



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 octobre 2017
Publication : 20 octobre 2017

Public
GrecoRC4(2017)17

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ LUXEMBOURG

Adopté par le GRECO lors de sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

QUATRIÈME
CYCLE
D'ÉVALUATION

I. INTRODUCTION

1. Le 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 Quatrième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. 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 ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 9F](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (19 juin 2015) et rendu public le 1^{er} juillet 2015 ([Greco RC-IV \(2015\) 5F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités luxembourgeoises ont remis un Rapport de situation avec des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les 13 recommandations en suspens qui, selon le Rapport de Conformité, avaient été non mises en œuvre, ou seulement partiellement. Ce rapport, reçu le 29 septembre 2016, ainsi que les informations communiquées par la suite, ont servi de base pour l'établissement du présent Rapport de Conformité.
4. 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. Ernst GNAEGI, au titre de la Suisse et M. Georgi ROUPCHEV, au titre de la Bulgarie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'évaluation, adressé 14 recommandations au Luxembourg. Dans le Rapport de Conformité subséquent, le GRECO avait conclu que la recommandation iii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v, vii, ix, xi et xii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, viii, x, xiii et xiv n'étaient pas mises en œuvre. La conformité des 13 recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *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.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Des mesures relative à la première partie de recommandation avait été prise puisqu'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts a été adopté par la Chambre des Députés le 16 juillet 2014 et annexé au Règlement intérieur ; il est entré en application le 14 octobre de la même année et en vertu de l'article 167 dudit Règlement, les députés

doivent s'y conformer¹. Toutefois, il n'avait pas été pris de mesure dans le sens de la seconde partie de recommandation, malgré d'ailleurs l'article 9 du Code qui prévoit également l'adoption d'un texte d'application par le Bureau. Le GRECO avait souligné l'importance d'un tel texte compte tenu de l'économie de langage qui caractérise le Code.

8. Les autorités luxembourgeoises indiquent à présent que le Bureau de la Chambre des Députés a décidé lors de la réunion du 21 septembre 2016, d'élaborer un texte d'application afin d'apporter des précisions supplémentaires à certaines dispositions du Code de conduite, en particulier à la lumière du rapport annuel du Comité consultatif sur la conduite des députés. Un tel projet doit ainsi être discuté au cours du mois d'octobre 2017 et il pourrait être adopté au mois de novembre.
9. Le GRECO prend note de l'absence de nouveaux développements tangibles sur la seconde partie de la recommandation, malgré la décision du Bureau de la Chambre de procéder à l'élaboration d'un texte d'application (qui pourrait voir le jour dans les semaines qui viennent).
10. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé que le système de déclaration soit plus étendu, en particulier (i) en incluant des informations suffisamment précises et pertinentes, par exemple sur les actifs financiers, dettes et ressources des parlementaires; (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales pour qu'elles couvrent aussi les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).*
12. Il est rappelé que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Le fait que le régime de déclaration s'impose à présent à tous les parlementaires en vertu du Code de 2014 (et des améliorations préconisées à la recommandation i) constituait une avancée générale importante mais incomplète. S'agissant plus de la seconde partie de la présente recommandation, un examen d'opportunité quant aux mesures préconisées a eu lieu à l'occasion de réunions de travail tenues entre février et mai 2014, même si au final il avait été décidé de ne pas étendre aux proches les obligations déclaratoires, ce que le GRECO regrettait. S'agissant de la première partie de la recommandation et des changements précis qu'elle appelle dans l'étendue des informations personnelles à publier, les députés de la Chambre – prenant pour modèle le dispositif déclaratoire du parlement européen – n'avaient pas souhaité procéder à de tels changements.
13. Les autorités luxembourgeoises indiquent que de nouvelles consultations et discussions ont été menées au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle afin de trouver un accord sur une éventuelle extension du régime de déclaration applicable aux députés conformément aux améliorations préconisées. Malgré les efforts du Président de la commission en question, une majorité des députés a persisté dans son opposition de sorte qu'il n'a malheureusement pas été possible de trouver une majorité en vue d'élargir la portée des déclarations patrimoniales.
14. Le GRECO regrette l'absence de nouvelles avancées. Il réitère les observations formulées dans le rapport d'évaluation et le premier rapport de conformité quant à

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

l'insuffisance et l'imprécision des informations à communiquer en matière d'intérêts, de patrimoine et de revenus, et de la marge d'appréciation parfois excessive laissée au déclarant.

15. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

16. *Le GRECO avait recommandé l'introduction dans le Code de conduite de règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux du pouvoir législatif.*

17. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre au vu de quelques améliorations apportées par le Code introduit en 2014. La Chambre des Députés avait reconnu que les influences peuvent aussi s'exercer sur la Chambre (ce qui n'était pas le cas lors de la visite) et l'article 5 du Code exige à présent que les contacts avec des tiers (autres que des auditions en commission ou rencontres officielles) se tiennent en dehors de la Chambre, tout en imposant leur signalement en commission en cas d'impact direct sur un texte législatif en discussion (art.5). Le GRECO avait jugé ces avancées insuffisantes.

18. Les autorités luxembourgeoises rapportent à présent que des discussions intenses ont été menées au sujet de cette recommandation au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle afin de trouver une solution pour encadrer les contacts non-officiels avec des tiers et qui ne concernent pas directement un texte législatif en discussion. Or, les députés estiment qu'il est quasiment impossible d'enrayer des contacts normaux de nature politique n'ayant aucun lien avec un projet ou une proposition de loi. Eu égard à la définition très large de la notion de « groupement d'intérêts », la mise en œuvre de la recommandation du GRECO s'avère, selon les députés, très problématique. Au vu de ces difficultés pratiques, les députés ont préféré, pour des raisons de sécurité juridique, maintenir le système actuel en place.

19. Le GRECO regrette l'absence de nouvelles mesures prises pour mieux encadrer les contacts des députés avec les tiers. Il tient à préciser que contrairement à ce que semble penser la Chambre, le but de cette recommandation n'est pas d'empêcher de tels contacts, mais de les rendre plus transparents et plus résistants aux influences qui peuvent viser divers volets de l'activité parlementaire.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

21. *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.*

22. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. Un nouveau dispositif de surveillance, qui se veut global et cohérent, a été mis en place en juillet 2014 pour faire respecter les diverses dispositions du Code de conduite. Celui-ci implique une commission consultative, indépendante des députés et l'encadrement du pouvoir discrétionnaire du Président de la Chambre. Mais ces mesures restaient insuffisantes et le GRECO soulignait notamment que le Code n'attribue pas aux organes de contrôle la responsabilité de vérifier le contenu des déclarations et que les modalités / moyens de contrôle du parlement n'étaient pas précisés.

23. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle préconise de donner à la Chambre des Députés les moyens de contrôle nécessaires pour appréhender les déclarations fausses ou erronées. Ainsi, la commission en question suggère de consacrer dans le texte d'application du Code de conduite le droit du Comité consultatif sur la conduite des députés de demander des informations supplémentaires en cas de suspicion de non-respect des règles du Code de conduite. La commission estime par ailleurs qu'il conviendrait de conférer au Greffe de la Chambre des Députés la possibilité de rendre les députés attentifs au respect des dispositions du Code de conduite. Cette idée sera rediscutée plus concrètement au moment de l'élaboration du texte d'application précité (cf. recommandation i.).
24. Le GRECO prend note des préconisations de la commission susmentionnée, en vue de donner des moyens de contrôle supplémentaire à la Chambre des Députés. Il rappelle qu'un contrôle efficace est tout aussi important que le contenu adéquat de normes en matière d'intégrité, et est absolument indispensable en matière de contenu des déclarations d'intérêts, des revenus et du patrimoine. Il conviendra d'examiner plus en détail les éventuelles suites données aux préconisations de la commission mais pour l'heure, il n'est pas fait état d'avancées supplémentaires concrètes.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

26. A titre préliminaire, les autorités luxembourgeoises indiquent que le 16 mars 2017 le Ministre de la Justice a présenté les propositions du Gouvernement pour une réforme de la justice dans le contexte de la révision constitutionnelle. Si jusqu'ici il était prévu de réformer la Justice dans le sens des recommandations du GRECO dans le cadre de l'introduction d'une nouvelle constitution – ce qui est un processus lent et fastidieux qui dure et durera encore quelques années probablement avec un référendum à la fin – le volet sur la Justice a maintenant été séparé du reste du projet de réforme constitutionnelle de sorte que l'on pourra avancer assez vite.
27. La réforme de la Justice prévoit notamment la mise en place d'un Conseil suprême de la Justice (CSJ) – cf. recommandations vi et xiv examinées ci-après – ainsi qu'une inscription dans les textes de l'indépendance du Parquet (qui existait déjà de facto) – cf. recommandation xiii. Les avant-projets de loi sont en cours d'élaboration au Ministère de la Justice et il n'est pas encore prévu de date pour leur dépôt formel au parlement.

Recommandation vi.

28. *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.*
29. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre et que du fait d'élections anticipées en octobre 2013, il faudra attendre l'adoption du projet de loi portant création du Conseil national de la Justice (CNJ) qui sera compétent pour mettre en œuvre la présente recommandation.
30. Les autorités luxembourgeoises signalent que les réformes de la justice ont été retardées par le processus de révision de la Constitution, qui court en parallèle.

Comme indiqué dans les remarques préliminaires aux paragraphes 26 et 27, il a été décidé en mars 2017 de dissocier la réforme judiciaire de la réforme constitutionnelle. Un projet de loi sera déposé par le gouvernement devant le parlement sans qu'une date précise n'ait été retenue quant au dépôt. Celui-ci vise à instaurer un Conseil Suprême de la Justice - CSJ (on ne parle plus de Conseil national de la Justice) qui exercera ses compétences notamment dans la direction et la supervision du recrutement des magistrats ainsi que de leur formation. Il présentera également des propositions de nominations aux fonctions judiciaires. Conformément aux attentes du GRECO, 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, seront revues et rendues plus transparentes dans ce contexte.

31. Les autorités précisent que le CSJ sera chargé de communiquer dans les matières relevant de ses missions et attributions y compris en cas d'atteinte à l'image de la Justice où à la réputation d'un membre de la magistrature. Le Conseil suprême de la Justice sera composé de 7 membres, dont les 3 chefs de corps (Président de la Cour supérieure de Justice, Président de la Cour administrative, Procureur Général d'Etat) et un magistrat qui est à élire par ces pairs. La Chambre des Députés désignera une personnalité du monde académique et une personnalité ayant une expérience professionnelle utile pour les travaux du Conseil suprême de la Justice. Finalement un avocat sera désigné conjointement par le Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg et le Conseil de l'Ordre du Barreau de Diekirch.
32. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la volonté de réformer la justice sans attendre la fin du processus de révision constitutionnelle, pour lequel beaucoup reste à faire. Le projet de loi semble aller dans l'ensemble dans le sens de la présente recommandation mais il conviendra d'examiner plus en détail la situation lorsque le texte aura été adopté. Pour l'heure, les avant-projets sont encore en phase d'élaboration au niveau du Ministère (cf. paragraphe 27) et rien n'est encore fixé comme le précisent les autorités du pays dans leurs derniers commentaires. En l'absence d'avancée tangible, le GRECO ne peut donc conclure que cette recommandation ait été mise en œuvre même partiellement. Incidemment, le GRECO note qu'un seul des 7 membres du futur Conseil Supérieur de la Justice – CSJ, serait désigné par ses pairs. Cela s'avère contraire aux standards des organes consultatifs des juges européens auprès du Conseil de l'Europe et de la pratique du GRECO dans les évaluations du Quatrième Cycle : en principe, au moins la moitié des membres du CSM devraient être élus ou désignés par leurs pairs. Il semblerait que cette question a également donné lieu à des polémiques au Luxembourg².
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste non mise en œuvre.

Recommandation vii.

34. *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.*
35. Il est rappelé que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre. Un courriel daté du 11 mai 2015 a rappelé aux magistrats certaines dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire, dont il découle que a) le rôle de surveillance de la Cour Supérieure de Justice à l'égard des deux tribunaux d'arrondissement et des Justices de Paix et b) la responsabilité des chefs de ces juridictions de faire respecter les règles déontologiques. Mais le GRECO attendait davantage de nouvelles mesures – et ce concernant davantage de tribunaux – afin

² <http://paperjam.lu/news/remous-dans-la-magistrature>

de répondre aux diverses préoccupations sous-jacentes exprimées aux paragraphes 112 et 113 du Rapport d'Évaluation : nécessité de renforcer le rôle et la supervision générale des présidents au sein des juridictions-mêmes, d'une gestion harmonisée des volumes de travail etc. Il apparaissait que la mise en place d'un organe d'autogestion de la justice était un préalable important à toute réforme plus ambitieuse.

36. Les autorités luxembourgeoises rappellent pour l'essentiel le contenu de certaines dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) : a) article 67 sur la fonction de surveillance de la Cour Supérieure de Justice à l'égard des deux tribunaux d'arrondissement et les justices de paix ; b) articles 155 et 157 LOJ sur la faute disciplinaire et les sanctions applicables (avertissement donné d'office ou sur la réquisition du ministère public par les différents présidents de juridiction à l'égard de juges sous leur responsabilité ; c) article 165 LOJ qui précise que « le président de la cour, les présidents des tribunaux d'arrondissement, les procureurs d'Etat et les juges de paix directeurs signalent au procureur général d'Etat tous les faits parvenus à leur connaissance, qui pourraient donner lieu à poursuite disciplinaire contre un magistrat » ; les autorités luxembourgeoises estiment que ceci souligne très clairement le souci d'harmonisation de la gestion des différentes juridictions. Elles font aussi référence à un arrêt du 13 janvier 2017 de la Cour Supérieure de Justice prononçant la mise à la retraite d'un juge pour cause de faute disciplinaire grave et d'autres manquements. Le projet d'instauration d'un Conseil suprême de la Justice, le Luxembourg irait également dans le sens de la mise en œuvre de la présente recommandation.
37. Le GRECO prend note de l'absence de nouvelles mesures. Les dispositions de la LOJ rappelées ci-dessus, concernant le mécanisme disciplinaire, ont déjà prises en compte dans le Rapport d'Évaluation de 2013. De même, le prononcé récent d'une sanction disciplinaire – pour manquements graves – par la Cour Supérieure de Justice n'est pas en soi révélateur d'une nouvelle politique dans la gestion des tribunaux, qui répondrait aux constatations des paragraphes 112 et 113 du Rapport d'Évaluation³. Comme le GRECO l'a souligné, des améliorations dans la gestion permettraient de réduire certains risques liés au traitement de dossiers sensibles, notamment. Le Luxembourg doit poursuivre ses efforts.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.
- Recommandation viii.
39. *Le GRECO avait recommandé que soit clarifié le statut des diverses règles de récusation applicables aux membres des différents tribunaux et qu'il soit veillé à leur application uniforme aux diverses catégories de personnes appelées à juger dans une procédure quelle que soit la matière.*
40. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre. Le Luxembourg avait soutenu que la situation était satisfaisante sur ces questions et qu'elle n'appelait pas de changement, tout en communiquant un tableau récapitulatif de 27 pages sur les règles existantes en matière de récusations. Le GRECO avait toutefois rappelé les constats effectués au paragraphe

³ Le Rapport fait référence à a) l'absence de dispositif d'appréciation périodique basé sur des éléments communs et objectifs, b) l'absence de politique du management et de supervision concertée pour les chefs de cour et concernant la surveillance par la Cour Supérieure de Justice, c) une gestion des tribunaux perçue comme trop opaque et peu efficace : par exemple, le roulement des magistrats prévu par les textes n'est pas appliqué en pratique et des juges font leur propre jurisprudence, les pratiques et procédures (y compris leur durée) varieraient de façon anormale d'une chambre à chambre au sein d'un même tribunal, la culture de travail serait basée sur une indépendance exacerbée et un refus de confrontation entre collègues, les critères de sélection de certains auxiliaires de justice ne permettraient pas un renouvellement suffisant pour éviter des risques de collusion.

119 du rapport d'Evaluation : règles de récusation éparses et dont la lisibilité restait difficile même pour les praticiens, manque de cohérence des règles etc. Au vu des informations fournies par le Luxembourg, le GRECO notait aussi que « (l)es informations et le tableau récapitulatif communiqué à présent par les autorités ne répondent pas vraiment aux attentes du GRECO. Au contraire, ils confirment parfois les lacunes : par exemple les éventuelles règles pertinentes pour ce qui est des juridictions de l'ordre judiciaire en matière d'appel et de cassation restent inconnues. En matière administrative, l'article 24 de la Loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ne fait qu'une référence générale à l'applicabilité des règles de récusation en matière civile, comme cela ressort aussi du tableau fourni par le Luxembourg. Or, le Nouveau Code de Procédure Civile réglemente la matière aux articles 521 et suivants, mais aussi – avec un régime différent – aux articles 125 et suivants. De plus, la matière reste aussi réglementée par la Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) dont les articles 105 et suivants peuvent trouver à s'appliquer tant pour les juges de façon générale que pour les procureurs. Les autorités luxembourgeoises font d'ailleurs référence à la LOJ dans leurs informations au titre de la recommandation x ci-après qui concerne un domaine voisin. (...) Le Luxembourg ne signale pas pour l'heure d'initiatives à ce niveau et le tableau récapitulatif communiqué ne peut constituer une alternative compte tenu de la nature du document et des diverses interrogations en suspens. »

41. Les autorités luxembourgeoises expliquent que les textes de base en matière de récusation sont les articles 521 à 539 du Nouveau Code de procédure civile (NCPC). Le NCPC prévoit en outre des dispositions spécifiques pour les tribunaux inférieurs (justice de paix) (articles 125 à 128 NCPC). Au sein des tribunaux inférieurs il y a de plus deux types de juridictions spécifiques qui fonctionnent avec un système que l'on pourrait qualifier de prudhommal c'est-à-dire avec des assesseurs qui ne sont pas des juges professionnels. Si les juridictions sociales connaissent effectivement des règles propres, les juridictions du travail sont régies par les articles 521 et suivants du NCPC concernant la récusation et auxquels la LOJ fait référence. Elle mentionne bien sûr spécifiquement les assesseurs non-juges qui n'existent pas pour les juridictions ordinaires.
42. Les autorités estiment qu'on ne peut donc pas vraiment dire que les règles applicables en matière de récusation des magistrats soient dispersées ou contradictoires. Au contraire il y a un corps de règles du NCPC (articles 521 à 539) qui s'applique à plus de 80% des magistrats et deux régimes dérogatoires concernant deux juridictions bien spécifiques à savoir la justice de paix et les juridictions sociales (ces derniers étant soumis aux articles 11 et 12 du Règlement grand-ducal modifié du 24.12.1993⁴). Ces articles s'appliquent aussi aux membres de la Cour d'appel et de la Cour de Cassation même si l'agencement des différents livres et chapitre du NCPC peut en effet induire en erreur (mais il faut les considérer dans leur logique générale). Les autorités ajoutent que la récusation des juges concerne la relation entre juges et parties et est un droit respectivement une garantie procédurale pour ces dernières qui peuvent la demander et c'est donc tout à fait cohérent d'un point de vue légistique que cette disposition se trouve dans le NCPC. Or la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) et plus particulièrement ses articles 105 et suivants auxquels il est fait allusion dans le rapport concernent les degrés de parenté ou d'alliance entre les juges eux-mêmes et entre juges et avocats et leurs conséquences sur l'organisation judiciaire. Il est donc tout aussi cohérent d'un point de vue légistique que ces dispositions, qui sont tout à fait différentes de la question de la récusation, figurent dans la LOJ et non pas au NCPC. On retrouve cette même distinction entre récusation et degré de parenté pour les tribunaux du travail (article 56-2 LOJ).

⁴ www.legilux.public.lu/rgl/1993/A/2320/1.pdf

43. Concernant les juridictions administratives, les autorités indiquent que les articles traitant de la récusation ne sont en fait que des renvois au texte fondamental qui règle la matière à savoir le Nouveau Code de Procédure Civile (voir ci-dessus). Elles précisent que ce sont les articles 521 et suivants (et non les articles 125 et suivants) du NCPC qui s'appliquent dans la mesure où le tribunal administratif est l'équivalent en degré de juridiction du tribunal d'arrondissement.
44. Finalement, les autorités expliquent que le ministère public ayant un rôle spécifique au sein du système judiciaire, le NCPC dans son article 524 précise également de façon spécifique dans quels cas de figure les articles relatifs à la récusation lui sont applicables.
45. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Il apprécie les clarifications, explications et informations complémentaires données. Les autorités soulignent aussi, lors de l'examen du présent rapport, que des consultations ont été menées avec les diverses juridictions aux fins de rassembler et de discuter les informations ci-dessus, ce qui a en soi contribué à atteindre les objectifs de la présente recommandation (le pays ne comptant que 200 magistrats environ). Surtout, les formations nouvellement introduites – cf. recommandation xii, prennent d'ores et déjà en compte la thématique de la récusation et un nombre grandissant de praticiens ont donc l'occasion d'aborder ces sujets. Dans l'ensemble, le Luxembourg a donc pris des mesures satisfaisantes en réponse à la présente recommandation. Le pays pourrait malgré tout souhaiter le moment venu revoir la cohérence des règles de déport / récusation basées sur le lien de parenté ; on parle parfois de « 4^{ème} degré de parenté » ou d' « oncle/neveu » et les divergences résulteraient de l'écriture à différents moments de ces règles.
46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *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.*
48. Le GRECO rappelle que la présente recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. L'origine du problème qui a donné lieu à la présente recommandation réside dans ce que le statut général de la fonction publique de 1979 trouve à s'appliquer aussi aux juges et procureurs, sans que l'on puisse dire dans quelle proportion exacte et si cela vaut aussi en particulier pour les dispositions dudit statut sur la gestion des conflits d'intérêts et la déclaration systématique de certaines activités ou intérêts accessoires (articles 14 et 15 du statut). Les réponses au questionnaire renvoyées par le Luxembourg avant la visite sur place en 2013 n'avaient fourni aucune information sur les règles applicables en matière de conflits d'intérêts et elles renvoyaient aux règles spécifiques aux magistrats en matière de récusation et d'incompatibilités, les deux matières semblant se confondre. Lors de la visite sur place, les entretiens n'avaient pas non plus permis d'obtenir des réponses satisfaisantes et le contenu-même des règles du statut de la fonction publique était largement méconnu.
49. Dans le Premier Rapport de Conformité, une amélioration partielle était signalée du fait de quelques clarifications légales. Suite aux modifications apportées par la loi du 25 mars 2015 notamment à la loi de 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, l'article 1er paragraphe 2 dudit statut a été modifié comme

suit : « *Le présent statut s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, à l'exception des articles 4, 4bis, 4ter et 42, et sous réserve des dispositions inscrites à la loi sur l'organisation judiciaire, à la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi sur les attachés de justice et concernant le recrutement, l'affectation, la formation, l'inamovibilité, les incompatibilités, la résidence, les absences, les congés, le service des audiences et la discipline.* » Le GRECO estimait que des clarifications supplémentaires restaient nécessaires s'agissant spécifiquement des articles 14 et 15 du statut et de leur application aux magistrats.

50. Les autorités luxembourgeoises font une nouvelle fois référence aux amendements apportés au Statut de la fonction publique en mars 2015 et au contenu de l'article 1 cité ci-dessus. Les autorités confirment à présent que les articles 14⁵ et 15⁶ du Statut⁷ - qui sont restés inchangés – doivent être compris comme s'appliquant également aux magistrats (juges et procureurs) et attachés de justice. Cet article n'est d'ailleurs pas nouveau et il y figurait déjà sous une forme certes différente dès 1979. Ceci vaut pour tous les magistrats y compris ceux de la Cour constitutionnelle, des tribunaux militaires et des juridictions sociales, sauf bien sûr pour ce qui est des assesseurs non-professionnels dans les juridictions sociales.
51. Le GRECO salue les précisions apportées ci-dessus. Il reste à voir quelles conséquences (par exemple pour les formations ou le contenu des textes) seront tirées de l'applicabilité des articles 14 et 15 du statut de de la fonction publique aux juges, procureurs et attachés de justice, et pour quelles catégories de personnes puisque les juges sont en principe inamovibles. En particulier s'agissant d'activités parallèles comme la participation à des arbitrages, de situations qui peuvent donner lieu à un conflit d'intérêt du fait de l'activité du conjoint ou « partenaire » et/ou à l'occasion de l'attribution de dossiers à des experts ou professionnels chargés de mesures d'administration judiciaire liquidation / redressement judiciaire.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.
53. *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.*
54. Il est rappelé que cette recommandation est considérée comme non mise en œuvre à ce jour. Les raisons ont largement été exposées dans le précédent rapport de conformité.

⁵ Cet article interdit au fonctionnaire a) toute activité accessoire qui serait inconciliable avec la fonction, pour le compte de l'Etat, d'une commune, d'un syndicat de communes, d'une institution publique nationale ou internationale, d'un établissement privé ou d'un particulier ; b) la prise d'un intérêt quelconque, par soi-même ou par personne interposée, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service. Il impose aussi de notifier au « ministre » toute activité professionnelle exercée par le conjoint « ou son partenaire », à l'exception de celles accomplies au service de l'Etat (avec des conséquences incluant éventuellement un déplacement) ; c) toute activité commerciale, artisanale ou industrielle, une profession libérale ou une activité rémunérée du secteur privé sans l'autorisation préalable du ministre compétent (sauf les activités telles que la recherche scientifique, la publication d'ouvrages, l'activité syndicale) ; d) de participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance d'une entreprise commerciale ou d'un établissement industriel ou financier sans autorisation du ministre concerné ; e) toute activité rémunérée du secteur public, national ou international, sans autorisation du ministre concerné.

⁶ Cet article impose d'informer le supérieur de toute affaire dans laquelle le fonctionnaire peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance (ce qui peut entraîner un déport).

⁷ Le Statut de la fonction publique est disponible sur le site dédié à la fonction publique: <http://www.fonction-publice.public.lu/fr/statut/index.html>

55. Les autorités luxembourgeoises indiquent que les règles en matière d'incompatibilités doivent en effet être claires, cohérentes et compréhensibles. En dehors des règles applicables émanant du Statut de la Fonction publique (voir sous la recommandation ix), de telles règles seront définies dans la loi portant création du Conseil Suprême de la Justice (cf. paragraphes 26 et 27). Pour l'heure, le texte reste un document de travail interne dont le contenu ne peut être divulgué.
56. Le GRECO prend note de l'absence de nouveau développement à ce jour, même si la volonté du Luxembourg, à présent, de légiférer en la matière est louable.
57. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

58. *Le GRECO avait recommandé que des informations relatives aux procédures disciplinaires initiées et aux sanctions appliquées à l'égard des personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet soient conservées systématiquement et de façon centralisée.*
59. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Le Parquet Général a mis en place un registre spécifique pour la conservation systématique des dossiers disciplinaires des juges et procureurs, y compris les motifs de mise en œuvre et le résultat des procédures (c'est en effet le parquet qui a compétence pour initier les procédures disciplinaires dans les cas les plus graves). Mais il apparaissait qu'une partie des informations n'était toujours pas recensées, à savoir les avertissements donnés par les chefs de cour ou du parquet.
60. Les autorités luxembourgeoises rappellent la teneur des articles 155 et suivants de la Loi sur l'Organisation Judiciaire⁸ concernant la matière disciplinaire des juges et procureurs. Elles indiquent aussi qu'une note de service en date du 2 juin 2016 a été adressé au bureau du personnel soumis hiérarchiquement au Procureur général d'Etat rappelle et dispose sans équivoque que celui-ci doit tenir un registre central contenant, outre les diverses informations relatives à la carrière de chaque magistrat depuis son recrutement, des données relatives à toutes les procédures disciplinaires auxquelles un magistrat aura été confrontées. La note indique que : *« Sera également tenu au même service un registre national relatif à toutes les procédures disciplinaires auxquelles un magistrat aura été confrontées ; l'accès est direct et est géré en intégralité par le même service ; toute réclamation quelconque ainsi que toute procédure administrative ou même enquête judiciaire sera intégrée dans ce registre national afin de pouvoir gérer une bonne centralisation de toutes les procédures relatives à un magistrat ».*
61. Les autorités précisent que ceci a pour conséquence que la situation professionnelle d'un magistrat est à tout moment consultable par l'autorité centrale ; d'autant plus qu'en cas de poursuite disciplinaire, toutes les données relatives à cette procédure passent par le même bureau et le même service qui centralise toutes ces informations. Dans leurs derniers commentaires, les autorités ajoutent que la circulaire a été complétée (et officialisée) le 2 octobre 2017 aux fins de préciser sans équivoque que ces informations sur les procédures sont à conserver indépendamment de l'imposition d'une mesure disciplinaire et qu'elles visent également les avertissements donnés par les chefs de cour ou du parquet.
62. Le GRECO apprécie qu'une note en date du 2 juin 2016 ait été adressée aux services compétents du parquet gérant les dossiers des magistrats concernant la

⁸ Cf. <http://www.justice.public.lu/fr/legislation/textes-organisation-judiciaire/index.html>

tenue d'un registre spécifique sur toutes les procédures disciplinaires engagées et les réclamations reçues. Le GRECO rappelle qu'il est important que les services compétents en matière de politiques d'intégrité puissent au besoin établir une image fidèle des cas disciplinaires et des risques relatifs aux magistrats en pratique, à partir de données fiables et complètes. Ces données sont aussi importantes pour apprécier le degré d'homogénéité dans le traitement des affaires disciplinaires. Il salue donc que l'actualisation de cette note le 2 octobre 2017 apporte toutes les précisions nécessaires.

63. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

64. *Le GRECO avait recommandé que des programmes de formation dédiés soient mis en place pour les diverses personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet, qui mettraient l'accent sur les questions de l'éthique dans la justice, les conflits d'intérêts (y compris leur gestion, la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux et autres avantages, les relations avec les tiers et les diverses autres mesures préventives de la corruption et sur l'intégrité en général.*
65. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Les informations communiquées par le pays montraient que les attachés de justice (qui constituent le vivier des futures juges et procureurs de l'ordre judiciaire) bénéficient depuis octobre 2014 d'un module de formation standard portant spécifiquement sur la corruption et la déontologie. Le GRECO a insisté une nouvelle fois sur la nécessité d'efforts similaires dans le cadre de la formation continue, pour les juges et procureurs déjà en fonction.
66. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'il est notamment prévu d'encourager la participation des magistrats luxembourgeois aux formations pertinentes dispensées à l'étranger, que ce soit en France ou ailleurs ; ainsi, par un courrier électronique du 3 mars 2016, le Parquet Général a invité tous les magistrats intéressés à participer au Forum Annuel 2016 sur la lutte contre la corruption dans l'Union Européenne organisé à Trèves (Allemagne) les 21 et 22 avril 2016. Surtout, une note de service datée du 2 juin 2016 a été adressée à tous les magistrats pour les informer de l'existence depuis octobre 2014, d'un cours spécial pour les attachés de justice et qu'il a été décidé – aux fins de se conformer aux recommandations au GRECO de juin 2015 – de faire participer l'ensemble des juges et procureurs aux cours dédiés aux attachés de justice sur les questions telles que l'éthique dans la justice, les conflits d'intérêt (y compris leur gestion, la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux et autres avantages ainsi que les relations avec les tiers, entre autres sujets. Au titre de l'année judiciaire 2016/2017, près de 9% du personnel (magistrats) ont ainsi participé à des formations sur la déontologie, la corruption, les conflits d'intérêts. Il est prévu de maintenir ce haut taux de participation dans les années à venir (il a déjà été atteint au titre de l'année judiciaire 2017-2018).
67. Le GRECO note avec satisfaction que des mesures sont prises à présent pour faire participer l'ensemble des juges et procureurs à des activités de formation / sensibilisation aux questions d'intégrité et de déontologie. Comme déjà rappelé dans le précédent rapport de conformité, la visite sur place avait mis en évidence une méconnaissance importante des diverses règles applicables, en plus de l'hétérogénéité et du manque de lisibilité de ces règles. Les efforts accomplis en matière de sensibilisation sont donc importants.

68. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii.

69. *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.*
70. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans le cadre de la révision constitutionnelle engagée en 2009⁹, et de l'accord gouvernemental de décembre 2013, il est prévu expressément de réformer le Ministère Public en vue d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, notamment en supprimant les instructions ministérielles dans les cas concrets. Le GRECO a aussi souligné que certaines pratiques positives en matière d'instructions à l'intérieur du parquet (les soumettre par écrit et les verser dossier, faculté pour le destinataire de contester l'instruction etc.) mériteraient d'être consacrées dans les textes.
71. Les autorités luxembourgeoises donnent des précisions sur les objectifs de la réforme initiée à présent indépendamment de la réforme constitutionnelle (cf. paragraphes 26 et 27). Avec le projet de loi à soumettre au parlement il est ainsi prévu de réviser les dispositions législatives établissant a) le pouvoir du Ministre de la Justice d'enjoindre au Procureur général d'État d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes, b) l'exercice du ministère public sous l'autorité du ministre de la justice, c) le pouvoir du Ministre de la Justice de déférer à la Cour de cassation, par l'intermédiaire du Procureur général d'État, tous les actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs, en contrevenant aux lois et règlements ou encore d) la possibilité du Ministre de la Justice qui, selon la gravité des circonstances, peut faire faire par le Procureur général d'État les injonctions qu'il juge nécessaires à des magistrats dont la conduite est répréhensible.
72. Toutefois, le ministère public restera un organe organisé de manière hiérarchique, alors que les magistrats du ministère public continueront d'exercer leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi. Ainsi le Procureur Général d'État conservera son autorité sur tous les magistrats du ministère public. Celui-ci conservera également son pouvoir d'enjoindre aux magistrats du ministère public d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions qu'il juge opportunes.
73. Le GRECO prend note des travaux en cours en vue du dépôt d'un projet de loi qui semble aller dans le sens de la recommandation et des attentes du GRECO. Il conviendra d'examiner la situation plus en détail lorsque le texte sera plus abouti et aura été adopté. Pour l'heure, les avant-projets de loi sur la justice sont encore en phase d'élaboration au niveau du Ministère (cf. paragraphe 27) et il est donc encore trop tôt pour considérer que cette recommandation a été mise en œuvre même partiellement.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste non mise en œuvre.

⁹ Pour le dossier législatif complet, voir:

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetaills&id=6030>

Recommandation xiv.

75. *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.*
76. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre compte tenu de l'absence de toute évolution tangible dans le précédent rapport de conformité. Il était noté que le projet de libellé de la Constitution prévoit des mesures allant dans le sens de la première partie de la recommandation (art. 104). Mais l'examen au sein du Ministère de la justice en était à un stade encore précoce et la mise en place du Conseil Suprême de la Justice - CSJ (cf. aussi recommandation vi) avait été retardée. S'agissant du second élément de la recommandation, il apparaissait que sa mise en œuvre dépende là-aussi de la réforme plus générale qui vise la Constitution et l'instauration du CSJ.
77. Les autorités luxembourgeoises indiquent que, comme précisé dans les remarques préliminaires (cf. paragraphes 26 et 27), il a été décidé d'accélérer la réforme de la justice indépendamment de la révision constitutionnelle et un projet de loi sera déposé au parlement prochainement. Ce texte instaure le Conseil suprême de la Justice, qui aura notamment en charge la surveillance en matière de déontologie des magistrats. L'engagement, l'instruction et le jugement en 1ère instance des affaires disciplinaires sera une autre compétence du CSJ. Il aura également comme attribution de recevoir et de traiter les doléances des justiciables quant au fonctionnement de la Justice. Il présentera aussi à la Chambre des Députés et au Gouvernement des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la Justice. Le CSJ sera donc clairement chargé de la supervision et des décisions disciplinaires concernant les procureurs.
78. Le GRECO prend note des travaux en cours en vue d'élaborer le projet de loi ci-dessus, qui semble aller dans le sens de la recommandation et des attentes du GRECO. Il conviendra d'examiner la situation plus en détail lorsque le texte sera plus abouti et aura été adopté. Pour l'heure, les avant-projets de loi sur la justice sont encore en phase d'élaboration au niveau du Ministère (cf. paragraphe 27) et il est donc encore trop tôt pour considérer que cette recommandation a été mise en œuvre même partiellement.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

80. Vu les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur le Luxembourg et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre de façon satisfaisante quatre des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation (soit trois de plus depuis le Premier Rapport de conformité). Sur les dix autres recommandations, six ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.
81. Plus spécifiquement, les recommandations viii, xi et xii viennent s'ajouter à la recommandation iii qui avait été mise en œuvre de façon satisfaisante au stade du Premier Rapport de Conformité. Les recommandations i, ii, iv, v, vii et ix restent partiellement mises en œuvre. Les recommandations vi, x, xiii et xiv demeurent non mises en œuvre.

82. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO note que le Luxembourg n'a pas mis à profit le temps supplémentaire depuis le précédent rapport de juin 2015 pour aboutir à des avancées sur les quatre recommandations encore en suspens (i, ii, iv et v). Le GRECO regrette que les membres de la Chambre n'aient pu trouver un accord pour faire progresser les règles et leur politique interne sur des sujets aussi importants que le contenu des déclarations de revenus, intérêts et du patrimoine, ou encore concernant les contacts avec les tiers. La Chambre des Députés annonce vouloir prendre certaines mesures complémentaires en relation avec un texte d'application relatif au code de conduite des Députés, qui iraient dans le sens de recommandations pendantes.
83. S'agissant des juges et procureurs, le rythme des réformes reste décevant dans l'ensemble, puisque trois des neuf recommandations concernant la justice ont été pleinement mises en œuvre à ce jour. Des avancées ont eu lieu en matière de sensibilisation aux thèmes de l'intégrité et de la corruption, ainsi qu'en matière de collecte systématique et centralisée de données disciplinaires et en matière de clarifications relatives aux règles de retrait / récusation. Pour le reste, la plupart des changements attendus ont été retardés par la réforme constitutionnelle qui court en parallèle de la réforme de la justice. Pour accélérer cette dernière, le Luxembourg a décidé au printemps de dissocier les deux réformes, et de préparer deux projets de loi visant la création d'un Conseil Suprême de la Justice ainsi qu'un renforcement de l'indépendance du parquet. Ceci est à saluer car une partie importante des améliorations attendues est conditionnée par l'existence du CSJ qui jouera à l'avenir un rôle central dans les décisions concernant la carrière et la discipline des magistrats, et le fonctionnement général de la justice. Le GRECO attend encore bon nombre de changements décisifs comme par exemple l'affirmation de la fonction managériale des chefs de cour ou encore la mise en place d'un dispositif d'appréciation périodique. Des clarifications sont aussi attendues au sujet de règles sur les incompatibilités.
84. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande 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, ii, iv et v concernant le Thème I, et les recommandations vi, vii, ix, x, xiii et xiv au titre du Thème II) dès que possible mais d'ici le 31 octobre 2018, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
85. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.