



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1^{er} décembre 2023

Confidentiel
GrecoRC4(2023)14

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ LUXEMBOURG

Adopté par le GRECO lors de sa 95^{ème} réunion plénière
(Strasbourg, 27 novembre -1 décembre 2023)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur le Luxembourg](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 60^e réunion plénière (21 juin 2013) et rendu public le 1^{er} juillet 2013, suite à l'autorisation du Luxembourg. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (19 juin 2015), il avait été conclu que le Luxembourg avait mis en œuvre de façon satisfaisante une seule des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Huit recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et cinq n'avaient pas été mises en œuvre.
3. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 77^e réunion plénière (18 octobre 2017), il avait été conclu que le Luxembourg n'avait mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante que quatre des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation (six autres étant mises en œuvre partiellement et quatre non mises en œuvre). Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le degré de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation mutuel, et demandé au Chef de la délégation du Luxembourg de produire un rapport sur ses progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019), il avait été conclu que le Luxembourg avait accompli certains progrès depuis le rapport précédent, sans pour autant que ces avancées impactent le nombre de recommandations pleinement mises en œuvre. Quatre des quatorze recommandations du Rapport d'Évaluation restaient donc mises en œuvre de façon satisfaisante et les dix autres étaient partiellement mises en œuvre. Le GRECO a donc de nouveau conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.
5. Dans le [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 86^e réunion plénière (29 octobre 2020), il avait été conclu que le Luxembourg n'avait accompli aucun progrès dans la mise en œuvre des recommandations, un recul étant même constaté depuis le rapport précédent concernant une recommandation. Quatre des recommandations restaient mises en œuvre de façon satisfaisante, neuf partiellement mises en œuvre et une recommandation était redevenue non mise en œuvre. Le GRECO avait donc conclu que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » et avait donc décidé de poursuivre l'application de l'article 32.
6. Dans le [Troisième Rapport de conformité interimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 90^e réunion plénière (25 mars 2022), il avait été conclu que le Luxembourg avait désormais mis en œuvre de manière satisfaisante six des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Les huit autres recommandations étaient toutes partiellement mises en œuvre. Le GRECO avait donc conclu que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant » et avait décidé de ne pas poursuivre l'application de l'article 32. Il avait demandé au Chef de la délégation du Luxembourg de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations encore en suspens (c'est-à-dire les

recommandations i, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv) d'ici le 31 mars 2023. Ce rapport, qui a été reçu le 30 mars 2023, a servi de base à l'élaboration du présent rapport.

7. Le GRECO a chargé la Suisse (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Bulgarie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse et M. Florian FLOROV, au titre de la Bulgarie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.
8. Le présent Addendum au deuxième rapport de conformité évalue la mise en œuvre des huit recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de conformité intérimaire (recommandations i, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv) et fournit une évaluation globale du niveau de conformité du Luxembourg avec ces recommandations.

II. **ANALYSE**

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i

9. *Le GRECO avait recommandé i) que soit adopté, comme cela est prévu avec le Code de conduite actuellement en projet, un ensemble de règles et normes déontologiques qui visent la prévention de la corruption et la préservation de l'intégrité en général ; ii) que celui-ci soit complété par un texte d'application apportant les précisions nécessaires.*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation a été mise en œuvre avec l'adoption et l'entrée en vigueur en 2014 du Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts pour les membres de la Chambre des Députés¹. Quant à la deuxième partie de la recommandation, le Bureau de la Chambre des Députés a adopté le 26 avril 2018 un texte d'application apportant des précisions supplémentaires à certaines dispositions du Code. Le GRECO avait salué ce texte dans un de ses rapports précédents, mais avait considéré qu'il mériterait d'être plus illustratif, accompagné d'exemples concrets, et surtout plus complet, apportant des explications à l'ensemble des dispositions du Code, y compris aux dispositions sur les conflits d'intérêts et le lobbying. Des précisions sur ces notions ont été apportées suite à des discussions en commission parlementaire, mais le GRECO avait souligné qu'elles n'étaient pas faciles d'accès. Il avait encouragé les autorités à synthétiser les résultats de ces discussions et à les intégrer en un document annexé au Code de conduite.
11. Les autorités luxembourgeoises indiquent que le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts a été remanié en date du 23 juillet 2023. Il continue à faire partie intégrante du Règlement de la Chambre des Députés. Le Code a été clarifié et les règles déontologiques s'appliquant aux députés ont été précisées, afin de renforcer leur applicabilité effective. Ainsi, une distinction a notamment été opérée entre, d'une part, les situations obligeant les députés à effectuer des déclarations et, d'autre part, les missions représentatives publiques.
12. Dans ce contexte, un nouveau Guide pratique en matière de déontologie et de transparence a été adopté par le Bureau de la Chambre le 11 octobre 2023. Il sera diffusé aux députés de la nouvelle Chambre des représentants, qui a été constituée le 24 octobre 2023 suite aux élections du 8 octobre 2023.

¹ www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0201/a201.pdf#page=2

13. Le GRECO prend note du Guide pratique en matière de déontologie et de transparence, qui a été adopté par le Bureau de la Chambre des députés le 11 octobre 2023 et qui sera diffusé aux députés de la nouvelle législature. Il note que ce Guide donne des exemples et indications pratiques et des directives sur l'application du Code, notamment s'agissant des cadeaux, invitations et relations avec les lobbyistes. Ces dispositions viennent utilement compléter les dispositions du Code de conduite et, ainsi, répondent aux exigences de la seconde partie de la recommandation. Celle-ci est donc à présent complètement mise en œuvre. Le GRECO rappelle que la première partie de la recommandation était déjà mise en œuvre.
14. Le GRECO conclut que la recommandation i est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v

15. *Le GRECO avait recommandé l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction efficace concernant les manquements aux règles du futur code de conduite pour les parlementaires.*
16. Le GRECO rappelle que cette recommandation est partiellement mise en œuvre. Un nouveau dispositif de surveillance et de sanctions a été mis en place en juillet 2014 pour faire respecter les diverses dispositions du Code de conduite. Celui-ci prévoit un comité consultatif indépendant, émettant des recommandations sur les manquements signalés des députés et le pouvoir du Président de la Chambre de prendre des décisions motivées et de fixer des sanctions². Un éventail de sanctions est prévu, ainsi que la possibilité de recours. Mais le GRECO a considéré que les mesures prises, tout en étant positives, étaient insuffisantes, notamment parce que le Code n'attribuait pas aux organes de contrôle la responsabilité de vérifier le contenu des déclarations et parce que les modalités de contrôle du parlement n'étaient pas précisées. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait préconisé de donner à la Chambre des Députés les moyens de contrôle nécessaires pour appréhender les déclarations fausses ou erronées, mais ces préconisations n'ont pas été suivies d'effet. En juillet 2018, l'introduction d'une possibilité de saisine du Président de la Chambre par tout citoyen en cas d'irrégularité soupçonnée d'une déclaration d'intérêts financiers d'un député a été introduite. Le GRECO avait salué cette mesure, tout en notant qu'elle ne pouvait pas se substituer à un véritable contrôle proactif de la Chambre des Députés elle-même, seul moyen de garantir une surveillance complète et efficace.
17. Les autorités luxembourgeoises rappellent que la déclaration relève de la responsabilité personnelle des députés et que les déclarations sont publiées sur internet et donc accessibles au public. Depuis le lancement, en octobre 2022, d'un nouveau site internet de la Chambre des Députés, l'accès au registre de transparence se fait depuis la page d'accueil. Par ailleurs, la presse s'intéresse régulièrement à ces déclarations et vérifie le contenu indiqué.
18. De nombreuses discussions ont été menées par les organes compétents de la Chambre afin d'adapter le Code de conduite des députés et le registre de transparence à la pratique et d'éliminer les problèmes d'application rencontrés. Lors de ces modifications, le volet disciplinaire du Règlement de la Chambre applicable aux députés a notamment été modifié en profondeur. Enfin, les autorités font référence à des activités de formation passées et futures.

² La Conférence des Présidents initie la procédure disciplinaire contre le Président de la Chambre et le sanctionne s'il est fautif.

19. Le GRECO prend note des informations positives communiquées, qui ne sont néanmoins pas de nature à modifier son analyse concernant la mise en œuvre de la recommandation, telle qu'exposée au paragraphe 16. Le GRECO a souligné à de nombreuses reprises dans ses rapports que la surveillance par la presse et la société civile du contenu des déclarations des députés est essentielle. Les autorités étatiques ne peuvent cependant se décharger de leurs propres responsabilités en matière de contrôle en arguant de l'existence de cette surveillance.
20. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

21. Les autorités du Luxembourg expliquent à titre préliminaire que la révision du chapitre VI de la Constitution relatif à la justice, qui avait fait l'objet d'un premier vote de la Chambre des députés le 20 octobre 2021, a été adoptée par la loi du 17 janvier 2023. Cette révision mentionne non seulement l'indépendance du Parquet, mais aussi le principe de la création du Conseil National de la Justice et la consécration du Statut du magistrat. Les lois du 23 janvier 2023 portant respectivement sur le Conseil National de la Justice et sur le Statut du magistrat sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

Recommandation vi

22. *Le GRECO avait recommandé que dans le cadre du futur Conseil National de la Justice, les procédures en matière d'avancement des diverses catégories de juges et des procureurs, y compris pour l'accès aux fonctions de président ou vice-président de tribunal et de procureur d'Etat, soient revues et rendues plus transparentes, notamment sur la base de critères objectifs et d'un éventuel dispositif d'appréciation périodique.*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il avait pris note dans son dernier rapport du premier vote positif à la Chambre des députés concernant la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice, qui allait dans le sens de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs. Toutefois, le détail des dispositions concernant chacune des recommandations n'était pas encore connues.
24. Les autorités luxembourgeoises indiquent à présent que la loi sur le statut des magistrats du 23 janvier, publiée au Mémorial no. 42 du 25 janvier 2023 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, s'applique à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils soient du siège et du parquet. Elle s'applique également aux magistrats de l'ordre administratif. Les mêmes règles sont applicables à tous les magistrats, quel que soit leur domaine d'intervention (article 1).
25. L'avancement se fait uniquement sur la base d'appels à candidatures pour des vacances de postes rendues publiques sur le site internet de la justice (article 4), ce qui permet de garantir la transparence de la procédure. Tous les candidats à l'avancement sont soumis au même régime, aucune exception n'étant permise. Les candidatures sont soumises par la voie hiérarchique au président du Conseil National de la Justice. C'est ce conseil, en tant qu'organe indépendant, qui gère la suite de la procédure.
26. Le Conseil National de la Justice sollicite l'avis motivé du chef de corps dont le magistrat relève au moment de sa candidature, ainsi que du chef de corps disposant de la vacance de poste lorsque le magistrat postule dans une autre juridiction, un autre parquet ou un autre service de la justice (article 7). Lorsque le candidat est lui-même chef de corps, ses compétences professionnelles et qualités humaines sont

appréciées par le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'Etat ou le président de la Cour administrative (article 8). A l'appui de son avis motivé, le chef de corps peut solliciter les avis de tout magistrat et de tout agent de l'Etat affecté aux services de la justice. Les avis sont communiqués au Conseil National de la Justice et au candidat. Ce dernier peut présenter ses observations sur les avis (article 8(3)). Les avis et observations reçus sont classés par le Conseil National de la Justice dans le dossier personnel du candidat, qui est conservé jusqu'à un délai de six mois à compter du jour où la décision sur la candidature est devenue définitive.

27. L'article 9 de la loi prévoit les conditions que le candidat doit remplir, qui comprennent notamment des garanties d'honorabilité. Celles-ci sont appréciées par le procureur général d'Etat sur la base du casier judiciaire, d'informations relatives à une éventuelle condamnation pénale pour crime ou délit ou de procès-verbaux de la police constatant des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit lorsque ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours.
28. Pour les fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de Procureur général d'Etat ou de président de la Cour administrative, le Conseil National de la Justice convoque chacun des candidats à un entretien individuel. Pour les autres magistrats, l'entretien individuel est facultatif (article 10).
29. Les candidats sont sélectionnés par le Conseil National de la Justice sur la base de leurs compétences professionnelles et qualités humaines, ainsi que sur la base de leur rang dans la magistrature. Les compétences professionnelles et qualités humaines comprennent l'adéquation au profil visé, l'expérience professionnelle antérieure, l'avis motivé du chef de corps, les informations obtenues lors du contrôle de l'honorabilité et, le cas échéant, l'entretien individuel (articles 12 et 13).
30. Le choix du Conseil National est obligatoirement motivé (article 13). La proposition de nomination est transmise au Grand-Duc, qui doit nommer le candidat retenu. Il ne peut pas choisir un autre candidat ou opposer son veto.
31. S'agissant de la mention de la recommandation relative à « un éventuel dispositif d'appréciation périodique », les autorités communiquent les informations suivantes : l'appréciation du magistrat se fait au moment de sa candidature à tout avancement. En outre, chaque chef de corps doit publier annuellement un rapport d'activité soumis au grand public décrivant notamment toutes les activités commises par ses services, le nombre de dossiers traités, les difficultés rencontrées, les solutions proposées, les recommandations soulignées et les échéances à respecter. En publiant ce rapport annuel, le chef de corps se soumet à un contrôle rigoureux de son travail accompli, non seulement par ses pairs, mais par le public en général. Dans la mesure où la recommandation ne parlait que d'une faculté et non d'une obligation d'introduire un dispositif d'appréciation, les autorités estiment que ces dispositions sont suffisantes.
32. Le GRECO salue les informations communiquées concernant le dispositif d'avancement des magistrats du siège et du parquet, ainsi que ceux de l'ordre administratif. Il estime que ce dispositif, qui se fait uniquement sur la base de candidatures à des avis de vacances publiés en ligne, remplit les garanties nécessaires d'objectivité et de transparence requises par la recommandation. La sélection est effectuée par le Conseil National de la Justice sur la base d'avis des chefs de corps concernés. La loi prévoit les critères de sélection ainsi qu'un éventuel entretien. La décision d'avancement prise par le Conseil doit être motivée et le Grand-Duc, qui est l'autorité de nomination, ne peut y déroger. Ces dispositions valent pour l'ensemble des juges et des procureurs, y compris les présidents de juridiction et les procureurs d'Etat.

33. S'agissant de l'introduction d'un dispositif d'appréciation périodique des magistrats, le GRECO rappelle qu'un tel dispositif a une utilité certaine, car il permet, comme le souligne le Rapport d'Evaluation, l'instauration d'un dialogue sur les attentes respectives entre les magistrats et leur supérieur, un suivi périodique du travail des magistrats par leur supérieur sur la base de critères objectifs, des formes de reconnaissance mais aussi de critique du travail lorsque c'est nécessaire. Il est vrai toutefois que la recommandation faisait référence à une faculté d'introduire un tel système et non à une obligation. Le fait qu'il n'ait pas été introduit ne remet donc pas en cause la mise en œuvre complète de cette recommandation.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii

35. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises pour introduire une gestion harmonisée des tribunaux qui réponde aux besoins de la transparence et qui limite les risques d'atteinte à l'intégrité générale des juges.*
36. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, à la suite du premier vote positif à la Chambre des députés concernant la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice, qui allait dans le sens de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs.
37. Les autorités luxembourgeoises expliquent que des dispositions ont été prévues pour assurer une gestion plus harmonieuse, objective et transparente des tribunaux. La loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévoit désormais que les chefs de corps (présidents de juridictions, procureurs d'Etat et juges de paix directeurs) communiquent au Conseil National de la Justice et au ministre de la Justice un rapport annuel d'activités portant sur le fonctionnement de leur service pendant l'année judiciaire écoulée, les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, des affaires jugées et la durée des affaires. Ces rapports d'activités sont rendus publics. Des dispositions similaires sont prévues pour les juridictions administratives par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Ces deux lois ont été modifiées par la loi du 23 janvier 2023 sur le Statut du magistrat.
38. Les chefs de corps engagent publiquement leur responsabilité sur la gestion de leurs services, le Conseil National de la Justice pouvant être saisi par tout justiciable ou magistrat. Ceci permet le cas échéant au Conseil de rappeler un chef de corps à ses devoirs, en dehors de toute procédure disciplinaire. La gestion par les chefs de corps de leurs services est également examinée par le Conseil National de la Justice dans le cadre de toute candidature d'un magistrat à une promotion ou une nouvelle affectation, comme expliqué sous la recommandation vi.
39. Le Conseil National de la Justice nouvellement établi par la loi du 23 janvier 2023 a notamment pour mission de veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance. Il a un rôle consultatif et peut adresser aux chefs de corps et au ministère de la Justice des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice ou en matière de gestion des juridictions.
40. Avec la loi du 23 janvier 2023 relative au statut des magistrats, la formation continue devient désormais obligatoire et constitue un élément clé dans la carrière du magistrat. Le chef de corps et le Conseil National de la Justice veillent à une formation continue et constante des magistrats dans chaque service, ce qui inclut notamment des cours sur le management et la gestion journalière des effectifs.

41. Une politique de poursuite harmonisée contribue également à une gestion plus objective des tribunaux. En la matière, la loi du 23 janvier 2023 a eu des conséquences modificatives sur plusieurs textes, dont le Code de procédure pénale et la loi sur l'organisation judiciaire. Le ministre de la Justice peut adresser au procureur général d'Etat des directives de politique pénale, arrêtées par le gouvernement en conseil. Le procureur général d'Etat est chargé de coordonner l'action des procureurs d'Etat concernant la prévention et la répression des infractions à la loi pénale, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets. En vertu de ces dispositions, les parquets ont établi des circulaires écrites qui s'appliquent à tous les magistrats de leur ressort afin de suivre la procédure et les sanctions applicables pour chaque type d'infraction.
42. S'agissant de la limitation des risques d'atteinte à l'intégrité générale des juges, les autorités font référence aux attributions du Conseil National de la Justice en matière de déontologie et de discipline des magistrats. Ce nouvel organe agira de trois manières, à savoir l'élaboration des règles déontologiques, la surveillance de l'application de ces règles et l'émission d'avis.
43. Les règles déontologiques figurent dans le Recueil des principes déontologiques des magistrats luxembourgeois du 16 mai 2013. Les règles en matière disciplinaires ont été révisées par la loi sur le statut des magistrats. La faute disciplinaire a notamment été précisée. C'est le Conseil National de la Justice qui décide du déclenchement ou non d'actions disciplinaires à l'encontre des magistrats. Celles-ci sont renvoyées en première instance devant un tribunal disciplinaire et en appel devant une Cour disciplinaire, spécialement institués à cet effet par la nouvelle loi. Enfin, selon l'article 19 de la loi, tout magistrat peut saisir le Conseil en vue d'avoir un avis sur une question de déontologie.
44. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il est d'avis que les conditions sont réunies pour que le Conseil National de la Justice nouvellement créé puisse jouer un rôle pivot en vue d'une gestion plus harmonisée, objective et transparente des tribunaux. Il peut adresser des recommandations sur le fonctionnement de la justice et la gestion des tribunaux et peut être consulté par tout magistrat ou même par tout justiciable. Il a également des attributions en matière de déontologie des magistrats, pouvant énoncer des règles et étant chargé d'une mission de contrôle de leur application. Il appartient désormais au Conseil de se saisir de ses différentes missions afin d'œuvrer dans le sens d'une plus grande harmonisation. En outre, le GRECO salue l'instauration de rapports annuels publics sur l'activité des tribunaux et des parquets. Ces rapports, qui contiendront des statistiques détaillées, une description des problèmes rencontrés et des recommandations, devraient eux aussi contribuer à une gestion plus transparente des tribunaux. Enfin, le GRECO prend note des nouvelles dispositions en matière de formation continue des magistrats et des nouvelles directives en matière de poursuites pénales, qui concourent elles aussi aux objectifs de la recommandation.
45. Le GRECO estime que la recommandation vii est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation ix

46. *Le GRECO avait recommandé qu'il soit clarifié lesquelles des dispositions du Statut de la fonction publique – sur la gestion des conflits d'intérêts ou d'autres thèmes pertinents aux fins de la prévention de la corruption – sont à présent d'application et à l'égard de quelles catégories de fonctions dans la justice, en vue de la mise en œuvre des règles applicables.*

47. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, à la suite du premier vote positif à la Chambre des députés concernant la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice, qui allait dans le sens de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs.
48. Les autorités du Luxembourg expliquent que l'article 69 de la loi du 23 janvier 2023 clarifie l'article 1, paragraphe 2, alinéa 1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat, afin de préciser expressément que le Statut de la fonction publique s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, sous réserve des dispositions spécifiques inscrites dans les lois relatives au statut des magistrats et aux différentes juridictions concernant notamment le recrutement et divers aspects de la carrière.
49. Ceci implique que les articles 10, 14, 15 et 17 du Statut s'appliquent pour tous les magistrats. L'article 10 est relatif à la dignité des fonctions et à l'interdiction de solliciter ou d'accepter tout avantage lorsque cela pourrait mettre le fonctionnaire en conflit avec ses obligations légales ou réglementaires. L'article 14 traite des activités accessoires, l'article 15 de l'obligation de signaler les conflits d'intérêts au supérieur hiérarchique et l'article 17 de l'incompatibilité de la qualité de fonctionnaire avec le mandat de député.
50. Le GRECO note avec satisfaction que l'article 69 de la loi du 23 janvier 2023 a clarifié les dispositions du Statut de la fonction publiques applicables aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice. Ceci remplit les exigences de la recommandation.
51. Le GRECO conclut que la recommandation ix est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation x

52. *Le GRECO avait recommandé que les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires soient précisées et rendues plus cohérentes, et ce pour l'ensemble des personnes appelées à siéger ou à agir comme procureur.*
53. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, à la suite du premier vote positif à la Chambre des députés concernant la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice, qui allait dans le sens de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs.
54. Les autorités luxembourgeoises font référence aux informations communiquées sous la recommandation précédente. L'article 69 de la loi du 23 janvier 2023 soumet désormais tous les magistrats au Statut des fonctionnaires s'agissant notamment des règles relatives aux incompatibilités et aux activités accessoires. Selon l'article 14 du Statut, il est interdit au fonctionnaire d'avoir par lui-même ou par personne interposée des intérêts de nature à compromettre son indépendance, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec eux.
55. Toute activité accessoire rémunérée du secteur privé doit être autorisée par le gouvernement en Conseil. Ceci s'applique également aux activités de négoce d'immeubles. Ne sont pas sujets à autorisation préalable la recherche scientifique, la publication d'ouvrages ou d'articles, l'activité artistique et l'activité syndicale. Aucun fonctionnaire ne peut exercer une activité accessoire rémunérée du secteur public, national ou international, qui n'aurait pas été conférée ou autorisée par le gouvernement en Conseil. Aucun fonctionnaire ne peut exercer simultanément deux ou plusieurs activités accessoires, à moins que l'intérêt du service public ne l'exige.

La décision d'autorisation d'une activité accessoire est révocable. A cette fin, le fonctionnaire doit déclarer chaque année l'activité accessoire qu'il exerce. Les activités non rémunérées ne sont quant à elles pas à déclarer, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à l'indépendance, l'intégrité et l'impartialité du magistrat, comme le précise le Code de déontologie.

56. Aucune activité ne peut être exercée ou autorisée si elle ne se concilie pas avec l'accomplissement consciencieux et intégral des devoirs de la fonction ou s'il y a incompatibilité, de fait ou de droit, au regard de l'autorité, de l'indépendance ou de la dignité du fonctionnaire.
57. Le fonctionnaire doit également déclarer les activités professionnelles de son conjoint, à l'exception de celles exercées au service de l'Etat. En cas d'incompatibilité avec la fonction du fonctionnaire, l'autorité de nomination décide de maintenir le fonctionnaire dans ses fonctions, de le transférer ou de le démettre d'office. Ces dispositions viennent compléter celles de la loi spécifique du 7 mars 1980 (voir au paragraphe suivant) et visent les cas où un magistrat voudrait exercer une activité rémunérée qui serait compatible avec ses fonctions.
58. Par ailleurs, la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire institue les règles en matière d'incompatibilités et d'activités accessoires applicables à tous les magistrats, y compris ceux du parquet. Selon cette loi, le cumul des fonctions judiciaires est interdit (art. 99). Les fonctions de l'ordre judiciaire sont incompatibles avec le mandat de député, avec toute activité salariée publique ou privée, avec les fonctions de notaire, d'huissier, avec l'état militaire et l'état ecclésiastique et avec la profession d'avocat (art. 100). Les magistrats ne peuvent être bourgmestre, échevin ou conseiller communal (art. 101). La loi sur le statut des magistrats ajoute que les fonctions de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil d'Etat (art. 101-1). Les magistrats peuvent plaider devant tous les tribunaux leurs causes personnelles et celles de leur conjoints, partenaires, parents ou alliés en ligne directe. Ils ne peuvent pas assurer la défense ou fournir des conseils juridiques à d'autres personnes (art. 102). Enfin, il est interdit à tout membre de l'ordre judiciaire d'exercer par lui-même, par l'intermédiaire de son conjoint ou de toute autre personne, aucune affaire de commerce, d'être agent d'affaires, ou de participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de toute société ou établissement industriel ou financier (art. 104).
59. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été donnée en réponse à des problèmes d'identification des règles applicables à certaines catégories de personnels, comme les attachés de justice, qui peuvent parfois être amenés à siéger ou à représenter le parquet. Les membres des instances de la sécurité sociale n'étaient apparemment soumis à aucune règle en la matière.
60. Le GRECO apprécie la clarification apportée par la loi du 23 janvier 2023 qui soumet désormais tous les magistrats au Statut de la fonction publique s'agissant des incompatibilités et des activités accessoires, en l'absence de règles plus précises contenues dans des lois spécifiques. Il semble donc désormais que les attachés de justice et les membres des instances de la sécurité sociale soient couverts par le Statut en l'absence de telles règles spécifiques.
61. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiii

62. *Le GRECO avait recommandé que soit mené à terme le projet d'introduction d'un dispositif destiné à assurer davantage l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet.*
63. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, à la suite du premier vote positif à la Chambre des députés concernant la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice, qui allait dans le sens de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs.
64. Les autorités luxembourgeoises indiquent, comme expliqué ci-dessus, que le Chapitre VI de la Constitution portant sur la justice a fait l'objet d'un second vote positif de la Chambre des députés le 21 décembre 2022 et a été consacré par la loi du 17 janvier 2023, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023.
65. L'article 87-2 de la loi précise expressément que le ministère public « est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale ». Nul ne peut donc intervenir dans un dossier individuel pour lequel le ministère public conserve toute son indépendance. Aucune hiérarchie quelle qu'elle soit n'est susceptible d'interférer dans le processus pénal, le parquet restant indépendant, bénéficiant de l'opportunité des poursuites et décidant seul dans les dossiers individuels des suites à donner à un fait précis.
66. Cette indépendance tout comme l'objectivité des décisions prises par le magistrat du parquet se caractérisent aussi au travers de la loi du 23 janvier 2023 instaurant le Conseil National de la Justice, qui dispose que la nomination, l'avancement, la déontologie la formation ou même la faute disciplinaire relèvent uniquement du Conseil National de la Justice, organe indépendant de tout autre pouvoir y compris politique, ce qui législativement signifie une totale indépendance du magistrat vis-à-vis des actes qu'il commet dans ses fonctions tout comme un garant de l'objectivité des décisions du parquet.
67. L'article 16 de la loi relative au Conseil National de la Justice prévoit que le Conseil veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance. Tout citoyen peut donc adresser une doléance relative au fonctionnement de la justice (art. 18), et ceci inclut les décisions non objectives pouvant être prises par un magistrat du parquet. Les parquets se sont également donnés des circulaires et notes de service précisant les méthodes de travail et les conditions de poursuites en fonction des infractions commises. Une décision non objective pourra facilement être décelée et faire l'objet d'une réclamation auprès du Conseil National de la Justice.
68. L'indépendance du parquet est également consacrée dans des modifications à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, qui rappelle le principe selon lequel le ministre de la Justice peut adresser au procureur général d'Etat des directives de politique pénale, arrêtées par le gouvernement en conseil (art. 19). Le procureur général d'Etat a un rôle de coordination de l'action des procureurs d'Etat (art. 18). Le magistrat du parquet est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données par sa hiérarchie, mais il est libre de ses observations orales (art. 16-2).
69. Le GRECO salue la consécration de l'indépendance du parquet apportée par la révision constitutionnelle, les lois du 23 janvier 2023 et les modifications à la loi sur l'organisation judiciaire. La carrière des magistrats du parquet est désormais garantie par un Conseil National de la Justice pleinement indépendant. Quant aux directives de politique pénale adoptées par le gouvernement en conseil, elles permettent

d'harmoniser les poursuites tout en posant clairement l'interdiction d'intervenir dans des dossiers individuels. La voie hiérarchique permet de relayer ces instructions et de coordonner l'action pénale. Toute décision manquant d'objectivité peut désormais faire l'objet d'une saisine du Conseil National de la Justice par tout citoyen. Le GRECO estime que l'ensemble de ces dispositions répondent pleinement à la recommandation.

70. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiv

71. *Le GRECO avait recommandé i) que le futur organe collégial de la magistrature soit associé à la supervision et dans les décisions disciplinaires concernant les procureurs ; ii) que le régime disciplinaire applicable aux procureurs soit précisé, y compris les sanctions applicables.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, à la suite du premier vote positif à la Chambre des députés concernant la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice, qui allait dans le sens de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs.
73. Les autorités du Luxembourg expliquent que la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats précise dans son article premier que « *La présente loi s'applique aux magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils relèvent du siège ou du parquet, et aux magistrats de l'ordre administratif.* » Les dispositions de la loi sont donc identiques, aussi bien pour les magistrats du siège que pour les magistrats du parquet.
74. La loi traite et supervise les magistrats du parquet au niveau de leur nomination, de leur avancement, de la formation continue, de la déontologie et de la discipline. Tous les aspects sont couverts.
75. En ce qui concerne le volet de la discipline, la loi est explicite et fixe les modalités
- de la faute disciplinaire et des sanctions disciplinaires » (section 1)
 - de la suspension (section 2)
 - des juridictions disciplinaires (section 3)
 - de l'engagement des affaires disciplinaires (section 4)
 - de l'instruction des affaires disciplinaires (section 5)
 - du jugement des affaires disciplinaires (section 6)
76. Selon l'article 21, « *Constitue une faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions par lequel :*
- 1° *le magistrat peut compromettre le service de la justice ;*
 - 2° *le magistrat méconnaît les devoirs de son état, à savoir l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, l'honneur, le respect, l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion, tels que mis en œuvre dans les règles déontologiques des magistrats ;*
 - 3° *le magistrat viole de manière grave et délibérée une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive. »*
77. Les sanctions disciplinaires sont prévues à l'article 22 :
- « 1° l'avertissement ;
 - 2° la réprimande ;

3° l'amende, qui ne peut être ni inférieure à un dixième d'une mensualité brute du traitement de base, ni supérieure à cette mensualité et qui est recouvrable au moyen d'une contrainte non susceptible d'opposition, à décerner par le receveur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

4° la rétrogradation, qui consiste dans le classement du magistrat au grade immédiatement inférieur à son ancien grade avant la rétrogradation ou au grade précédant le grade immédiatement inférieur. Le grade et l'échelon de traitement dans lesquels le magistrat est classé sont fixés par la juridiction disciplinaire dont la décision doit aboutir au résultat que le traitement nouvellement fixé soit inférieur au traitement d'avant la sanction disciplinaire. Le magistrat rétrogradé est nommé hors cadre ;

5° l'exclusion temporaire des fonctions, qui peut être prononcée, avec ou sans privation partielle ou totale de la rémunération, pour une période de deux ans au maximum. La période de l'exclusion ne compte pas comme temps de service pour les biennales, l'avancement en traitement et la pension ;

6° la mise à la retraite ;

7° la révocation : la sanction emporte la perte de l'emploi, du titre et du droit à la pension, sans préjudice des droits découlant de l'assurance rétroactive prévue en matière de coordination des régimes de pension. »

78. La procédure disciplinaire est fixée en détail aux articles 21 à 53 de la loi. Elle est menée sous l'égide du Conseil National de la Justice est l'organe compétent pour la discipline des magistrats, dont notamment ceux du Parquet. Il déclenche l'action disciplinaire, les instances de jugement étant un tribunal disciplinaire en première instance et une Cour disciplinaire en appel. Ces deux instances ont été spécialement instituées à cet effet par la nouvelle loi.
79. Le GRECO note avec satisfaction que le Conseil National de la Justice est désormais l'organe compétent pour superviser le respect par les procureurs de leurs obligations et pour déclencher l'action disciplinaire si nécessaire. Ceci répond aux exigences du premier élément de la recommandation. Quant au régime disciplinaire applicable aux procureurs et aux sanctions, ils ont été précisés par la nouvelle loi du 23 janvier 2023, comme demandé par le second élément de la recommandation.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xiv est mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

81. **Au vu des conclusions présentées dans les précédents Rapports de Conformité du Quatrième Cycle sur le Luxembourg et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre de manière satisfaisante treize des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle.** La recommandation restante est partiellement mise en œuvre.
82. Plus précisément, les recommandations i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, ix, x, xi, xii, xiii et xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation v a été partiellement mise en œuvre.
83. S'agissant des parlementaires, un Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts pour les membres de la Chambre des Députés a été adopté dès 2014 et a été complété le 11 octobre 2023 par un guide pratique illustratif. Le système de déclaration par les parlementaires de leurs actifs et intérêts a été étendu et la cohérence des règles en matière de cadeaux et d'avantages a été renforcée. Des règles ont aussi été introduites concernant les contacts entre les députés et les

tiers pouvant chercher à influencer leurs travaux. Un nouveau dispositif de surveillance et de sanctions a été mis en place pour faire respecter les diverses dispositions du Code de conduite. Cependant, le GRECO considère que les mesures prises sont incomplètes, car le contenu des déclarations n'est pas vérifié et les modalités de contrôle de la Chambre des Députés ne sont pas précisées.

84. S'agissant des juges et des procureurs, le GRECO salue la mise en œuvre de la totalité des recommandations. A la suite de la réforme du Chapitre VI de la Constitution et des lois du 23 janvier 2023 sur le Conseil National de la Justice et sur le statut des magistrats, les procédures d'avancement des diverses catégories de magistrats ont été rendues plus transparentes et objectives. Des mesures ont été prises pour introduire une gestion plus harmonisée et transparente des tribunaux. Le statut des règles de récusation applicables aux différents magistrats a été clarifié, de même que l'application du Statut de la fonction publique à l'ensemble des magistrats, en l'absence de règles spécifiques contenues dans d'autres textes. Des informations relatives aux procédures et aux sanctions disciplinaires à l'égard des magistrats sont désormais conservées et la formation des magistrats a été renforcée. L'indépendance du parquet et de ses membres a été consacrée et leurs décisions rendues plus objectives. Enfin, le régime disciplinaire, sous l'égide du Conseil National de la Justice, et les sanctions applicables aux procureurs ont été précisés.
85. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle sur le Luxembourg. Le GRECO invite toutefois les autorités luxembourgeoises à le tenir informé d'éventuels progrès futurs dans la mise en œuvre de la recommandation en suspens.
86. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.