargé de la surveillance de l'application du code), à exercer une vigilance particulière sur l'application de ces règles en pratique. Le premier élément de la recommandation pourra donc être considéré comme pleinement mis en œuvre suivant l'entrée en vigueur du code de déontologie des ministres.
54. Le régime d'acceptation des cadeaux s'appliquant aux conseillers étant calqué sur celui des ministres, les remarques formulées ci-dessus par le GRECO s'appliquent également. Il satisfait au souci d'explication ayant donné lieu au second élément de la recommandation. Cet élément pourra lui aussi être considéré comme pleinement mis en œuvre après l'entrée en vigueur du code de déontologie des conseillers. En attendant les deux éléments de cette recommandation doivent être considérés comme partiellement mis en œuvre.
55. Le GRECO conclut que la recommandation vii est partiellement mise en œuvre.

³ Article 10 (3) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat : « 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, notamment le présent statut. »

Recommandation viii.

56. *Le GRECO a recommandé : (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 conflits 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.*
57. Sur le premier élément de la recommandation, les autorités luxembourgeoises indiquent que le nouveau code de déontologie des membres du gouvernement (article 15) et celui des conseillers (article 12) prévoient une obligation d'informer le comité d'éthique de toute nouvelle activité professionnelle dans le secteur privé, obligation qui s'étend sur deux années post mandat pour les membres du gouvernement et une année pour les hauts fonctionnaires. La période pour les hauts fonctionnaires est plus courte afin d'aligner celle-ci à la durée légale maximale des clauses de non-concurrence qui peuvent être imposées dans le secteur privé (article L 125-8 du Code du travail). Pour les membres du gouvernement, la durée plus longue se justifie par le fait qu'ils peuvent, tant qu'ils n'acceptent pas de nouvel emploi après la fin de leur mandat ministériel, profiter d'un traitement d'attente pendant deux années post mandat (article 40 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat).
58. La déclaration au comité d'éthique doit comporter une description détaillée de l'activité professionnelle envisagée.
59. S'agissant du second élément de la recommandation, les autorités indiquent que si l'ancien membre du gouvernement ou l'ancien fonctionnaire part dans un secteur d'activité qui relève d'un régime d'autorisation ou de surveillance par l'entité qu'il quitte, le comité d'éthique rendra un avis confidentiel qu'il adressera au Premier Ministre et à la personne concernée. Si le comité estime qu'il y a une incompatibilité entre l'activité telle que décrite et les anciennes fonctions, il formulera des recommandations d'encadrement de l'activité afin d'éviter toute situation de conflits d'intérêts.
60. Le GRECO prend note des règles fixées dans les deux codes de déontologie et qui prévoient une obligation d'information du comité d'éthique de toute nouvelle activité professionnelle dans le secteur privé pendant deux ans après la fin des fonctions pour les ministres et un an pour les hauts fonctionnaires. Les motifs avancés pour expliquer ces durées différentes apparaissent satisfaisants et, une fois les codes entrés en vigueur, cet élément de la recommandation pourra être considéré comme pleinement mis en œuvre.
61. Concernant le second élément de la recommandation, le GRECO apprécie que le comité d'éthique puisse formuler des recommandations d'encadrement des activités qu'il juge incompatibles. Cependant, les dispositions prévues par les codes sont en retrait des

exigences de la recommandation concernant deux aspects. Premièrement, les recommandations du comité resteront confidentielles. Le GRECO rappelle que la Médiatrice européenne, dans un article thématique publié dans le rapport annuel 2016 du GRECO, a appelé à une publication proactive des décisions concernant les emplois postérieurs aux emplois de commissaires européens. Une telle exigence s'applique, à son avis, également s'agissant d'anciens hauts responsables de l'exécutif et cela d'autant plus que cette exigence était déjà prévue dans un code de déontologie ministériel du Luxembourg (voir Rapport d'Evaluation, note de bas de page n° 21).

62. En second lieu, le GRECO est d'avis que le comité d'éthique devrait pouvoir recommander, dans les cas les plus clairs de conflit d'intérêts, que l'ancien haut responsable ne puisse pas exercer l'activité envisagée, conformément à la recommandation. Le GRECO appelle les autorités luxembourgeoises à réviser les dispositions des codes d'éthique concernant ces deux aspects. Dans cette attente, le second élément de la recommandation est partiellement mis en œuvre, de même que la recommandation dans son ensemble.
63. Le GRECO conclut que la recommandation viii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

64. *Le GRECO a recommandé de : (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.*
65. Les autorités luxembourgeoises soulignent que les nouveaux codes de déontologie prévoient désormais que les ministres et leurs conseillers doivent soumettre une liste qui indique notamment les propriétés immobilières qui ne leur servent pas d'habitation et qui ne servent pas d'habitation à titre gratuit à un membre de leur famille jusqu'au deuxième degré inclus, ainsi que les parts dans des sociétés immobilières. Ils doivent en outre y indiquer toute situation d'endettement qui dépasse le seuil de 100 000€, à l'exception des dettes hypothécaires qui ont été contractées pour l'acquisition de leur habitation principale.
66. Le gouvernement n'a pas étendu ces informations aux conjoints et membres dépendants de la famille des ministres pour des raisons de protection de la vie privée de ces derniers. Alors qu'il s'agit d'un droit fondamental, sa limitation n'a pas été considérée comme étant en proportion avec les objectifs de lutte contre la corruption dans le pouvoir exécutif auquel ces personnes n'appartiennent pas.
67. Le nouveau code de déontologie des conseillers prévoit les mêmes obligations et informations à divulguer que pour les membres du gouvernement (article 2), à savoir : 1) l'ensemble des activités rémunérées qu'ils ont exercées pendant les dix ans qui ont précédé leur nomination ; 2) les activités professionnelles de leur conjoint ou

partenaire ; 3) toute forme de participation financière individualisée, sous forme d'actions ou d'autres titres, dans le capital d'une entreprise ; 4) les propriétés immobilières qui ne leur servent pas d'habitation et qui ne servent pas d'habitation à titre gratuit à un membre de leur famille jusqu'au deuxième degré inclus, ainsi que les parts dans des sociétés immobilières ; 5) toute situation d'endettement qui dépasse le seuil de 100 000€, à l'exception des dettes hypothécaires qui ont été contractées pour l'acquisition de leur habitation principale. Tout changement dans ces informations doit être notifié au comité d'éthique, qui est chargé du contrôle des déclarations aux fins de l'identification de conflits d'intérêts.

68. Le GRECO se félicite de l'extension des obligations de déclaration concernant les ministres et de la création d'un régime de déclaration identique s'appliquant à leurs conseillers. Ces dispositions répondent aux conditions de la recommandation. S'agissant des conjoints et membres de la famille dépendants, le GRECO regrette que le gouvernement n'ait pas donné suite à l'invitation à inclure des informations les concernant dans les déclarations des ministres. Toutefois, il prend acte du fait que la question a été dûment examinée, répondant ainsi à la recommandation qui demandait d'envisager cette extension. Dans l'attente de l'entrée en vigueur des codes de déontologie des membres du gouvernement et des conseillers, cette recommandation est donc partiellement mise en œuvre.
69. Le GRECO conclut que la recommandation ix est partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

70. *Le GRECO a recommandé que la poursuite et la juridiction pour les infractions commises par des ministres soient attribuées à des autorités judiciaires.*
71. Les autorités luxembourgeoises rapportent que le gouvernement n'est pas encore en mesure de mettre en œuvre cette recommandation, alors que les travaux de révision des dispositions constitutionnelles actuelles, qui traitent de cette problématique aux articles 82 et 116 de la Constitution, ont pris du retard.
72. Dans le cadre des travaux devant mener à une révision globale de la Constitution, engagés depuis 2009 par la Chambre des Députés, il vient d'être décidé d'abandonner la révision globale et de procéder à une révision de la Constitution par blocs successifs, dont le premier sera consacré à la justice. Au vu de ce qui précède, il est trop tôt pour pouvoir estimer à quel moment sera révisé le bloc relatif au Grand-Duc et au gouvernement, qui comprend les dispositions relatives à la responsabilité des membres du gouvernement.
73. Toutefois, le texte de l'article 90 paragraphe 3 de la proposition de révision globale en projet⁴, qui est inspiré de l'article 103 de la Constitution belge et de l'article 68-1 de la Constitution française, prévoit déjà ce qui suit : « (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur

⁴ Doc. Parl. 6030/27 :

[https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=34083C33D8E53A75270CCA6E208867DD534A6FCFF314534CC36C3C062C53224E0278D4F1CE1FBD38484DFD1155B44549\\$6C501C8DDBFFDC33A76FE8858121F854](https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=34083C33D8E53A75270CCA6E208867DD534A6FCFF314534CC36C3C062C53224E0278D4F1CE1FBD38484DFD1155B44549$6C501C8DDBFFDC33A76FE8858121F854)

fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre ».

74. Le gouvernement reste engagé dans cette voie et veillera à ce que la nouvelle proposition de révision aboutisse à ce que tant la poursuite que le jugement des membres du gouvernement pour les actes commis en relation avec leurs fonctions soient portées devant les autorités judiciaires.
75. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de la volonté du gouvernement de mettre en œuvre la recommandation et encourage les autorités à poursuivre dans cette voie. Toutefois, compte tenu de l'état actuel d'avancement des travaux autour du projet de révision de la Constitution, cette recommandation ne peut pas être considérée comme mise en œuvre, même de façon partielle.
76. Le GRECO conclut que la recommandation x est non mise en œuvre.

Recommandation xi.

77. *Le GRECO a recommandé que 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.*
78. Les autorités luxembourgeoises expliquent que le nouveau code de déontologie des membres du gouvernement maintient le comité d'éthique qui existait déjà sous l'égide du code de déontologie actuel, mais lui confère de nouveaux pouvoirs qui dépassent très largement ceux qu'il avait jusqu'ici et qui se limitaient à rendre des avis sur demande expresse du Premier Ministre, voire d'un membre du gouvernement.
79. Le comité d'éthique constitue désormais l'organe de contrôle du respect des dispositions, tant du code de déontologie des membres du gouvernement (article 27(2)) que du code de déontologie des conseillers (article 13(2)).
80. Ainsi, les deux codes prévoient une série de dispositions expresses qui instaurent et facilitent le contrôle du comité d'éthique :
 - Le comité d'éthique est amené à rendre des avis concernant les listes déclaratives des membres du gouvernement et des conseillers ;
 - Pour les séances de sensibilisation à la déontologie et les formations obligatoires pour les conseillers, il est prévu que des listes de présence sont établies et envoyées directement au comité d'éthique ;
 - Le comité est informé de toute nouvelle activité qu'un membre du gouvernement ou un conseiller accepterait dans le secteur privé ;
 - Le comité est amené à rendre un avis lorsqu'un membre du gouvernement ou un conseiller entend accepter un nouvel emploi dans un secteur qui relève d'un régime d'autorisation ou de surveillance par le département ou l'entité qu'il quitte.

81. Les hypothèses citées ci-dessus permettent un contrôle d'office du respect de dispositions déontologiques essentielles par les membres du gouvernement et les conseillers.
82. L'article 27 (2) du code de déontologie des membres du gouvernement et l'article 13 (2) du code de déontologie des conseillers confèrent en outre au comité d'éthique le pouvoir de demander des explications écrites à tout ministre ou conseiller qu'il soupçonne de ne pas respecter ou avoir respecté les dispositions des codes ;
83. Le comité d'éthique a ainsi le pouvoir de s'autosaisir. Il pourra même agir suite à une dénonciation faite par une tierce personne, que celle-ci soit issue du secteur public ou non, du moment que la dénonciation est de nature à pouvoir effectivement faire soupçonner un manquement aux règles déontologiques.
84. Par le moyen des explications écrites, le comité d'éthique a la possibilité de rappeler aussi souvent que nécessaire aux membres du gouvernement et aux conseillers leurs obligations issues des codes de déontologie. Il a ainsi une fonction de mise en garde.
85. Les pouvoirs du comité d'éthique dépassent la simple mise en garde lorsqu'un manquement a lieu. Le comité le constate et le signale à la personne concernée, à laquelle il peut accorder un délai pour y remédier si cela est encore possible.
86. Si le manquement est définitif ou si la personne concernée n'a pas mis fin au manquement dans le délai accordé par le comité d'éthique, celui-ci en informe le Premier Ministre par écrit.
87. Les deux codes instaurent en outre un mécanisme de sanction. Pour les ministres, les sanctions ne peuvent être que politiques. En conséquence, le code de déontologie des membres du gouvernement prévoit la publication sur le site internet du gouvernement de communiqués qui font état des manquements des membres du gouvernement.
88. Pour les conseillers, des sanctions sont possibles sur la base des dispositions actuelles de la loi relative au statut général des fonctionnaires de l'Etat. En effet, en cas de manquement constaté, le Premier Ministre, informé par le comité d'éthique, est amené à informer le ministre dont dépend le conseiller défaillant du ou des manquements constatés. Il appartiendra alors au ministre d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre du conseiller concerné, sur la base de l'article 56 du statut général des fonctionnaires de l'Etat. Il convient de noter à cet égard que le ministre ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'engager une procédure disciplinaire. Il s'agit d'une compétence liée qui l'oblige à agir directement.
89. Le GRECO accueille favorablement l'extension du rôle et des pouvoirs du comité d'éthique en matière de contrôle du respect des dispositions du code de déontologie des membres du gouvernement et de celui des conseillers. Il est positif, du point de vue de la cohérence du dispositif, que le même organe soit investi de cette tâche envers les ministres et les conseillers. Le contrôle d'office de certains domaines sensibles, comme celui des activités postérieures au mandat, et la possibilité d'auto-saisine, sont à saluer.

90. Cependant, le GRECO estime que le dispositif doit encore être amélioré afin qu'il puisse gagner en efficacité et crédibilité, conformément à la recommandation. En premier lieu, il ne semble pas que la composition et les ressources du comité d'éthique aient été modifiés. Or, les nouveaux codes d'éthique lui octroient des compétences élargies, tant au niveau de la sensibilisation que du contrôle, à l'égard d'un groupe de personnes bien plus important qu'auparavant. Il sera en effet compétent également à l'égard des conseillers (qui étaient au nombre de 73 lors de la visite d'évaluation). Il paraît opportun au GRECO que le comité soit assisté par un secrétariat doté des compétences et des ressources suffisantes à l'exercice de ses missions, notamment s'agissant du contrôle des obligations déclaratives des ministres et conseillers.
91. En second lieu, si la seule sanction prévue en cas de manquement par un ministre au code de déontologie est une sanction politique, il est important de s'assurer que le gouvernement ou un ministre ne puisse pas repousser ou s'opposer à la publication du communiqué faisant état du ou des manquements. Il faudrait donc prévoir que le gouvernement soit tenu de publier ce communiqué sans délai ou qu'à défaut, le Comité d'éthique puisse procéder lui-même à cette publication.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xi est partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption à l'égard des services répressifs

93. A titre préliminaire, les autorités luxembourgeoises soulignent que le personnel policier et le personnel civil de la Police grand-ducale (PGD) sont en général soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat, sauf au niveau de la discipline, pour laquelle le personnel policier est soumis à un statut particulier. Il en ressort qu'en principe, le statut du policier ne peut évoluer que dans le cadre de ce statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Recommandation xii.

94. *Le GRECO a recommandé : (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.*
95. Les autorités luxembourgeoises expliquent qu'avec l'entrée en vigueur de sa nouvelle loi, le 1^{er} août 2018, l'Inspection générale de la Police (IGP) est devenue une administration autonome, dotée d'une indépendance organique et fonctionnelle réelle.
96. Concernant le premier volet de la recommandation, les dépenses générales de l'IGP sont passées de 80 000-90 000€ lors des années 2017-2018 à plus de 3 000 000€ pour l'année 2019 et à 3 938 000 pour l'année 2020. Le fait que les frais de personnel soient passés du budget de la police à celui de l'IGP explique largement cette évolution. Avec les crédits budgétaires, c'est aussi la gestion du personnel qui est transférée à l'IGP.

97. Les dépenses affectées aux acquisitions montrent également pour les exercices 2018, 2019 et 2020 une progression très sensible par rapport à 2017, passant de 40 650€ en 2017 à plus de 60 000€ en 2018 et 2019. La superficie des locaux a plus que doublé, passant de 537,66 m² à 1123,10 m². Outre une augmentation de la surface « bureaux » induite par l'accroissement de l'effectif, une cellule à vue a été installée et quatre salles d'audition ont été aménagées, dont une équipée pour les auditions vidéo filmées. Ces aménagements visent à configurer les lieux en fonction des missions résultant de la nouvelle loi, mais également de se doter des moyens nécessaires à une certaine indépendance opérationnelle.
98. Le personnel de l'IGP, qui était de 17 en 2015 (et de 31 en 2018 lors de l'adoption du rapport d'évaluation) va atteindre le chiffre de 39 pour fin 2020. Le ratio effectif de l'IGP/effectif de la Police passe ainsi de 0,83% en 2015 à 1,32% en 2018. Il devrait s'établir entre 1,3% et 1,4% pour l'année 2019.
99. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, en matière de contrôle de légalité, l'IGP effectue toutes les enquêtes administratives sur réclamation ou d'office. Elle peut aussi de son plein gré procéder à des opérations de contrôle de nature thématique. La qualité d'officier de police judiciaire conférée aux membres du département « enquêtes administratives et enquêtes judiciaires » a pour conséquence que ceux-ci peuvent engager eux-mêmes des enquêtes préliminaires. Dans ces deux domaines, la proactivité est tout à fait envisageable. En revanche, dans le domaine des études et des audits ainsi que celui des instructions disciplinaires, l'IGP est légalement tributaire d'une saisine d'une autre instance.
100. Il est à souligner parmi les recrutements pour 2020 celui d'un informaticien. Destiné à gérer le parc informatique de l'IGP, il sera également appelé à épauler les enquêteurs de l'IGP pour procéder à l'exploitation du matériel informatique saisi dans le cadre d'une procédure pénale. Ceci procède de l'intention de s'affranchir du recours aux services spécialisés de la police et de mettre en place les moyens de réaliser l'indépendance opérationnelle.
101. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités signalent que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'IGP contient des dispositions propices à l'engagement d'un personnel qualifié, intègre et motivé. Ainsi, pour le personnel policier, l'article 20 (2) de la loi précise qu'« outre les conditions spécifiques de l'emploi à pourvoir, les fonctionnaires visés au présent article doivent avoir accompli dix ans de service depuis leur nomination définitive dans le cadre policier de la Police, avoir des états de service irréprochables et, pour les fonctionnaires relevant d'un groupe de traitement pour lequel un examen de promotion est prévu, avoir réussi à cet examen. » Ces exigences sont rigoureusement appréciées à l'issue de l'interview de motivation prévue lors du recrutement de personnel policier.
102. L'article 20 (3) prévoit en outre que « pendant une période probatoire de six mois, les fonctionnaires visés au présent article sont détachés de la Police vers l'IGP et peuvent réintégrer leur cadre d'origine à leur demande ou sur décision du ministre. » Cette période de six mois permet à l'IGP de se faire une opinion définitive quant à la qualification et à la probité du candidat, mais également quant à son aptitude à traiter

les dossiers qui lui sont soumis avec toute l'objectivité et la neutralité requises d'un membre d'une instance de contrôle externe. Il est à noter que, depuis 2015, le personnel recruté est presque exclusivement issu des rangs des services d'enquêtes de la police.

103. Pour le personnel civil, la loi sur l'IGP ne fait pas mention de la procédure de recrutement à suivre. La pratique en la matière a cependant fait ses preuves. Elle s'articule en principe sur une épreuve destinée à apprécier les compétences des candidats. Deux interviews successives sont ensuite organisées devant des délégations différentes de l'IGP. Au cours de la première interview, les motivations et les attentes des candidats sont jaugées. Ceux qui ont été retenus sont conviés à une seconde interview, qui vise à déterminer, notamment, si les candidats sont conscients des caractéristiques inhérentes à une instance comme l'IGP et des valeurs liées au bon accomplissement de ses missions. La capacité à s'intégrer dans un nouvel environnement de travail et la probité sont au centre des préoccupations des personnes chargées de cette seconde interview.
104. Tant pour le personnel civil que pour le personnel policier, un autre élément essentiel réside dans le fait que, comme le prévoit l'article 19 de la loi sur l'IGP, « les membres du cadre policier et du cadre civil de l'IGP ne peuvent pas procéder à un changement d'administration vers la Police ». Le principe du non-retour constitue une rupture totale avec le système des détachements de mise sous la loi précédente et contribue ainsi très largement à l'indépendance de l'IGP.
105. Au niveau de la formation, l'IGP fait appel à des intervenants extérieurs pour évoquer des législations spécifiques, comme la procédure administrative non contentieuse, les éléments fondamentaux du droit administratif ou les auditions vidéo filmées. A cela s'ajoutera au cours de l'année 2020, en fonction du domaine d'affectation des membres du personnel, des formations internes dans des domaines divers liés aux missions de l'IGP : les enquêtes réalisées par l'IGP, le cheminement d'une enquête administrative, le déroulement d'une instruction disciplinaire, la procédure de l'audit, la déontologie de l'IGP et la prévention de la corruption.
106. Un plan de formation sera établi au cours de l'année 2020. Pour le personnel civil, il s'agira d'approfondir les éléments méthodologiques dans le domaine des études et des audits et de s'initier aux pratiques policières et au fonctionnement de la police. Pour le personnel policier généralement actif dans le domaine des enquêtes pénales, administratives ou disciplinaires, il conviendra de prendre connaissance des pratiques et méthodes d'enquêtes auprès d'organes de contrôle de la police actifs à l'étranger. Avec le plan de formation, les formations, qui ne sont actuellement que fortement recommandées par la direction, deviendront obligatoires. Il est à noter que des visites de fonctionnaires et employés de l'IGP sont déjà organisées depuis quelques années auprès d'organes de contrôle des forces de l'ordre en Belgique et en France.
107. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la loi sur l'IGP, dont il avait analysé les dispositions principales dans le rapport d'évaluation. La consécration d'une indépendance organique et fonctionnelle réelle dans la loi est à saluer, de même que les mesures budgétaires, d'acquisition et de recrutement permettant à l'IGP de conquérir son indépendance fonctionnelle.

108. Les augmentations de ressources humaines et budgétaires sont indéniables et militent en faveur d'une mise en œuvre partielle du premier volet de la recommandation. Le GRECO souhaite toutefois suivre ce sujet et le fonctionnement pratique de l'IGP dans son prochain rapport avant de se prononcer sur une mise en œuvre complète de ce volet. Il se demande notamment si l'augmentation des effectifs de 31 en 2018 à 39 en 2020 est suffisante pour absorber les nouvelles compétences octroyées à l'IGP en matière d'enquêtes disciplinaires. De même, seules des informations complémentaires sur la pratique que développera l'IGP dans l'exercice de ses compétences d'office pourront démontrer sa proactivité.
109. S'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO est satisfait des modalités de recrutement et de formation envisagée des membres du personnel policier et civil de l'IGP. Il souhaite confirmer cette impression positive dans son prochain rapport en examinant des informations plus détaillées sur les formations effectivement réalisées et les effectifs formés d'ici là. Dans cette attente, le second volet de la recommandation est partiellement mis en œuvre.
110. Le GRECO conclut que la recommandation xii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

111. *Le GRECO a recommandé de renforcer la gestion de risques 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 d'éliminer ou de réduire les risques identifiés.*
112. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la procédure en cas de surendettement d'un membre de la Police grand-ducale (PGD) a été retravaillée et a été ancrée dans les prescriptions de service. Selon elles, la formalisation de la procédure permettra de mieux identifier les risques de surendettement et permettra un meilleur encadrement des membres du personnel touchés par cette problématique. La procédure en cas d'endettement avec saisie ou cession sur le revenu d'un membre de la PGD prévoit notamment un entretien d'évaluation avec le supérieur hiérarchique et l'analyse par celui-ci du risque de corruption ou autre comportement illicite.
113. Au-delà de cette procédure, qui est déclenchée immédiatement par la PGD lorsqu'elle est informée d'office par la Trésorerie de l'Etat au moment où une saisie ou une cession sur le revenu est opérée, le statut général des fonctionnaires de l'Etat, auquel sont soumis les policiers, n'offre pas actuellement de cadre légal qui permettrait de recueillir des renseignements sur le patrimoine des membres de la PGD.
114. Par ailleurs, afin de mieux déterminer les nouvelles tendances en matière de corruption et d'atteintes à l'intégrité, la PGD cherche davantage la coopération avec l'IGP. La PGD et l'IGP se sont concertées à ce sujet et ont décidé de mettre systématiquement ce sujet à l'ordre du jour lors des réunions de concertation semestrielles entre la direction de la PGD et l'IGP. Lors de la réunion de concertation semestrielle du 2 juillet 2020, les nouvelles tendances en matière de corruption et d'atteintes à l'intégrité ont été thématiques. Une nouvelle tendance a pu être constatée dans le cadre de la pandémie

COVID-19. En effet, certains commerçants, restaurateurs et coiffeurs ont proposé des remises pour les policiers, secouristes et aides-soignants. La PGD a directement réagi en sensibilisant tout son personnel par un message sur l'intranet rappelant les principes déontologiques. Elle est aussi intervenue auprès des commerçants en question. Enfin, il est aussi à noter que la PGD est membre du comité de prévention de la corruption (COPRECO), créé en 2008, qui coordonne la lutte contre la corruption et a également pour vocation de déterminer les tendances en matière de corruption.

115. Le GRECO prend note des mesures présentées par les autorités du Luxembourg pour mettre en œuvre la recommandation. Le déclenchement d'une analyse des risques de corruption en cas de surendettement d'un membre du personnel avec saisie ou cession sur le revenu et l'organisation d'échanges réguliers entre la PGD et l'IGP sur les nouvelles tendances en matière de corruption et d'atteintes à l'intégrité sont certes des initiatives positives. Cependant, ces mesures ne sauraient se substituer à une analyse préventive et systématique des risques de corruption au sein de la police, mettant en relief les situations ou services plus particulièrement exposés, couplé à un mécanisme d'évaluation régulière visant à réduire ces risques.

116. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est non mise en œuvre.

Recommandation xiv.

117. *Le GRECO a recommandé de : (i) adopter et 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.*

118. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités luxembourgeoises expliquent que l'ancienne charte des valeurs de la PGD, élaborée en 2006, a été retravaillée de manière substantielle. Son contenu a été développé, notamment par la mise en relation directe des valeurs avec la vision que la PGD s'est donnée en 2018, à savoir « une Police, à votre service, disponible et responsable face aux phénomènes sociétaux ». Afin d'interpeller davantage les membres de la PGD, la charte a été rédigée en langue luxembourgeoise qui est la langue véhiculaire au sein de la PGD. La nouvelle charte des valeurs, imprimée en format A2, a été distribuée aux services et unités aux fins d'être affichée de manière visible dans les locaux de service. Elle a également fait l'objet d'une note de service envoyée à tous les membres du personnel et publiée sur intranet et est projetée sur le fond d'écran des postes de travail.

119. Par ailleurs, étant donné que la fonction publique n'a pas progressé dans la définition d'un code de déontologie pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, la PGD a élaboré, en collaboration avec un consultant externe et l'IGP son propre code de déontologie. La PGD a également consulté le représentant national du GRECO dans le cadre des travaux d'élaboration.

120. La PGD a suivi la recommandation du GRECO en adoptant un code en deux parties : une première partie formelle reprenant les valeurs de la PGD et une deuxième partie intitulée « commentaires des articles » comprenant des explications et des exemples

concrets relatifs aux différentes valeurs. Il y a lieu de remarquer que le code de déontologie est en principe figé, mais que les commentaires des articles peuvent évoluer en fonction des besoins et des retours d'expérience.

121. Vu le timing serré, le code de déontologie a été intégré dans les prescriptions de service. Désormais, il fait partie d'un nouveau chapitre dénommé « Déontologie et valeurs de la Police grand-ducale ». Comme l'intégralité des prescriptions de service, ce nouveau chapitre est consultable par l'ensemble du personnel sur intranet. Des réflexions sont en cours en vue d'un cadre réglementaire plus strict, tout en sachant qu'un tel cadre risque de figer le code de déontologie et de le rendre moins évolutif pour des tendances nouvelles et pour intégrer des cas pratiques et concrets.
122. Afin de sensibiliser et d'informer les membres de la PGD sur le nouveau code de déontologie, une note de service a été publiée sur intranet et envoyée par mail à tout le personnel. Le code a aussi été présenté dans le cadre d'un forum où tous les directeurs, chefs de service et chefs d'unité ont participé. Enfin, il a été présenté à la presse par le ministre de tutelle le 13 décembre 2019.
123. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités signalent que le code de déontologie a une valeur contraignante pour l'ensemble du personnel de la PGD. Cette valeur contraignante découle, pour le personnel policier, de la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale⁵ et, pour le personnel civil, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires⁶.
124. L'IGP supervisera le respect du code de déontologie, notamment grâce à une analyse des données statistiques des violations supposées ou confirmées et des questions de nature déontologique qu'elle et le mécanisme de conseil confidentiel reçoivent (voir recommandation xv). Elle s'appuiera également sur les enquêtes pénales, administratives et disciplinaires qu'elle réalise et sur les informations pertinentes reçues de la police. Ces éléments lui permettront aussi d'ajuster la formation aux besoins. Ceci s'ajoute au contrôle effectué par la hiérarchie au sein de la police. En effet, en vertu de l'article 9 al. 3 du statut général, tout supérieur est tenu « de veiller à ce que les fonctionnaires placés sous ses ordres ou sur lesquels il a une action disciplinaire, accomplissent les devoirs qui leur incombent et d'employer, le cas échéant, les moyens de discipline mis à sa disposition ».
125. Les enquêtes disciplinaires diligentées à l'encontre d'un membre policier, suite à un manquement constaté, seront effectuées par l'IGP et pourront donner lieu à des sanctions disciplinaires. Il va sans dire que lorsqu'un manquement constitue un éventuel fait pénal, le membre de la PGD risque d'encourir des poursuites pénales. Les enquêtes

⁵ Article 3 (1) : « Les policiers se conforment aux instructions du gouvernement et aux instructions des autres autorités compétentes ayant pour objet l'accomplissement régulier de leurs missions, ainsi qu'aux prescriptions et instructions de service internes. »

⁶ Article 9§1 : « Le fonctionnaire est tenu de se conformer consciencieusement aux lois et règlements qui déterminent les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose. Il doit de même se conformer aux instructions du gouvernement qui ont pour objet l'accomplissement régulier de ses devoirs ainsi qu'aux ordres de service de ses supérieurs. »

disciplinaires concernant le personnel civil de la police sont, elles, effectuées par le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire ou ses adjoints.

126. Le GRECO prend note des informations communiquées. Concernant le premier volet de la recommandation, il se félicite de l'élaboration et de l'adoption du code de déontologie de la PGD. Ce code est complet, inspiré notamment par le Code européen d'Ethique de la Police, le Code de déontologie modèle pour les agents publics, les codes de déontologie des corps de police des pays limitrophes du Luxembourg et le Rapport d'Évaluation. Il répond aux exigences de la recommandation en incluant des commentaires détaillés et des exemples illustratifs, qui pourront être complétés si nécessaire. Le premier volet de la recommandation peut donc être considéré comme pleinement mis en œuvre.
127. S'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO apprécie que le code de déontologie ait valeur contraignante pour l'ensemble du personnel de la PGD et que des manquements constatés à ses dispositions pourront donner lieu à des poursuites et à des sanctions disciplinaires, voire pénales. Ce dispositif constitue bien un mécanisme de sanction crédible et efficace, conformément à la recommandation. L'obligation de signalement de tout fait susceptible de constituer un manquement, ainsi que le dispositif de contrôle par la voie hiérarchique et par l'IGP apparaissent eux aussi satisfaisants. Le second volet de la recommandation peut donc également être considéré comme mis en œuvre.
128. Le GRECO conclut que la recommandation xiv est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xv.

129. *Le GRECO a recommandé : (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.*
130. S'agissant du premier volet de la recommandation, les autorités luxembourgeoises expliquent qu'un cours dénommé « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité », d'une durée de six heures, a été ajouté à la formation de base des fonctionnaires stagiaires du cadre policier. C'est l'IGP qui dispense ce cours, qui traite notamment des infractions suivantes du Code pénal : détournement, destruction d'actes et de titres, concussion, prise illégale d'intérêts, corruption et trafic d'influence, corruption de magistrats et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique.
131. En 2019, la formation continue des cadres policiers contient un cours de 75 minutes portant sur la « déontologie policière et prévention de la corruption », pour lequel l'IGP figure également comme formateur. Cette formation s'adresse aux policiers des groupes de traitement B1 et C1 ayant la qualité de cadre, de chef ou de responsable de service. Cette formation s'est déroulée dans le cadre de six cycles de formation continue obligatoires, avec une participation de 115 personnes.

132. En complément, en 2020 sera organisée une formation sur un sujet identique, mais s'adressant à un public cible constitué de policiers spécialisés en matière de circulation. Ici encore l'IGP figurera en tant que formateur et le contenu comprendra un enseignement théorique et des exemples pratiques dépersonnalisés reprenant également les sujets du nouveau code de déontologie, des lanceurs d'alerte et de la sensibilisation des policiers aux risques liés aux activités après cessation des fonctions de policier. Cette formation obligatoire est organisée sous forme de 8 séances de formation continue de deux heures par séance et s'adresse à un total d'environ 120 policiers. A moyen terme, il est prévu d'introduire un module e-learning en la matière. Un enseignement à plus large échelle sera envisagé pour l'avenir en tenant compte des conditions sanitaires liées à la crise COVID-19.
133. Quant à la seconde partie de la recommandation, les autorités communiquent que la PGD a introduit un mécanisme de conseil confidentiel pour les membres du personnel en cas de doute sur l'interprétation des règles de déontologie. Le service juridique a été désigné comme point de contact confidentiel. Il a entre autres comme attributions les études et analyses juridiques, le suivi légal et jurisprudentiel et l'assistance du personnel dans les procédures judiciaires. Les membres de ce service, qui sont des juristes, ont le profil et les compétences nécessaires pour fournir au personnel le conseil nécessaire en matière de déontologie.
134. Vu sa position dans l'organigramme, le service juridique dispose d'une certaine indépendance par rapport aux services et unités opérationnels. Cette indépendance est comparable à celle du « data protection officer » ou de l'auditeur financier. En conséquence, il n'existe aucun lien hiérarchique entre le service juridique et les unités et services opérationnels.
135. Le GRECO accueille favorablement les mesures prises par la PGD pour mettre en œuvre les deux volets de la recommandation. Les activités et plans de formation continue sur le thème de la déontologie lui semblent satisfaisants, de même que le rôle de conseil confidentiel conféré au service juridique.
136. Le GRECO conclut que la recommandation xv est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

137. *Le GRECO a recommandé 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.*
138. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'en fonction du parcours professionnel, il arrive que les membres de la PGD soient soumis à des contrôles d'intégrité. Mais faute de cadre légal existant, la PGD ne peut actuellement pas recueillir des informations sur le patrimoine de ses membres. Ainsi, le contrôle ne peut se faire que de manière restreinte tout en respectant le cadre légal en vigueur.

139. L'accès au Service de police judiciaire (SPJ) est notamment soumis à une procédure de sélection lors de laquelle un contrôle d'intégrité est effectué. Pour les postes clés, notamment les postes de chef de département et chef de section au sein du SPJ, les candidats sont soumis à des interviews de recrutement. Sur la base des renseignements recueillis lors de ces interviews, les candidats sont retenus ou rejetés par le comité d'accompagnement des missions de police judiciaire. Ce comité est constitué du procureur général d'Etat, des procureurs d'Etat, du juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du directeur général de la Police grand-ducale, du directeur central de police judiciaire, du directeur du SPJ et du directeur central de police administrative.
140. Lors des appels de candidatures pour des postes clés au sein de la PGD (notamment chefs de services, directeurs etc.), la sélection se fait entre autres sur la base d'interviews lors desquelles les profils et compétences des candidats sont analysés, y compris la compétence comportementale en matière de valeurs.
141. Le GRECO note que les modalités décrites par les autorités luxembourgeoises ne sont pas différentes de celles présentées dans le Rapport d'Evaluation. Il semble donc qu'aucune mesure n'a été prise pour donner effet à cette recommandation. Le GRECO rappelle que des risques d'atteinte à l'intégrité des policiers peuvent se développer au cours de leur carrière et qu'il est important de détecter et d'agir sur ces risques. Ceci devrait se faire non seulement dans le cadre des décisions de promotion, mais également de manière régulière au cours de la carrière. Le GRECO encourage les autorités luxembourgeoises à trouver le moyen de procéder à de tels contrôles.
142. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'est pas mise en œuvre.

Recommandation xvii.

143. *Le GRECO a recommandé de concrétiser les règles en matière d'abstention par des critères spécifiques, notamment familiaux et conjugaux.*
144. Les autorités luxembourgeoises communiquent que les règles en matière d'abstention ont été intégrées dans le nouveau code de déontologie. L'article 10 concrétise la règle générale de l'article 15 du statut général des fonctionnaires et définit explicitement que :
145. « Les membres de la Police évitent tout acte ou attitude de nature à ébranler la présomption d'impartialité. Ils évitent tout conflit d'intérêt et signalent tout conflit d'intérêt qui intervient dans l'exercice de leurs fonctions à leur supérieur hiérarchique.
146. Conformément à l'article 15 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, les membres de la police dans l'exercice de leur fonction n'interviennent pas dans des affaires ou dossiers dans lesquels ils peuvent avoir un intérêt personnel, familial ou conjugal. »
147. Etant donné que le code de déontologie a une valeur contraignante, le non-respect de l'article 10 entraîne des suites disciplinaires.

148. Le GRECO prend note de la formulation de l'article 10 du code de déontologie, qui concrétise la règle générale du statut des fonctionnaires par une mention spécifique des liens conjugaux et familiaux. Il note aussi que le commentaire du code fournit quelques exemples de situations dans lesquelles un policier doit être amené à ne pas intervenir. Ces éléments satisfont aux exigences de la recommandation, qui peut d'ores et déjà être considérée comme pleinement mise en œuvre. Les autorités pourraient toutefois enrichir le commentaire du code par d'autres exemples de liens personnels ou d'amitié, afin d'illustrer plus complètement l'éventail de situations possibles.
149. Le GRECO conclut que la recommandation xvii est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xviii.

150. *Le GRECO a recommandé que l'interdiction de l'acceptation de tout cadeau soit explicitée par écrit.*
151. Les autorités luxembourgeoises expliquent que l'article 5 du code de déontologie contient une interdiction explicite d'acceptation de tout cadeau :
152. « Les membres de la Police adoptent un comportement probe et intègre. Ils ne doivent pas se laisser placer ou paraître être placés dans une situation les obligeant à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité quelle qu'elle soit. De même, leur conduite, tant publique que privée, ne doit pas les rendre vulnérables à l'influence d'autrui.
153. Ils ne peuvent solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des faveurs, des invitations ou des avantages matériels leur étant destinés ou destinés à leur famille ou proches, dont l'acceptation pourrait les mettre en conflit avec les obligations et les interdictions que leur imposent les lois et les règlements et notamment le statut général. »
154. Le code de déontologie ayant valeur contraignante, le non-respect de cet article entraîne lui aussi des suites disciplinaires. La thématique de l'interdiction des cadeaux ou invitations est également abordée dans le cadre de la formation.
155. Le GRECO salue l'article 5 du code de déontologie et le commentaire très complet de cet article, qui fournit de nombreux exemples et explications. Ces dispositions mettent pleinement en œuvre la recommandation.
156. Le GRECO conclut que la recommandation xviii est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xix.

157. *Le GRECO a recommandé 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.

158. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'une étude sur la pratique des activités après la cessation des fonctions des policiers a été réalisée parmi le personnel parti en retraite ou ayant cessé ses fonctions depuis 2017. Vu le cadre légal en matière de protection des données personnelles, seuls les agents (151) ayant préalablement donné leur accord ont reçu le questionnaire de la PGD et ont participé à l'étude. Selon les statistiques de la PGD, 172 personnes ont quitté leurs fonctions ou sont partis en retraite pendant la période allant de 2017 à mi-2019, date à laquelle le questionnaire a été distribué.
159. 47 questionnaires ont été renvoyés à la PGD, soit un taux de participation de 31%. Une personne retraitée déclare avoir exercé une activité en 2018. Elle indique également qu'elle a été en contact avec un acteur dans le domaine d'activité dans lequel elle exerçait ses fonctions au sein de la PGD. De plus, elle déclare que ses fonctions au sein de la PGD ont effectivement favorisé la prise de contact avec son nouvel employeur. Pourtant, il y a lieu de remarquer que cette activité n'a pas été conflictuelle en tant que telle avec les activités de la PGD étant donné que l'activité s'exerçait dans le domaine humanitaire avec l'employeur FRONTEX.
160. Au vu des réponses fournies par les participants à l'étude, il ne semble pas exister de problèmes de conflits à l'heure actuelle. La PGD continuera à suivre l'évolution en la matière en renouvelant ce genre d'étude de manière périodique.
161. Le GRECO prend note des résultats de l'étude effectuée par la PGD sur les agents ayant quitté leurs fonctions depuis 2017. Elle note également que compte tenu des résultats de cette étude, l'adoption de règles spécifiques visant à accroître la transparence et à limiter les risques de conflits d'intérêts n'a pas été jugée nécessaire à l'heure actuelle par les autorités luxembourgeoises. Il se félicite de l'intention de la PGD de continuer à suivre l'évolution de cette matière dans les années à venir.
162. Le GRECO conclut que la recommandation xix est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xx.

163. *Le GRECO a recommandé que les policiers en uniforme soient identifiables individuellement, par exemple par un matricule.*
164. Les autorités luxembourgeoises expliquent que la PGD a décidé d'introduire un numéro d'identification unique pour chaque policier. Malgré les délais relativement courts et sans budget alloué spécialement prévu à cet effet, la police a choisi de distribuer à l'ensemble du personnel policier un lot comprenant quatre écussons reprenant l'emblème PGD et un numéro d'identification unique, composé d'une lettre et de trois chiffres. Ce numéro est obtenu à l'aide d'un logiciel et est non modifiable. Les écussons ont été commandés auprès du fournisseur le 2 décembre 2019 et ont été livrés au courant du premier semestre 2020. La distribution est en cours.

165. Le numéro d'identification est porté de manière obligatoire par les policiers en uniforme affectés à une unité opérationnelle sur la veste pare-balle individuelle, le blouson d'intervention et la veste coupe-vent. Vu les spécificités de la combinaison moto, les motards de la PGD auront un numéro d'identification (sans emblème PGD), qui sera fixé par aimant sur leur combinaison.
166. Le GRECO se félicite de la décision de la PGD d'opter pour le port obligatoire d'un numéro d'identification unique et non modifiable pour les policiers en uniforme et des modalités d'application de cette décision. Ceci permet de renforcer la transparence, tout en protégeant la vie privée des policiers et est conforme aux préconisations du Code européen d'éthique de la police.
167. Le GRECO conclut que la recommandation xx est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xxi.

168. *Le GRECO a recommandé de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la Police grand-ducale.*
169. Les autorités luxembourgeoises indiquent que l'article 21 du code de déontologie précise que « aucun membre de la Police ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière d'affectation, de formation, de répartition du travail interne au service, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, des faits susceptibles de constituer un manquement professionnel, notamment au présent code. » Elles rappellent que le code a valeur contraignante et que le non-respect de ses préconisations entraîne des suites disciplinaires.
170. En outre, le Service Juridique, qui fait office de point de contact et de conseil confidentiel sur l'interprétation du code d'éthique, peut être saisi anonymement de toute suspicion de violation du code. Il est soumis au principe de la confidentialité des informations qui lui sont confiées.
171. Le GRECO prend note de l'article 21 du code de déontologie et de la possibilité de contacter anonymement le Service Juridique. Ces dispositions spécifiques lui paraissent satisfaire les exigences de la recommandation. Il encourage les autorités à aborder la question de l'obligation de signalement et de la protection des lanceurs d'alerte au cours de la formation, afin de sensibiliser tous les échelons de la hiérarchie à ces questions.
172. Le GRECO conclut que la recommandation xxi est mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

173. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante huit des vingt-et-une recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les autres recommandations, dix ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.
174. Plus spécifiquement, les recommandations iv, xiv, xv, xvii, xviii, xix, xx et xxi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, vi, vii, viii, ix, xi et xii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, x, xiii et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
175. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui vient enfin consacrer dans la loi le droit d'accès général des citoyens aux documents administratifs. Il s'agissait là d'une demande du GRECO datant de 2003. Le GRECO salue également l'adoption par le gouvernement, le 20 décembre 2019, d'un nouveau code de déontologie pour les membres du gouvernement et d'un code de déontologie pour leurs conseillers. L'entrée en vigueur de ces codes – qui a été repoussée afin de tenir compte des conclusions de ce rapport, une pratique saluée par le GRECO – permettra de pleinement mettre en œuvre un certain nombre de recommandations concernant les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif. Certains points restent cependant à améliorer, comme la publicité de certains avis du comité d'éthique qui restent confidentiels, les relations des hauts responsables de l'exécutif avec les tiers cherchant à les influencer et les registres des entrevues entre eux. Par ailleurs, malgré la volonté annoncée du gouvernement, le dossier de l'attribution à des autorités judiciaires de la compétence de poursuite et de jugement des ministres en cas d'infraction n'a pas progressé. Il dépend de la révision constitutionnelle qui est en cours depuis plusieurs années.
176. En ce qui concerne la Police grand-ducale (PGD), le GRECO salue les nombreuses avancées. L'entrée en vigueur de la loi sur l'Inspection générale de la Police consacre l'indépendance de cet organe par rapport à la Police qu'elle contrôle. Les mesures prises s'agissant de son budget, du recrutement et de la formation de ses membres sont évaluées positivement par le GRECO à ce stade. Le GRECO se félicite aussi de l'entrée en vigueur du code de déontologie de la PGD, qui comporte notamment des règles précises sur l'abstention et les cadeaux et dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions disciplinaires. La formation continue à la déontologie a été renforcée et une possibilité d'obtenir des conseils confidentiels sur l'interprétation et l'application du code a été créée. Un numéro d'immatriculation unique a été introduit afin de permettre l'identification des policiers en uniforme et la protection des lanceurs d'alerte dans la police a été renforcée. Par contre, une véritable politique de gestion des risques au sein de la PGD reste à élaborer.
177. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires sont requis pour démontrer qu'un niveau acceptable de conformité aux recommandations pourra être atteint au cours des 18 prochains mois. Conformément à l'article 31 révisé bis,

paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation du Luxembourg à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i à iii, v à xiii et xvi d'ici le 30 avril 2022.

178. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.