

Adoption: 2 décembre 2022  
Publication: 8 décembre 2022

Public  
GrecoRC5(2022)5

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

# LUXEMBOURG



Adopté par le GRECO  
à sa 92<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 28 novembre – 2 décembre 2022)



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 Deuxième 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<sup>e</sup> réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 27 juin 2018, suite à l'autorisation du Luxembourg ([GrecoEval5Rep\(2017\)5F](#)). Il fait suite au Rapport de Conformité du Cinquième Cycle sur le Luxembourg qui a été adopté par le GRECO lors de sa 86<sup>e</sup> réunion plénière (29 octobre 2020) et rendu public le 6 novembre 2020 ([GrecoRC5\(2020\)6](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO<sup>1</sup>, 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 29 avril 2022 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. Ce Deuxième Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et considérée en suspens (c'est-à-dire partiellement ou non mise en œuvre) dans le premier Rapport de Conformité. Il donne également une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations.

## **II. ANALYSE**

6. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 21 recommandations au Luxembourg. Dans le Rapport de conformité, le GRECO a conclu que les recommandations iv, xiv, xv, xvii, xviii, xix, xx, et xxi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, vi, vii, viii, ix, xi et xii avaient été partiellement mises en œuvre. Enfin, les recommandations v, x, xiii et xvi n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les 13 recommandations en suspens est examinée ci-après.

---

<sup>1</sup> 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.

### **Recommandation i**

7. *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.*
8. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Un arrêté grand-ducal fixant les règles déontologiques applicables aux conseillers des membres du gouvernement avait été adopté le 20 décembre 2019, mais son entrée en vigueur avait été repoussée afin de tenir compte des conclusions du GRECO. Le GRECO avait noté que 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 fournissaient un encadrement adéquat. Toutefois, le GRECO avait jugé que le fait que l'avis du comité d'éthique n'ait pas vocation à être rendu public était une lacune, dans la mesure où le Premier Ministre pourrait décider de passer outre à un avis négatif du comité d'éthique et de nommer un conseiller en situation de conflits d'intérêts. Toutefois, compte tenu du souhait des autorités que cet avis ne soit pas rendu public, afin de protéger le candidat au poste, qui, avant sa nomination, n'est pas encore une personne chargée de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), le GRECO avait considéré que 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.
9. Les autorités luxembourgeoises indiquent que suite aux remarques du GRECO, le gouvernement a décidé de modifier l'article 2, paragraphe 1, alinéa 6 de l'arrêté grand-ducal fixant les règles déontologiques des conseillers qui sont adjoints au gouvernement (nouvel arrêté adopté le 14 mars 2022 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022) afin de préciser que le Premier Ministre procède à la nomination du candidat en conformité avec l'avis du comité d'éthique. Les autorités rappellent également que le même arrêté précise que lorsque le candidat se trouve en situation de conflit d'intérêts, le Premier Ministre l'invite à prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin et à apporter la preuve de ses démarches – une nomination d'un tel candidat ne pouvant intervenir que lorsque ce dernier a mis fin à la situation ayant fait l'objet d'un conflit d'intérêts.
10. En ce qui concerne les conseillers nommés ou renouvelés après le 1<sup>er</sup> mai 2022, qui occupent déjà un poste dans la haute fonction de l'exécutif, la même procédure s'applique. Dans l'hypothèse où un conflit d'intérêt persisterait suite à un avis du comité d'éthique et malgré l'intervention du Premier Ministre auprès du conseiller, les sanctions disciplinaires prévues au Statut général des fonctionnaires viendraient à s'appliquer<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Selon l'art.47 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, les sanctions possibles sont l'avertissement, la réprimande, l'amende, le déplacement, la suspension des majorations

11. Le GRECO prend note de la modification l'arrêté grand-ducal portant le Code de déontologie des conseillers qui sont adjoints au gouvernement, qui prévoit que le Premier Ministre procède à la nomination de ces derniers sur avis conforme du comité d'éthique. Il se félicite en outre de l'entrée en vigueur de ce Code, dont il avait apprécié les dispositions de manière positive dans le Rapport de conformité.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation ii**

13. *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.*
14. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Il s'était félicité de l'adoption par le gouvernement, à l'issue d'un processus inclusif, d'un code de déontologie des conseillers, dont les règles étaient largement calquées sur celui des ministres. S'agissant de la tenue à jour du code, le GRECO avait noté qu'il était prévu que le comité d'éthique procède à une évaluation périodique de l'application du code et puisse à tout moment émettre des recommandations d'adaptation au gouvernement. Ces recommandations seront publiées sur le site internet du gouvernement. Le GRECO avait estimé que ce dispositif et le code lui-même remplissaient les exigences de la recommandation, mais le fait que le code n'était pas encore en vigueur empêchait la mise en œuvre complète de la recommandation.
15. Les autorités luxembourgeoises signalent, comme indiqué ci-dessus, que le Code de déontologie des conseillers qui sont adjoints au gouvernement a été adopté le 14 mars 2022, publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg le 24 mars 2022 et qu'il est applicable à partir du 1<sup>er</sup> mai 2022.
16. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur du Code de déontologie des conseillers, dont il a évalué positivement les dispositions dans son rapport précédent.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation iii**

18. *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.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Les Codes de déontologie des ministres et des conseillers prévoient en effet des modalités

---

biennales, le retard dans la promotion ou l'avancement en traitement, la rétrogradation des fonctions avec ou sans privation partielle de la rémunération, l'exclusion temporaire des fonctions, la mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale et la révocation.

de sensibilisation, notamment des formations et la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels auprès du comité d'éthique. Cependant, le GRECO avait noté que la formulation de l'article 3 paragraphe 2 du Code de déontologie des conseillers prévoyant une formation annuelle obligatoire à la déontologie était quelque peu ambiguë. Par ailleurs, le Code de déontologie des ministres ne prévoyait pas de répéter la formation donnée à l'entrée en fonctions. Enfin, la possibilité pour les ministres de solliciter le conseil confidentiel du comité d'éthique ne semblait pas avoir été utilisée en pratique et le GRECO avait sollicité des informations supplémentaires sur ce mécanisme.

20. Les autorités luxembourgeoises expliquent à présent que l'article 3 paragraphe 2 du Code de déontologie des conseillers a été précisé. Dans la version du Code entrée en vigueur, il incombe aux candidats nommés conseillers, aux conseillers dont la nomination est renouvelée, ainsi qu'aux conseillers nommés dans une nouvelle fonction après le 30 avril 2022, de suivre, dans un délai de cinq ans après leur nomination, au moins une formation par an sur les sujets suivants : les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat ; l'éthique et l'intégrité ; la lutte contre la corruption ; ou le management et la gestion d'équipe.
21. Les autorités précisent que les conseillers en fonction avant l'entrée en vigueur du Code de déontologie et dont la situation de carrière resterait figée – hypothèse rare mais néanmoins possible – ne devront pas se soumettre à cette obligation de formation. Ce choix a été fait par rapport aux conséquences juridiques susceptibles de naître suite à la mise en place de nouvelles exigences de formation continue, inexistantes au moment de la prise de fonction de ces conseillers. Toutefois, il convient de souligner que ces personnes ont toutes une grande ancienneté et expérience dans la fonction publique et ont déjà été amenées à suivre au cours de leur carrière des formations, notamment sur les thèmes du management et de la gestion d'équipe et sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat. En outre, afin de combler une éventuelle lacune dans le domaine de l'intégrité, tous les conseillers, quelle que soit leur situation de carrière, doivent se soumettre à la formation de sensibilisation à l'intégrité. Des formations de sensibilisation aux règles des deux codes ont eu lieu les 19 juillet, 20 septembre et 29 septembre 2022, afin de permettre à l'ensemble des conseillers en fonction d'y participer.
22. Le Code prend également le soin d'indiquer que dans l'hypothèse où un membre du Gouvernement viendrait à quitter son mandat pour être nommé ou renouvelé dans la carrière de conseiller, la sensibilisation et les formations subséquentes ne s'appliquent pas, puisque l'ancien membre du Gouvernement a, à ce moment, lui-même déjà suivi la formation qui lui est imposée par le Code de déontologie des ministres. Il est donc inutile de refaire la même formation.
23. L'article 3, paragraphe 2 du Code de déontologie des conseillers précise que les certificats de participation sont à envoyer par l'organisme qui organise les formations au comité d'éthique. Le comité d'éthique est amené à procéder à un premier contrôle de l'application du présent Code de déontologie des conseillers. Le comité d'éthique peut également accorder une dispense si le conseiller a déjà accompli une des formations en question ou une formation équivalente sur les sujets susmentionnés.

24. S'agissant de la sensibilisation des ministres, pour lesquels seule une formation initiale peu après leur entrée en fonction était prévue, un nouveau paragraphe 2 a été ajouté à l'article 3 du Code de déontologie des ministres, entré en vigueur à la même date que celui des conseillers. Il prévoit que, suite à la formation initiale, les ministres suivent au cours de leur mandat au moins une formation sur des sujets relevant soit des droits et responsabilités des membres du Gouvernement, de l'éthique et de l'intégrité ou encore de la lutte contre la corruption. Comme pour les conseillers, un mécanisme de dispense par le comité d'éthique a été mis en place lorsqu'un ministre a déjà effectué une des formations mises en place ou une formation équivalente.
25. En ce qui concerne l'octroi de conseils confidentiels aux ministres par le comité d'éthique – possibilité qui existait déjà lors de l'adoption du Rapport d'Evaluation mais qui n'avait jamais été utilisée – les autorités précisent que le recours par les membres du Gouvernement au mécanisme des conseils confidentiels auprès du comité d'éthique a en pratique pris la forme d'une saisine du comité par le Premier Ministre, comme le témoignent les avis rendus et publiés sur le site internet du Gouvernement. Elles estiment que les formations de sensibilisation des ministres et des conseillers suite à l'entrée en vigueur des arrêtés donneront l'occasion de renforcer la visibilité du rôle du comité d'éthique et de rappeler l'existence de ce mécanisme.
26. Le GRECO se félicite des modalités de formation prévues pour les conseillers des ministres, qui prévoient une formation annuelle obligatoire sur des thèmes liés à la déontologie et à l'éthique, et du fait que plusieurs formations aient déjà eu lieu. S'agissant de la formation des ministres, il comprend la nécessité de prévoir des modalités plus flexibles compte tenu de leur agenda chargé et le GRECO estime que l'obligation de suivre au moins une formation au cours du mandat remplit les exigences de la recommandation.
27. S'agissant de la possibilité pour les ministres et les conseillers d'obtenir des conseils confidentiels auprès du comité d'éthique, les autorités ne font pas véritablement valoir de nouvelles informations. Elles se bornent à espérer que les formations donneront l'occasion au comité d'éthique de rappeler l'existence et l'utilité du mécanisme de conseil confidentiel. Le GRECO estime que c'est certes aux principaux intéressés – les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et le comité d'éthique – qu'il revient de développer une pratique allant dans le sens de la recommandation. Dans cette attente, le GRECO ne peut que répéter que le mécanisme prévu par les deux Codes de déontologie est conforme à la recommandation et inviter le comité à encourager les PHFE à faire appel à lui, sans nécessairement passer par une saisine du Premier Ministre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v**

29. *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.*

30. Le GRECO rappelle que cette recommandation était non mise en œuvre dans le rapport précédent. La création de registres des entrevues, publiés en ligne, entre les ministres ou conseillers et les représentants d'intérêts était prévue. Toutefois, ces registres comportaient certaines failles limitant leur exhaustivité et utilité. Ainsi, seules les entrevues sollicitées par des représentants d'intérêts devaient être incluses dans les registres et les rencontres à l'initiative d'un ministre ou conseiller n'avaient pas vocation à être rendues publiques. En outre, la simple mention du domaine d'activité visé par le représentant d'intérêts avait semblé au GRECO trop générale par rapport au but visé par la recommandation et la définition des représentants d'intérêts excluait 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. Par ailleurs, les codes de déontologie n'étaient pas clairs sur la question de savoir sur qui reposerait l'obligation de renseigner les registres, et les commentaires des articles des codes de déontologie sur la communication d'informations issues des registres après leur archivage n'était pas conforme à la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Enfin, les deux codes ne contenaient 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.
31. Les autorités luxembourgeoises signalent que le Gouvernement a pris note des observations du GRECO et a procédé à l'adaptation, tant de l'arrêté grand-ducal fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement que de l'arrêté grand-ducal fixant les règles déontologiques de leurs conseillers. Dans la version définitive de ces arrêtés (article 5 paragraphe 1 de chaque arrêté), il est précisé que les entrevues ayant eu lieu entre les membres du Gouvernement ou les conseillers et des représentants d'intérêts ou des tiers font partie du registre des entrevues lorsqu'elles ont été sollicitées par un membre du Gouvernement/conseiller ou par un représentant d'intérêt ou un tiers, pour autant que ces entrevues aient eu comme objet la recherche d'une prise d'influence sur les activités législatives ou réglementaires du Gouvernement.
32. Certaines entrevues ne sont pas visées par l'obligation de divulgation. C'est le cas des entrevues relatives à des décisions administratives individuelles. Ces décisions justiciables devant les juridictions administratives qui désignent nommément une seule personne qui se voit octroyer ou refuser un avantage sont de nature individuelle et s'insèrent dans le contexte de la mise en œuvre du dispositif légal et réglementaire existant, dans le cadre de l'application duquel il n'existe aucune marge de manœuvre dans un sens ou dans un autre pour le Membre du Gouvernement.
33. Sont également exclues du registre les entrevues portant sur la participation en tant que parties aux activités de conciliation ou de médiation. Il s'agit d'entrevues à caractère quasi-juridictionnel portées par l'une des parties devant un « médiateur », ayant un caractère confidentiel en raison de la difficulté présumée de toutes les parties en présence à parvenir à une solution de compromis. Il est plus facile d'arriver à une solution commune si les parties peuvent parler librement et sans contrainte.

34. Par ailleurs, sont exclues les entrevues qui ont lieu dans le cadre du dialogue social, notamment le Comité de conjoncture, le Conseil économique et social, le Comité de coordination tripartite, le Comité permanent du travail et de l'emploi, ou les comités ou conférences sectoriels. Il s'agit de réunions qui ont lieu sous le format dit "tripartite", un modèle unique en son genre en Europe qui a été mis en place dans les années 70 dans le contexte de la crise sidérurgique et dans le but de garantir la stabilité économique, financière et sociale du pays. Cette exclusion est motivée par le fait que ce forum de concertation constitue une plateforme d'échanges confidentiels dans le cadre de laquelle le Gouvernement consulte les partenaires sociaux sur des sujets ou à des moments cruciaux pour la situation économique, financière et sociale du pays. Les réunions servent à recueillir les positions de chaque partie afin de négocier, ensemble, des accords représentant alors le consensus social. A l'issue de ces réunions, il est de coutume d'informer le Parlement des décisions prises, ainsi que le grand public via la presse. Comme le résultat final de telles entrevues est déjà présenté, annoncé et couvert par la presse comme émanant d'une concertation de tous les acteurs, le Gouvernement a préféré exclure les réunions exceptionnelles de ce type du nouveau corps de règles afin de préserver l'entièreté de sa marge de manœuvre politique dans la phase de recherche d'un compromis social accepté par toutes les parties.
35. S'agissant de l'objet des entrevues, les représentants d'intérêts ou les tiers doivent divulguer une description sommaire de la position qu'ils défendent par rapport aux activités législatives ou réglementaires ainsi que, si applicables, les textes ou projets de textes législatifs ou réglementaires sur lesquels ont porté les discussions.
36. Une définition des représentants d'intérêts et des tiers a été ajoutée dans un nouveau paragraphe 2 à l'article 5 de chacun des arrêtés. Ainsi, par « représentant d'intérêt », il y a lieu d'entendre toute personne qui déclare agir : 1° soit dans l'intérêt d'autrui qui l'a mandatée contre rémunération ; 2° soit dans l'intérêt d'autrui s'adonnant à une activité économique et qui l'a mandatée contre rémunération ; 3° soit dans l'intérêt d'une association, d'un syndicat professionnel, d'une chambre professionnelle, d'une organisation non gouvernementale, d'un groupe de réflexion, d'un organisme de recherche, d'une institution universitaire, d'une communauté religieuse, d'une commune ou d'une entité publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. Par « tiers », il y a lieu d'entendre toute personne, autre que le représentant d'intérêts, qui déclare agir, soit pour son propre compte et pour défendre ses propres intérêts, soit dans l'intérêt d'autrui sans avoir été mandatée à cette fin.
37. Concernant les titulaires de l'obligation de renseigner les registres, il s'agit des conseillers eux-mêmes pour les entrevues auxquelles ils sont présents. Pour les entrevues des ministres, l'obligation repose sur leurs secrétariats respectifs. Par ailleurs, l'exigence d'un intérêt pour consulter les données du registre après leur archivage – qui a lieu trois mois après la fin de la législature – a été supprimée.
38. Enfin, en réponse à l'absence de règles sur la manière dont les ministres et leurs conseillers entretiennent des contacts avec les représentants d'intérêts et les tiers cherchant à influencer leurs décisions, les codes de déontologie ont également été complétés. L'article 5, paragraphe 11, du code de déontologie des conseillers précise



que ceux-ci « agissent avec l'impartialité, l'intégrité, la diligence et la circonspection requises à l'occasion des contacts et entrevues avec les représentants d'intérêts et autres tiers et ceci même lorsque l'entrevue ne relève pas de celles qui doivent faire l'objet d'une inscription au registre. » Les mêmes précisions figurent à l'article 5, paragraphe 11 du code de déontologie des ministres auquel s'ajoutent les principes de comportement généraux de l'article 1 qui ont été étoffés (intégrité, désintéressement, transparence, diligence, honnêteté, responsabilité et impartialité).

39. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui prennent en compte l'ensemble des failles relevées dans son précédent rapport. Il est satisfait des modifications apportées aux deux arrêtés grand-ducaux (article 5 de chaque arrêté) concernant le registre public des entrevues entre les ministres, leurs conseillers et les représentants d'intérêts ou tiers, notamment du fait que la plupart des entrevues sont désormais visées, même celles intervenant à l'initiative des PHFE. Les entrevues non visées par l'obligation de divulgation ne semblent pas au GRECO poser problème par rapport aux exigences de la recommandation. Le niveau de détail sur les discussions apparaît lui aussi satisfaisant, de même que la définition des représentants d'intérêts et des tiers. Elle est à présent assez large pour couvrir l'ensemble des personnes pouvant chercher à influencer les décisions des ministres ou des conseillers dans le cadre de leurs activités législatives ou réglementaires. Les titulaires de l'obligation de collecter les informations concernant les entrevues ont été précisées, l'exigence d'un intérêt pour consulter les informations contenues dans les registres après leur archivage à la fin de la législature a été supprimée. Enfin, outre la divulgation des informations concernant les entrevues entre des PHFE et des lobbyistes ou tiers, certains principes régissent désormais les contacts entre ces personnes.
40. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi**

41. *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.*
42. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. L'article 4(2) du Code de déontologie des conseillers, qui prévoyait des critères familiaux, conjugaux et autres nécessitant pour un conseiller de s'abstenir, remplissait en effet de manière adéquate les objectifs de la recommandation. Une fois le code entré en vigueur, le GRECO avait précisé que cette recommandation pourrait être considérée comme pleinement mise en œuvre.
43. Les autorités luxembourgeoises rappellent que le Code de déontologie des conseillers a été adopté le 14 mars 2022 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022.
44. Le GRECO salue l'entrée en vigueur du Code de déontologie des conseillers, dont il avait évalué positivement les dispositions dans son dernier rapport.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation vii.**

46. *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.*
47. Le GRECO rappelle que les deux éléments de cette recommandation étaient partiellement mis en œuvre dans le rapport précédent. Les règles applicables aux ministres concernant les cadeaux avaient 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 évalué positivement, 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 avait jugé le régime d'acceptation des cadeaux satisfaisant. Le régime d'acceptation des cadeaux s'appliquant aux conseillers étant calqué sur celui des ministres, celui-ci avait également été évalué positivement par le GRECO, qui avait précisé que les deux éléments de la recommandation pourraient être considérés comme pleinement mis en œuvre une fois les codes entrés en vigueur.
48. Les autorités luxembourgeoises rappellent que le Code de déontologie des ministres et celui des conseillers ont été adoptés le 14 mars 2022 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022.
49. Le GRECO salue l'entrée en vigueur du Code de déontologie des ministres et de celui des conseillers, dont il avait évalué positivement les nouvelles règles sur les cadeaux dans son dernier rapport.
50. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation viii**

51. *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.*
52. Le GRECO rappelle que chaque élément de cette recommandation avait été jugé partiellement mis en œuvre dans le rapport précédent, de même que la recommandation dans son ensemble. Les deux Codes de déontologie des ministres et des conseillers prévoyaient 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 étaient apparus satisfaisants et le GRECO avait donc considéré que le premier volet de la recommandation pourrait être considéré comme pleinement mis en œuvre une fois les Codes entrés en vigueur.

53. Concernant le second élément de la recommandation, le GRECO avait apprécié que le comité d'éthique puisse formuler des recommandations d'encadrement des activités qu'il juge incompatibles. Cependant, les dispositions prévues par les Codes lui étaient apparues en retrait des exigences de la recommandation concernant deux aspects : d'une part la confidentialité des recommandations du comité ; et d'autre part, le GRECO avait estimé 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 avait appelé les autorités luxembourgeoises à réviser les dispositions des Codes d'éthique concernant ces deux aspects. Dans cette attente, il avait considéré que le second volet de la recommandation était partiellement mis en œuvre.
54. S'agissant du premier élément de la recommandation, les autorités luxembourgeoises rappellent que les deux Codes de déontologie sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022. S'agissant du second élément de la recommandation, elles indiquent que l'article 15 du Code de déontologie des Membres du Gouvernement et l'article 12 du Code de déontologie des conseillers ont été substantiellement modifiés dans le sens d'une anticipation, de davantage de transparence et du renforcement du rôle et des moyens d'action du comité d'éthique.
55. Les anciens ministres et ministres en fonction doivent désormais informer le comité d'éthique dès qu'ils envisagent d'entreprendre une nouvelle activité professionnelle dans le secteur privé, alors que dans la formulation précédente de l'article 15 du Code, l'information du comité avait lieu au moment de la prise de fonction dans le secteur privé. Pour les anciens ministres, cette obligation court pendant deux ans suivant la fin de leur mandat. A des fins de transparence, le comité d'éthique fait publier sur le site du Gouvernement un communiqué renseignant la nouvelle activité professionnelle de l'ancien ministre.
56. Lorsqu'un ministre envisage d'entreprendre une activité professionnelle dans le domaine relevant d'un régime d'autorisation ou de surveillance du département dont il est en charge, il/elle doit en informer le comité d'éthique au moins un mois avant le début de l'activité envisagée. Le comité d'éthique émet un avis, dans lequel il peut formuler des recommandations d'encadrement pour une durée maximale de deux ans. S'il estime qu'un encadrement ne saurait suffire, le comité d'éthique peut recommander que le ministre n'exerce pas l'activité envisagée pendant une durée de deux ans. En cas de non-respect de l'avis du comité par l'ancien ministre, le comité peut publier son avis en tout ou en partie. Cette publication est envisagée à titre de sanction et tire notamment sa justification du fait que les ministres bénéficient d'un traitement d'attente pendant les deux années qui suivent la cessation de leur mandat politique.
57. Le régime de sortie des fonctions applicable aux conseillers des ministres (article 12 de leur Code de déontologie) est similaire, mais prévoit certaines différences dues à leur statut. Ainsi, le comité ne publie pas de communiqué sur les fonctions exercées. S'il peut

émettre des recommandations d'encadrement des fonctions, celles-ci ne valent que pour un an et restent confidentielles. Selon les autorités, ces différences se justifient par la protection de la vie privée des conseillers, qui ne sont pas des élus. Contrairement aux ministres, ils ne perçoivent pas de traitement d'attente à la fin de leurs fonctions. Enfin, le Gouvernement a souhaité s'aligner sur la durée de la clause de non-concurrence du Code du travail, qui s'applique aux relations contractuelles dans le secteur privé, et qui est d'un an.

58. Le GRECO prend note de l'entrée en vigueur des deux Codes de déontologie, qui permet de considérer le premier volet de la recommandation, qu'il avait évalué positivement dans son rapport précédent, comme pleinement mis en œuvre.
59. Concernant le second volet de la recommandation, le GRECO est d'avis que le dispositif applicable aux ministres, tel qu'il est précisé dans l'article 15 du Code de déontologie des Membres du Gouvernement, répond de manière adéquate aux objections formulées dans son rapport précédent. Il remplit donc les exigences de la recommandation. Par contre, le dispositif applicable aux conseillers, qui découle de l'article 12 de leur Code de déontologie, reste en deçà de ces exigences. Même si le GRECO comprend les raisons, notamment de protection de la vie privée, ayant motivé les arbitrages retenus, les modalités ne permettent pas d'exclure totalement la possibilité que des conseillers s'engagent dans des activités privées relevant de leur ancien domaine de fonctions. Le second volet de la recommandation reste donc partiellement mis en œuvre, de même que la recommandation dans son ensemble.
60. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix**

61. *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.*
62. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Il s'était félicité 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 répondaient aux conditions de la recommandation, mais les Codes de déontologie des Membres du Gouvernement et des conseillers n'étaient pas encore en vigueur. S'agissant des conjoints et membres de la famille dépendants, le GRECO avait regretté que le gouvernement n'ait pas donné suite à l'invitation à inclure des informations les concernant dans les déclarations des ministres. Toutefois, il avait pris acte du fait que la question avait été dûment examinée, répondant ainsi à la recommandation qui demandait d'envisager cette extension.

63. Les autorités luxembourgeoises rappellent que les Codes de déontologie des Membres du Gouvernement et des conseillers sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022.
64. Le GRECO salue l'entrée en vigueur des Codes de déontologie, qui permet de compléter la mise en œuvre des deux éléments de la recommandation, qu'il avait évaluée positivement dans son précédent rapport.
65. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation x**

66. *Le GRECO a recommandé que la poursuite et la juridiction pour les infractions commises par des ministres soient attribuées à des autorités judiciaires.*
67. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Le Gouvernement avait manifesté la volonté de l'appliquer, mais l'état d'avancement des travaux autour du projet de révision de la Constitution à la date du précédent rapport ne permettait pas de considérer que la recommandation était mise en œuvre, même de façon partielle.
68. Les autorités luxembourgeoises rapportent que les dispositions relatives à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, contenues dans la proposition de révision des chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (PPR 7700), ont été adoptées en premier vote constitutionnel le 25 janvier 2022. L'article 83, paragraphes 3 et 4, de la proposition de révision, est libellé comme suit :  
  
*« (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.*  
  
*(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. »*
69. Ce nouveau dispositif mettra fin tant au privilège de poursuite, attribué jusqu'ici au seul Parlement, qu'au privilège de juridiction, qui était attribué à une Cour spécialement composée à cet effet.
70. Pour protéger les membres du Gouvernement contre des procédures fallacieuses à visée politique, l'initiative de la poursuite pénale sera réservée au Parquet, qui est autonome par rapport au pouvoir exécutif. Suite à l'abandon pur et simple du privilège de juridiction initialement prévu par les auteurs de la proposition de révision constitutionnelle, il reviendra désormais aux juridictions de droit commun de juger les membres du Gouvernement.

71. L'article 114 de la Constitution dispose qu'une révision de la Constitution doit être adoptée par la Chambre des députés en deux votes successifs séparés par un intervalle d'au moins trois mois et réunissant chacun au moins les deux tiers des suffrages des membres. Il prévoit aussi que le texte adopté en première lecture peut être soumis à un référendum qui se substitue alors au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote, la demande en est faite par plus d'un quart des membres de la Chambre ou par 25 000 électeurs. La révision constitutionnelle est adoptée dans ce cas à la majorité des suffrages exprimés.
72. Une demande visant à l'organisation d'un référendum a été présentée au Premier Ministre par un comité d'initiative et a été déclarée recevable le 7 février 2022. La collecte des signatures pour soutenir cette demande s'est déroulée du 2 au 25 mars 2022, mais le nombre de signatures nécessaires n'a pas été atteint. Un second vote constitutionnel par la Chambre des Députés pourra donc intervenir après la date du 25 avril 2022. La date de ce second vote n'a pas encore été déterminée.
73. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite du vote en première lecture par la Chambre des députés de la proposition de révision constitutionnelle. L'article 83 de cette proposition, qui abolit les privilèges de poursuite et de juridiction dont bénéficient jusqu'à présent les ministres, est conforme aux exigences de la recommandation. En effet, en vertu de ce texte, les ministres et anciens ministres seraient poursuivis par le Parquet et jugés par les juridictions ordinaires.
74. Le GRECO conclut que la recommandation x est partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi**

75. *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.*
76. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le précédent rapport. Il avait accueilli 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. Cependant, le GRECO avait estimé que le dispositif devait encore être amélioré afin qu'il puisse gagner en efficacité et crédibilité. En premier lieu, il était apparu opportun au GRECO que le comité d'éthique, dont la composition et les ressources n'avaient pas été modifiées, 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. En second lieu, le GRECO avait jugé important de s'assurer que le gouvernement ou un ministre ne puisse pas repousser ou s'opposer à la publication du communiqué faisant état de manquements aux règles des Codes de déontologie.
77. Les autorités luxembourgeoises expliquent que l'article 26 du Code de déontologie des membres du Gouvernement a été révisé pour répondre à la préoccupation du GRECO

concernant les ressources du comité d'éthique. Il est désormais prévu que ce comité se compose de trois membres au minimum et qu'il soit assisté d'un secrétariat qui sera assuré par les agents de l'Etat. Le nombre de membres supplémentaires du comité d'éthique et d'agents du secrétariat n'est pas précisé, afin de laisser au comité la flexibilité requise pour agir en fonction des situations concrètes.

78. Le comité d'éthique, composé de trois personnes, a été doté d'un secrétariat spécifique comprenant trois personnes juristes en charge de la déontologie, de l'intégrité et des questions d'éthique. Le Comité d'éthique a par ailleurs recours à une plateforme informatique sécurisée, spécialement conçue et dédiée au traitement des déclarations et avis et leurs membres ont été initiés à l'usage de cette application et équipés du matériel informatique nécessaire à cet usage. Le Gouvernement a introduit l'indemnisation des membres du comité d'éthique par une modification apportée en date du 27 mai 2022 à l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 portant Code de déontologie des ministres. Les montants de cette indemnité ont été fixés par arrêté du Gouvernement en Conseil et l'indemnisation est maintenant en place. Sur le site internet du Gouvernement ont été créées deux nouvelles rubriques libellées respectivement « Comité d'éthique » et « Déontologie » dans lesquelles tout intéressé peut librement consulter en toute transparence les règles, déclarations, registres, avis etc.
79. En ce qui concerne la publication des avis du comité, il est prévu dans le Code de déontologie des ministres que celui-ci puisse publier tout ou partie de ses avis, sans que le Gouvernement ou un ministre ne puisse s'y opposer.
80. Le GRECO accueille favorablement les informations communiquées. Il est positif que le Gouvernement ou un ministre ne puisse pas s'opposer à la publication d'un avis du comité d'éthique faisant état de manquements aux règles déontologiques et que le site internet du Gouvernement comprenne dorénavant des rubriques relatives au comité d'éthique et à la déontologie, donnant un accès au public à toutes les informations pertinentes. Les ressources humaines, techniques et financières à la disposition du comité paraissent également adéquates au GRECO.
81. Le GRECO conclut que la recommandation xi est mise en œuvre de façon satisfaisante.

*Prévention de la corruption à l'égard des services répressifs*

### **Recommandation xii**

82. *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.*
83. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. L'entrée en vigueur de la loi sur l'Inspection générale de la Police (IGP), consacrant l'indépendance organique et fonctionnelle de cet organe, ainsi qu'une augmentation de ses ressources humaines et budgétaires, avait permis une mise en

œuvre partielle du premier volet de la recommandation. Toutefois, le GRECO avait souhaité pouvoir suivre le fonctionnement pratique de l'IGP avant de se prononcer sur une mise en œuvre complète de ce volet. Le GRECO souhaitait notamment s'assurer que l'augmentation des effectifs était suffisante pour absorber les nouvelles compétences de l'IGP en matière d'enquêtes disciplinaire, et vérifier la proactivité de cet organe dans l'exercice de ses compétences d'office.

84. Le second volet de la recommandation avait également été considéré comme partiellement mis en œuvre. Le GRECO avait apprécié positivement les modalités de recrutement et de formation envisagées des membres du personnel policier et civil de l'IGP, mais il souhaitait des informations supplémentaires sur les formations effectivement réalisées et les effectifs formés.
85. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités luxembourgeoises rapportent que l'IGP s'est dotée des moyens budgétaires et humains lui permettant d'assumer de manière satisfaisante les missions que lui a confiées le législateur. Parmi elles, la formation des jeunes policiers et la formation continue des policiers en service revêtent une importance croissante. Les recrutements massifs de stagiaires policiers rendent nécessaires la mise en place d'un service spécialisé dans ce domaine. Parallèlement à cela, la création de ce service permet à l'IGP de se donner en interne – sur la base du plan de formation – d'une structure permettant de mieux former son propre personnel ceci tant au niveau de la formation de base de ses stagiaires, qu'au niveau de la formation continue de son personnel existant. Enfin, l'IGP s'est dotée d'un code de déontologie qui fera l'objet de formation en interne.
86. La croissance de l'effectif de l'IGP a poursuivi sa progression, passant de 28 personnes en 2018 (date de l'adoption du rapport d'évaluation) à 41 personnes en 2021. Les recrutements vont se poursuivre en 2022 et l'effectif total de l'IGP devrait s'établir à 46 personnes. Le ratio effectif de l'IGP/effectif de la Police est ainsi de 2% si l'on ne tient compte que du personnel policier (1994) et de 1,6% si l'on tient compte également des membres civils de la Police (595). Ce ratio était de 0,83% en 2015.
87. L'évolution des moyens budgétaires figure dans le tableau ci-dessous :

	<u>2019*</u>	<u>2020*</u>	<u>2021*</u>	<u>2022**</u>	<u>Var.</u> <u>2019-</u> <u>2022</u>	<u>Var.</u> <u>2021-</u> <u>2022</u>
Rémunération de base	3.271.756,86	4.225.491,34	4.739.133,31	5.121.226,00	+56,5%	+ 8,1 %
Frais de fonctionnement	122.327,35	107.205,33	134.763,20	152.040,00	+24,3%	+12,8 %
<b>Total dépenses courantes</b>	<b>3.394.084,27</b>	<b>4.332.696,67</b>	<b>4.873.896,51</b>	<b>5.273.266,00</b>	<b>+55,4 %</b>	<b>+8,2 %</b>



Acquisitions véhicules	24.999,52	49.899,04	26.926,36	0		
Frais d'équipement et acquisitions diverses	35.182,44	11.587,76	10.231,55	13.200,00		+29 %
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>60.181,96</b>	<b>61.486,80</b>	<b>37.157,91</b>	<b>13.200,00</b>	<b>-78,1 %</b>	<b>-64,5 %</b>

\*= compte provisoire (crédits effectivement utilisés)

\*\*= budget voté (crédits alloués au budget)

88. Comme l'indiquent les chiffres ci-dessus, le budget 2022 des dépenses courantes affiche une augmentation de plus de 8 % par rapport aux crédits effectivement utilisés de l'année 2021. Le volume des rémunérations de base explique cette évolution, mais également le dynamisme des frais de fonctionnement hors ces rémunérations. A l'inverse, les dépenses en capital montrent une large baisse. Ceci s'explique par le fait que les chiffres de 2019 en ce qui concerne les frais d'équipement hors véhicules étaient très élevés, du fait d'investissements substantiels effectués en matière de programmes informatiques utilisés dans le domaine des enquêtes pénales. Les années 2019, 2020 et 2021 furent quant à elles marquées par l'acquisition de nouveaux véhicules de type hybride ou électrique. Ces dépenses étant effectuées, le budget de 2022 est dans ce domaine demeuré plus modeste. Ces éléments montrent que les moyens budgétaires mis à la disposition de l'IGP depuis l'entrée en vigueur de sa loi organique en 2018 n'ont – à l'exception de l'année 2020 – pas cessé d'être confortés.
89. Par ailleurs, le département « enquêtes administratives et enquêtes judiciaires » de l'IGP a été restructuré afin d'en augmenter le potentiel de proactivité. Ce département a été scindé en une cellule judiciaire compétente pour les enquêtes pénales et une cellule administrative. Ceci a permis d'homogénéiser le travail des membres de ces deux cellules – qui auparavant exécutaient toutes les enquêtes quelle qu'en soit la nature – afin qu'ils puissent mieux poursuivre les objectifs propres au type d'enquêtes qui leur est assigné.
90. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités indiquent que l'IGP a une double action en matière de formation. Conformément à sa loi organique, elle dispense des cours à l'Ecole de Police et forme également son propre personnel. Le règlement grand-ducal du 29 novembre 2021 fixe la formation des stagiaires civils de l'IGP, dans laquelle l'aspect déontologie et valeurs de l'IGP revêt une importance certaine. En outre, l'IGP dispense une formation de base et une formation continue à tous ses stagiaires et à ses membres sur la « prévention de la corruption adaptée à sa situation d'organe de contrôle ».
91. Au cours de l'année 2021, 10 membres de l'IGP ont assisté - sur deux jours et demi - à une formation « teach the teachers » leur permettant d'épauler leurs collègues dans le

vaste processus de diffusion du code de la déontologie de la Police grand-ducale dans les rangs des forces de l'ordre. Entre 1500 et 1900 fonctionnaires de Police seront appelés à suivre – en groupes de 20 ou 25 – cette formation puisqu'elle leur permettra d'appréhender les diverses dimensions de ce code.

92. Il en résulte que l'activité « formation » de l'IGP a pris un essor considérable, qui a rendu nécessaire la création prochaine d'un service « formation », qui sera dirigé par un universitaire. Il aura à participer aux formations dispensées à l'Ecole de Police dans les domaines de la déontologie, des droits de l'homme, de la prévention de la corruption et du droit constitutionnel mais également à coordonner toutes les formations réalisées par l'IGP et à veiller à l'harmonie du contenu de toutes ces formations.
93. Les autorités communiquent enfin que l'adoption d'un code de déontologie pour les membres de l'IGP est en voie de finalisation. Fondé sur les valeurs-phares de légalité, de probité et de qualité, ce code fera également l'objet de formations internes. Il sera coulé en note de service et, avant son engagement, toute nouvelle recrue devra en prendre connaissance. Ce dernier élément a été intégré dans les procédures de recrutement tant du personnel civil que du personnel policier de l'IGP.
94. Le GRECO prend note avec satisfaction des informations très complètes communiquées par les autorités concernant d'une part les moyens humains et financiers à disposition de l'IGP et d'autre part sur les formations réalisées et les plans de formation de son personnel. Il rappelle que les modalités de recrutement du personnel de l'IGP avaient déjà été évaluées positivement dans le rapport précédent. L'ensemble de ces éléments permet de conclure que l'IGP dispose bien à présent de ressources financières et humaines adéquates à l'exercice des missions découlant de sa loi organique.
95. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xiii**

96. *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.*
97. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le rapport précédent, car les mesures présentées ne faisaient pas état d'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.
98. Les autorités luxembourgeoises indiquent à présent qu'une analyse de risque a été effectuée au sein de la Police Grand-Ducale (PGD). En l'absence d'une définition universelle de la corruption et de la notion d'atteintes à l'intégrité, l'analyse s'est basée

sur les infractions définies dans le titre IV – chapitre III du code pénal<sup>3</sup> ; une distinction a aussi été faite entre les domaines à risque et les processus à risque. La cartographie des risques de corruption et des atteintes à l'intégrité a été établie dans le cadre d'un atelier en avril 2021, qui a réuni des représentants de l'ensemble des domaines de la PGD. Des risques particuliers ont été identifiés dans le domaine des stupéfiants, des mœurs, de la criminalité organisée, ainsi que dans le processus des acquisitions (procédure « proposition d'engagement ») ; des risques moindres ont également été identifiés relatifs à la protection des données (données confidentielles dans le cadre d'une enquête judiciaire), la circulation, aux acquisitions (procédure « marché public ») et aux réquisitions. Les autorités soulignent que l'établissement de cette cartographie des risques de corruption est un processus continu, qui sera revu de manière régulière.

99. Dans le cadre de l'analyse des risques, la PGD a également mené en mai 2021, sur une base volontaire, un sondage interne anonyme en ligne. 15,2% du personnel de la PGD y a participé, ce qui a permis de faire ressortir les conclusions générales suivantes :
- 37% des participants ont déjà été confrontés à un risque de corruption ou d'atteintes à l'intégrité ;
  - 30% des participants affirment qu'il existe des situations qui sont difficiles à apprécier ;
  - 28% des participants estiment qu'ils ne disposent pas d'assez d'informations au sujet de la corruption et des atteintes à l'intégrité ;
  - 57% des participants sont prêts à participer à une formation en ligne ;
  - Sur la base de cas de figure illustrés, il apparaît que les agents apprécient de manière divergente certaines situations critiques et que certains collaborateurs éprouvent des difficultés à refuser des gestes de courtoisie (par exemple l'offre d'un café ou d'une boîte de chocolats) pour ne pas froisser les citoyens.
100. Sur la base de l'analyse des risques et du sondage interne, plusieurs actions ont été menées, sous l'angle de la formation et de la gestion des risques. En premier lieu, un cours de 6h sur la protection des données personnelles a été intégré dans la formation de base des stagiaires policiers depuis novembre 2020, afin de leur expliquer les dispositions légales et de les sensibiliser en la matière. Une formation similaire a été dispensée aux membres du Service de police judiciaire en 2019 et 2020.
101. Plusieurs ateliers ont aussi été organisés avec les services et unités qui travaillent quotidiennement dans les domaines identifiés comme étant les plus à risque. Au total, 15 ateliers, réunissant environ 136 participants, ont été organisés auprès des services et unités suivantes :
- Section stupéfiants du Service de police judiciaire (5 séances) ;
  - Section criminalité organisée du Service de police judiciaire (2 séances) ;
  - Commissariat de police Luxembourg-Gare (3 séances) ;
  - Commissariat de police Esch-sur-Alzette (4 séances) ;
  - Membres de la direction des finances, de la direction de la technologie policière, la cellule stratégie des technologies d'information et de

---

<sup>3</sup> Coalition des fonctionnaires, empiètement des autorités administratives et judiciaires, corruption, détournement, concussion, destruction d'actes et de titres, trafic d'influence, abus d'autorité, prise illégale d'intérêts, violation du secret professionnel.

communication et du Project Management Office qui sont impliqués dans les procédures d'acquisition de la Police grand-ducale (1 séance).

102. Ces ateliers ont eu pour objectifs :

- de sensibiliser les membres de la PGD à la problématique de la corruption et des atteintes à l'intégrité ;
- de rappeler, dans le cadre d'un exercice pratique, les valeurs fixées dans le code de déontologie et de faire passer le message clé que l'intégrité d'un membre de la PGD va de pair avec son identification aux valeurs de l'organisation ;
- de recueillir les expériences vécues et détecter les « best practices » afin de les intégrer dans une formation en ligne ;
- de donner aux collaborateurs des outils pour identifier et gérer les situations de risques (self-test, exemples concrets,...) ;
- de présenter des facteurs qui risquent d'augmenter la susceptibilité d'adopter un comportement non-intègre ;
- de présenter les mesures préventives déjà en place (conseil confidentiel, support psychologique...).

103. Un dépliant sur la « vigilance partagée » au sujet des risques de corruption et des atteintes à l'intégrité a été publié le 15 mars 2002 afin de sensibiliser les membres de la PGD à ce concept, aux actions à entreprendre en cas de suspicion, aux indices et « red flags » d'un comportement non intègre. Il comprend aussi la liste des services d'aide internes et externes.

104. Enfin, la PGD est en train d'établir une formation en ligne « *Kompass fir en integert Handelen bei der Police* ». Les travaux préparatoires, notamment la conceptualisation et l'élaboration du contenu de la formation, sont achevés. Etant donné que la mise en place d'une plateforme « LMS » (Learning management system) au sein de la PGD est en cours d'implémentation et que celle-ci ne sera opérationnelle qu'à partir de juin 2022, la formation en ligne ne pourra se faire qu'à partir de cette date. La formation vise l'ensemble du personnel de la PGD.

105. Par ailleurs, en vue de la gestion des risques, une révision des processus identifiés dans le cadre de l'analyse de risques, à savoir le processus « objets trouvés » et le processus « avertissements taxés », a été faite avec les responsables et intervenants. Elle s'est achevée fin 2021. De manière générale, ces analyses n'ont pas détecté de failles importantes, mais certaines petites déficiences. Des réflexions sont en cours afin de trouver les solutions les plus adaptées pour remédier aux problèmes identifiés.

106. Dans une optique d'amélioration continue, la direction organisation et amélioration, qui a la charge de l'établissement et de la mise à jour des prescriptions de service internes, effectuera de manière systématique une analyse de risques lors des futures modifications afin de prévenir des éventuelles failles dans les procédures. Ceci est bien évidemment un processus continu. Dans la même optique, une concertation annuelle de la PGD avec le coordinateur national du GRECO a été décidée, afin de mieux cerner les tendances au niveau national et européen en matière de corruption. Une première réunion en ce sens a eu lieu le 3 décembre 2021.

107. Le GRECO salue l'ensemble des mesures présentées par les autorités luxembourgeoises. Une analyse complète des activités et processus à risque de corruption et d'atteintes à l'intégrité a été menée dans la PGD et il est prévu que cette analyse soit mise à jour de manière régulière. Une série d'actions ciblées a été menée pour répondre aux risques identifiés, qui comprennent des formations spécifiques sur certains sujets ou pour certains services, une sensibilisation plus générale à l'intégrité et à la « vigilance partagée » et une révision des processus identifiés comme étant à risque. Cette révision est elle aussi conçue pour être répétée à intervalles réguliers. Enfin, des réunions annuelles ont été mises en place entre la PGD et le coordinateur national du GRECO, à des fins d'échanges d'information sur les tendances au niveau national et européen en matière de corruption. Ces mesures prennent en compte de manière complète tous les aspects de la recommandation.

108. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xvi**

109. *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.*

110. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré cette recommandation comme non mise en œuvre dans son rapport précédent, en l'absence de nouvelles mesures ciblées pour lui donner effet. Les autorités avaient fait état d'une formalisation de la procédure de surendettement et de l'existence d'un contrôle d'intégrité pour le recrutement au sein du Service de police judiciaire. Cependant, le GRECO avait noté que ces modalités n'étaient pas différentes de celles présentées dans le Rapport d'Evaluation.

111. Les autorités luxembourgeoises signalent à présent que plusieurs réunions ont eu lieu entre les responsables de la Direction organisation et amélioration, de la Direction des ressources humaines, de la Direction de la formation, la psychologue du service bien-être au travail, présidées par le Directeur Central Stratégie et Performance, aux fins d'élaborer des pistes supplémentaires pour satisfaire à la recommandation. Les responsables de la PGD ont également rencontré le coordinateur national pour approfondir des pistes de réflexion.

112. Cependant, la PGD tient à remarquer, comme déjà signalé dans le Rapport de Conformité, que compte tenu du cadre légal actuellement en vigueur (notamment le statut des fonctionnaires et la législation relative à la protection des données personnelles), il n'est pas possible de faire des contrôles systématiques sur l'honorabilité ou l'intégrité des membres de la PGD. Par conséquent, le champ d'action pour la PGD a été très restreint pour pouvoir satisfaire à cette recommandation.

113. Les autorités signalent en outre que le concept de responsabilité partagée et la formation continue mis en place permettent de détecter un comportement atypique tout au long de la carrière des fonctionnaires de police. De plus, le contrôle par des

acteurs externes, comme le public et l'IGP, sont des garants de détecter, le cas échéant, des comportements fautifs.

114. Dans le cadre de ce champ d'action restreint, la PGD a élaboré un guide visant à standardiser les entretiens de motivation lors des appels à candidature. Ce guide comporte un volet déontologie, montrant la volonté de la PGD de donner une importance certaine aux valeurs déontologiques dans le cadre du recrutement interne.
115. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il est conscient des contraintes posées par le cadre légal, mais estime que certaines solutions pourraient tout de même être trouvées. Le guide de standardisation des entretiens de motivation lors des candidatures à un poste au sein de la PGD est une mesure qui permet de prendre en compte certains éléments déontologiques et d'intégrité lors des mouvements de carrière. Cette mesure va donc dans le bon sens, mais n'est pas suffisante. En outre, elle ne vise que les membres de la PGD changeant de fonction. En conséquence, le GRECO encourage les autorités à continuer d'examiner la possibilité d'introduire un contrôle d'intégrité régulier pour la police, comme préconisé dans la recommandation.
116. Le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

117. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de façon satisfaisante dix-huit des vingt-et-une recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les autres recommandations, deux ont été partiellement mises en œuvre et une reste non mise en œuvre.
118. Plus spécifiquement, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvii, xviii, xix, xx et xxi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations viii et x ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation xvi reste non mise en œuvre.
119. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO se félicite de l'approche retenue et des efforts résolus qui ont été menés pour réaliser d'importants progrès, dès le stade du premier Rapport de Conformité de 2020, dans l'établissement d'un système d'intégrité visant les ministres et leurs conseillers. Un droit d'accès général des citoyens aux documents administratifs a été consacré par la loi. Un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement et un autre pour leurs conseillers ont été adoptés par le Gouvernement le 20 décembre 2019, mais leur entrée en vigueur a été retardée afin de tenir compte des conclusions du GRECO.
120. L'ensemble des failles relevées par le GRECO a fait l'objet de travaux complémentaires, qui permettent à présent au Luxembourg de disposer d'un cadre robuste. Les Codes de déontologie visant les ministres et leurs conseillers ont été adoptés par arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022. Une formation à l'intégrité a été développée pour ces personnes, les activités de lobbying font l'objet d'une plus grande transparence et les obligations de déclaration de patrimoine et des

intérêts ont été étendues. Le dispositif de sortie des fonctions a été renforcé et celui des ministres est conforme aux exigences du GRECO, alors que celui applicable aux conseillers est quelque peu en retrait de celles-ci. Un dispositif de surveillance et de sanction des manquements aux règles des Codes de déontologie a été établi, assisté par un secrétariat spécialisé dans le contrôle des déclarations. Enfin, la révision constitutionnelle actuellement en cours devrait aboutir à ce que la poursuite et la juridiction pour les infractions commises par des ministres soient attribuées à des autorités judiciaires.

121. En ce qui concerne la Police grand-ducale (PGD), le GRECO salue également l'important travail qui a été réalisé tout au long du processus de conformité et qui a permis à toutes les recommandations sauf une d'être pleinement mises en œuvre. Une loi sur l'Inspection générale de la Police (IGP) est entrée en vigueur en 2018, qui a consacré l'indépendance de cet organe par rapport à la Police qu'elle contrôle. Dotée de nouvelles compétences et missions par cette loi, les ressources matérielles et humaines de l'IGP ont été portées au niveau nécessaire à l'exercice de ces compétences. Les mesures de recrutement et de formation de son personnel ont également été renforcées.
122. Un nouveau Code de déontologie de la PGD, complet et illustré de commentaires, est entré en vigueur. Il a valeur contraignante et la supervision de son application a été confiée à l'IGP. La formation initiale et continue des policiers à la déontologie a été renforcée et une possibilité d'obtenir des conseils confidentiels sur des dilemmes éthiques a été créée. Une analyse complète des activités et processus à risque de corruption et d'atteintes à l'intégrité a été menée au sein de la PGD et une série d'actions ciblées a été menée pour répondre aux risques identifiés. Les entretiens de motivation lors des candidatures à un poste au sein de la PGD ont été standardisés et des éléments déontologiques et d'intégrité ont été inclus afin qu'ils soient pris en compte dans le cadre des décisions de promotion. Toutefois, un contrôle d'intégrité des policiers au cours de leur carrière reste à établir. Enfin, 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.
123. Conformément à l'article 31 révisé bis, paragraphe 10 du Règlement intérieur du GRECO, l'adoption de ce Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Cinquième Cycle à l'égard du Luxembourg. Les autorités luxembourgeoises pourraient toutefois souhaiter informer le GRECO de l'évolution de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations viii, x et xvi qui reste incomplète.
124. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.