



Adoption : 22 mars 2019
Publication : 26 mars 2019

Public
GrecoRC4(2019)4

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE

LUXEMBOURG

Adopté par le GRECO lors de sa 82^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

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 présent Rapport de Conformité intérimaire 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) qui a été rendu public le 1^{er} juillet 2013, suite à l'autorisation du Luxembourg ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 9F](#)). Le premier 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. Dans le Deuxième Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2017\)17](#)) adopté par le GRECO lors de sa 77^e réunion plénière (18 octobre 2017) et rendu public le 20 octobre 2017, suite à l'autorisation du Luxembourg, il avait été conclu que le Luxembourg n'avait mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante que quatre (recommandations iii, viii, xi et xii) des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. 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 (à savoir les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv) d'ici le 31 octobre 2018, délai prolongé au 30 novembre 2018. Ce rapport, reçu le 29 novembre 2018, a servi de base pour l'établissement du présent Rapport de Conformité intérimaire.
4. Le GRECO a chargé la Suisse et la Bulgarie 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 présent rapport.
5. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue la mise en œuvre des dix recommandations en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité, et fournit une évaluation globale du niveau de conformité du Luxembourg avec ces recommandations.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'Évaluation, adressé 14 recommandations au Luxembourg. Dans les Rapports de Conformité subséquents, le GRECO avait conclu que les recommandations iii, viii, xi et xii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iv, v, vii et ix avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, x, xiii et xiv avaient été non mises en œuvre. La conformité des 10 recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Recommandation i.

7. *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.*
8. Il est rappelé 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, la Chambre des Députés avait décidé d'élaborer un texte d'application afin d'apporter des précisions supplémentaires au Code de conduite.
9. Les autorités luxembourgeoises indiquent à présent que le Bureau de la Chambre des Députés a adopté le 26 avril 2018 un texte d'application du Code de conduite pour les membres de la Chambre des Députés, qui apporte des précisions supplémentaires à certaines dispositions du Code.
10. Le GRECO salue l'adoption d'un texte d'application du Code de conduite qui apporte certaines clarifications sur les questions des déclarations d'intérêts financiers et des cadeaux ou avantages similaires. Néanmoins, le GRECO considère que le texte d'application 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.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *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).*
13. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Malgré l'introduction d'un mécanisme de déclaration applicable à l'ensemble des députés dans le Code de conduite des parlementaires et l'introduction de l'obligation de déclarer la pension spéciale et le traitement d'attente, les données à déclarer en matière d'intérêts, de patrimoine et de revenus restent largement imprécises et incomplètes. Les parlementaires ont préféré s'en tenir au modèle déclaratoire du parlement européen et ne pas réviser et élargir le régime de déclaration des députés. S'agissant de la seconde partie de la présente recommandation, elle avait été prise en compte suite à une série de consultations et discussions, menées depuis 2014, même si le GRECO avait regretté la décision des députés de ne pas étendre aux proches les obligations déclaratoires.

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

14. Les autorités luxembourgeoises ne signalent pas de progrès dans la mise en œuvre de la recommandation.
15. Le GRECO déplore l'absence de progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation. Il rappelle les observations formulées dans le rapport d'évaluation et les deux rapports de conformité quant à l'insuffisance et l'imprécision des informations à communiquer en matière d'intérêts, de patrimoine et de revenus. Le GRECO appelle les autorités luxembourgeoises à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la présente recommandation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

17. *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.*
18. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Le Code de conduite consacre un article au lobbying (article 5). Ses dispositions exigent que les contacts avec des tiers, autres qu'en commission, se tiennent en dehors de la Chambre. Les députés doivent signaler leurs contacts avec des représentants d'intérêts, lors des débats en commission ou par écrit, mais seulement lorsque ces contacts ont un impact direct sur un texte législatif en discussion. La commission compétente peut décider de publier une prise de position d'un groupe d'intérêts. Le GRECO avait jugé ces avancées insuffisantes pour rendre les contacts des députés avec les tiers plus transparents et plus résistants aux influences de divers intérêts. Les efforts successifs de réglementer les contacts non-officiels avec des tiers ne concernant pas le processus législatif n'ont pas abouti.
19. Les autorités luxembourgeoises ne font état d'aucune mesure nouvelle pour mettre en œuvre la recommandation.
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. 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

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

déclarations fausses ou erronées, mais ces préconisations n'avaient pas encore été suivies d'effet.

23. Les autorités luxembourgeoises indiquent que le 24 juillet 2018, la Chambre des Députés a adopté des modifications au Règlement de la Chambre des Députés. Désormais, l'article 8 précise notamment que chaque citoyen peut saisir le Président de la Chambre s'il constate une irrégularité dans la déclaration d'intérêts financiers d'un député. La Conférence des présidents peut être saisie en cas d'irrégularité dans la déclaration du Président de la Chambre. Par ailleurs, le député dont la déclaration des intérêts financiers fait l'objet d'un examen par le comité consultatif, doit désormais fournir au comité toutes les pièces nécessaires.
24. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO se félicite des nouvelles modifications à l'article 8 du Règlement de la Chambre des Députés. Le GRECO apprécie que tout citoyen puisse à présent signaler au Président de la Chambre une irrégularité dans la déclaration d'intérêts financiers d'un député (ou à la Conférence des Présidents si l'irrégularité concerne la déclaration du Président). De plus, il est positif que le député dont la déclaration est examinée doive fournir tout document requis au comité consultatif. Malgré ces avancées, le dispositif de surveillance des déclarations des députés reste toujours incomplet. Il repose sur les signalements des citoyens et ne prévoit pas de mécanisme proactif de contrôle par la Chambre des Députés elle-même, seul moyen de garantir une surveillance complète et efficace. Dans ce contexte, il est pertinent de rappeler les défauts du système déclaratoire des parlementaires, analysés sous la recommandation ii.
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 les recommandations en suspens sont toutes liées à la création du Conseil Suprême de la Justice. Les autorités font état des évolutions en la matière, précisant que le 15 juin 2018, le Ministre de la Justice a déposé à la Chambre des Députés un projet de loi portant organisation du Conseil Suprême de la Justice (document parlementaire n° 7323). Le projet de loi a été publié sur le site de la Chambre des Députés et est accessible au public.

Recommandation vi.

27. *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.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre. La condition préalable pour sa réalisation était la création du Conseil National de la Justice. Malgré la décision de dissocier la réforme judiciaire de la réforme constitutionnelle et l'élaboration des avant-projets de loi au niveau du Ministère de la Justice visant à instaurer un Conseil Suprême de la Justice (CSJ), il n'y avait pas encore d'avancées tangibles. De plus, le GRECO a noté que les avant-projets prévoyaient qu'un seul des sept membres du futur CSJ serait désigné par ses pairs. Le GRECO a souligné que ceci était contraire aux standards du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) et de la pratique du GRECO dans les évaluations du Quatrième Cycle, qui requièrent qu'au moins la moitié des membres d'un tel organe soient élus ou désignés par leurs pairs.

29. Les autorités luxembourgeoises signalent que le projet de loi relatif au Conseil Suprême de la Justice, que le Ministre de la Justice a déposé le 15 juin 2018 à la Chambre des Députés, revoit les règles de nomination, d'avancement et de détachement des magistrats (juges et procureurs). Le même système est proposé pour la nomination initiale et pour la promotion, tout magistrat pouvant postuler à un poste vacant. Les critères de nomination seraient l'expérience et les compétences acquises, les mérites ainsi que l'ancienneté dans la magistrature. Il est prévu que le CSJ publie les avis des postes vacants dans la magistrature et présente, suite à un éventuel entretien et à l'avis motivé du chef de corps dont relève le candidat, la décision motivée de nomination/avancement d'un seul candidat au Grand-Duc (articles 21 – 24). Le Grand-Duc aurait un droit de veto motivé, mais pas la faculté de présenter un nouveau candidat, qui ne pourrait être présenté que par le Conseil Suprême de la Justice. La liste des candidats est publique. La décision du CSJ est accessible à tous les candidats et peut faire objet de recours auprès du Tribunal Administratif.
30. Le GRECO note que le projet de loi gouvernemental relatif au Conseil Suprême de la Justice, revoit les procédures en matière de nomination et de promotion des diverses catégories de juges et des procureurs. Ce projet contient des éléments positifs, comme l'harmonisation des procédures et des critères de nomination et promotion des magistrats du siège et du parquet sous l'égide du Conseil Suprême de la Justice, la publication des avis de vacance, l'inclusion des compétences et des mérites dans les critères de choix et l'exigence de la motivation des décisions de nomination/promotion. Il reste toutefois à préciser de quelle manière les différents critères seront évalués, pris en compte et pondérés, en l'absence d'un système d'appréciation périodique des magistrats qui ne semble toujours pas prévu, ce que le GRECO regrette. Le GRECO s'interroge donc sur la manière dont le mérite sera pris en compte, d'autant qu'un entretien avec les candidats n'est prévu que de manière facultative.
31. Enfin, s'agissant de la composition du Conseil Supérieur de la Justice, le projet de loi prévoit que seuls trois de ses membres soient désignés par leurs pairs, ce qui est toujours inférieur au seuil de la moitié ou plus prévu par les standards du Conseil de l'Europe. Le GRECO invite donc les autorités du Luxembourg à revoir et à préciser le projet de loi sur ces différents points.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

33. *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.*
34. Il est rappelé que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait évalué positivement le courriel du 11 mai 2015 rappelant aux magistrats certaines dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire, notamment concernant le rôle de surveillance de la Cour Supérieure de Justice à l'égard des deux tribunaux d'arrondissement et des Justices de Paix et la responsabilité des chefs de ces juridictions de faire respecter les règles déontologiques. Il apparaissait que la mise en place d'un organe d'autogestion de la justice était un préalable important à toute réforme plus ambitieuse. Le GRECO a considéré que le prononcé d'une sanction disciplinaire - pour manquements graves - par la Cour Supérieure de Justice n'était pas en soi révélateur d'une nouvelle politique dans la gestion des tribunaux.

35. Les autorités luxembourgeoises indiquent que le projet de loi relatif au Conseil suprême de la justice complète le dispositif déjà en place en vue d'une gestion plus harmonisée et transparente des tribunaux (et du parquet). Les autorités se réfèrent notamment aux dispositions du projet de loi précisant que « le Conseil veille au bon fonctionnement de la justice » (article 3), que « Le Conseil dirige et surveille la formation continue des magistrats » (article 20), que « Toute personne peut adresser au Conseil une doléance relative au fonctionnement de la justice » (article 33). De plus, il est prévu qu'en cas de dysfonctionnement, le Conseil « ordonne une enquête auprès du service concerné » (article 37) ou « adresse une injonction au chef de corps » (article 38). Finalement, le Conseil aurait la faculté d'intervenir pro-activement pour proposer des améliorations dans un souci d'harmonisation et de bon fonctionnement du pouvoir judiciaire (articles 39-42). Les autorités précisent que toutes les procédures devant le CSJ et leurs résultats seraient publics.
36. Le GRECO prend note de ce qui précède. Le projet de loi relatif au Conseil Suprême de la Justice semble aller dans l'ensemble dans le sens de la présente recommandation mais il conviendra de réexaminer plus en détail la situation et la pratique que le Conseil Suprême va développer une fois que le texte aura été adopté.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

38. *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.*
39. Le GRECO rappelle que la présente recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Lors de la visite d'évaluation il n'était pas clair dans quelle mesure le Statut général de la Fonction Publique de 1979, et en particulier ses dispositions sur la gestion des conflits d'intérêts et la déclaration systématique de certaines activités ou intérêts accessoires (articles 14 et 15 du Statut) s'appliquaient aux magistrats (juges et procureurs). Une amélioration partielle a eu lieu en mars 2015 avec l'adoption de modifications à la loi modifiée de 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui incluait explicitement les magistrats dans le champ d'application du Statut de la Fonction Publique. Les autorités ont ensuite confirmé que les articles 14 et 15 du Statut s'appliquaient bien aux magistrats et aux attachés de justice. Toutefois, le GRECO estimait qu'il restait à voir quelles conséquences (par exemple pour les formations ou le contenu des textes) seraient tirées de l'applicabilité des articles 14 et 15 du Statut de la Fonction Publique aux juges, procureurs et attachés de justice.
40. Les autorités luxembourgeoises rappellent une fois de plus que l'article 14 du Statut de la Fonction Publique (imposant le devoir d'informer le supérieur de certains intérêts et activités accessoires) s'applique bien aux magistrats (juges et procureurs) et attachés de justice. Les autorités précisent que le manquement à cette obligation entraînerait une procédure disciplinaire. Il est prévu que le projet de loi sur le Conseil suprême de la justice apporte des modifications à la Loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (article 155) qui indique que « Constitue une faute disciplinaire : 1° tout acte commis par un magistrat dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, qui peut compromettre le service de la justice ; 2° tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité ». De plus, le projet de loi (article 26) prévoit que « 3. Tous les magistrats et attachés de justice peuvent saisir le Conseil

afin d'obtenir un avis sur une question de déontologie » ; et que « 1. Le Conseil détermine les règles de déontologie et surveille sur application par les magistrats ». Selon son article 33 « Toute personne peut adresser au Conseil une doléance relative au fonctionnement de la justice ». Finalement les autorités indiquent que les thèmes portant sur la lutte contre la corruption et la prévention de la corruption font partie de la formation des attachés et des magistrats pendant toute la durée de leur carrière.

41. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Le projet de loi relatif au Conseil suprême de la justice (CSJ), une fois adopté, devrait contribuer à la mise en œuvre de la présente recommandation. Le GRECO salue en particulier les dispositions qui affirment le pouvoir du Conseil de déterminer les règles de déontologie et de surveiller leur application, ainsi que les dispositions sur la responsabilité disciplinaire des magistrats. Le GRECO espère que de futures règles/explications détaillées, apporteront les clarifications nécessaires en vue de l'application pratique des articles 14 et 15 du Statut de la Fonction Publique aux juges, procureurs et attachés de justice. De plus, le rôle clef du CSJ en matière du conseil et de la formation continue des magistrats devrait contribuer à l'application des règles sur les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption. Le GRECO attend l'instauration du CSJ, la définition de règles/explications détaillées pertinentes et la mise en place des activités de conseil et de formation du CSJ en la matière.
42. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

43. *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.*
44. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre. A l'origine, le Rapport d'Évaluation indiquait que les règles régissant les incompatibilités et activités accessoires restaient « assez diverses » et « d'une lecture difficile en raison des concepts flous et de l'articulation entre les dispositions ». Le GRECO a souligné dans les Rapports de Conformité que les règles devaient être claires, cohérentes et compréhensibles. Il était prévu que le futur CSJ assurerait, une fois mis en place, une approche homogène en la matière. A l'époque du rapport précédent, le texte du projet de loi sur le CSJ était un document de travail qui n'avait pas été communiqué au GRECO.
45. Les autorités luxembourgeoises affirment que les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires sont prévues par les textes applicables aux magistrats et que le futur CSJ supervisera la conformité avec ces règles sous peine de sanctions disciplinaires.
46. Les autorités rappellent en particulier que les amendements apportés au Statut de la fonction publique en mars 2015 s'appliquent aux magistrats. Les autorités se réfèrent à l'article 14 du Statut qui contient des dispositions sur les incompatibilités. Sont ainsi interdits aux fonctionnaires, y compris aux magistrats, les activités accessoires inconciliables avec la fonction et la prise d'un intérêt quelconque dans une entreprise soumise au contrôle ou liée à l'administration ou service du fonctionnaire. Il est interdit au fonctionnaire d'exercer une activité commerciale, artisanale ou industrielle, une profession libérale ou une activité rémunérée du secteur privé ; de participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance d'une entreprise commerciale ou d'un établissement industriel ou financier, sans l'autorisation préalable du ministre compétent. Il est également interdit au fonctionnaire d'exercer une activité rémunérée du secteur public, national ou

international, sans autorisation préalable du ministre compétent. Un manquement à ces obligations entraîne des sanctions disciplinaires.

47. En outre, les autorités rappellent que les dispositions du projet de loi sur le Conseil suprême de la justice citées sous la recommandation ix, définissent la faute disciplinaire (modifications à la Loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, article 155), précisent le rôle du CSJ en matière de déontologie (supervision et conseil, article 26), et prévoient pour les justiciables le droit de saisir directement le CSJ et lui adresser une doléance relative au fonctionnement de la justice (article 33).
48. Le GRECO note que les amendements au Statut de la fonction publique de mars 2015 étaient déjà mentionnés dans le premier rapport de conformité et il n'est pas précisé de quelle manière celles-ci s'articulent avec les règles de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) auxquelles il est fait référence dans le Rapport d'Evaluation et les Rapports de Conformité précédents. Il ne semble donc y avoir aucun développement nouveau concernant cette question, si ce n'est le dépôt au Parlement du projet de loi portant sur l'organisation du Conseil suprême de la justice. Comme mentionné sous la recommandation précédente, le GRECO estime que le CSJ pourrait assurer une approche plus homogène en la matière, mais ceci restera à confirmer en pratique. Il appelle les autorités à poursuivre leurs efforts de clarification des règles applicables en matière d'incompatibilités et d'activités accessoires.
49. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii.

50. *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.*
51. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans un premier temps, il avait été prévu de réformer le Ministère Public dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2009³, et de l'accord gouvernemental de décembre 2013. Ensuite, cette réforme, visant à affirmer l'indépendance du Ministère Public, a été menée indépendamment de la réforme constitutionnelle. Le Ministère de la Justice a élaboré des avant-projets de loi sur la justice. Il était prévu notamment que le Ministère Public s'affranchisse davantage de la tutelle du Ministre de la Justice, mais reste organisé de manière hiérarchique (le Procureur Général d'État conserverait son autorité sur tous les magistrats du Ministère Public). Dans l'ensemble, ces avant-projets semblaient aller dans le sens de la recommandation mais devaient être réexaminés une fois adoptés. Le GRECO a aussi considéré que certaines pratiques positives en matière d'instructions à l'intérieur du parquet mériteraient d'être consacrées dans les textes (par exemple la soumission des instructions par écrit, la faculté de contestation de l'instruction etc.).
52. Les autorités luxembourgeoises rappellent que le Ministère Public a toujours été indépendant dans les faits, mais que la législation ne reflétait pas suffisamment cette indépendance. Les autorités indiquent que désormais le projet de loi sur le Conseil Suprême de la Justice, déposé par le gouvernement au parlement, contient des dispositions visant à consacrer l'indépendance du Ministère Public dans la

³ Pour le dossier législatif complet, voir : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetaills&id=6030>

législation⁴. Le CSJ serait le garant de l'indépendance du Ministère Public, en plus d'être le garant de l'indépendance des juges. Il veillerait au bon fonctionnement de la justice et du parquet général. La réforme prévoit d'abolir l'autorité du Ministre de la Justice sur le Ministère Public, en supprimant notamment le pouvoir du Ministre de la Justice d'enjoindre au procureur général d'Etat d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il/elle juge opportunes. La réforme porte d'autre part sur le fonctionnement interne du Ministère Public, permettant uniquement des instructions écrites du procureur général d'Etat aux procureurs d'Etat. Conformément au droit d'instruction positif ces instructions peuvent porter sur l'engagement des poursuites ou la saisie de la juridiction compétente, mais elles ne peuvent pas se faire en vue d'empêcher une poursuite.

53. Le GRECO salue la réforme engagée qui semble dans l'ensemble répondre aux exigences de la présente recommandation et mérite d'être soutenue. Le GRECO apprécie tant les dispositions énonçant l'indépendance du Ministère Public⁵ que les dispositions visant à traduire concrètement cette indépendance dans le fonctionnement du parquet. Dans ce sens, il est particulièrement positif de voir qu'il est prévu que le Ministère Public n'exerce plus ses pouvoirs sous l'autorité du Ministre de la Justice. Le Ministre de la Justice ne pourrait pas ordonner des poursuites ou d'intervenir dans le cadre de la discipline des magistrats du Ministère Public. Le GRECO note aussi avec satisfaction que le procureur général d'Etat pourra donner uniquement des instructions écrites aux procureurs d'Etat dans le cadre de son pouvoir hiérarchique, notamment pour engager des poursuites ou saisir la juridiction compétente et que celles-ci seront versées au dossier. Le fait que le procureur général d'Etat ne pourra pas ordonner aux procureurs de s'abstenir d'engager des poursuites est également positif. Même si le projet de loi sur le CSJ semble aller dans le sens des attentes du GRECO, son contenu devra être réexaminé en détail une fois la loi adoptée.

54. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

55. *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.*

56. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Sa réalisation dépendait de l'instauration du Conseil Suprême de la Justice (CSJ). Les avants projets législatifs du Ministère de la Justice semblaient aller dans le sens de la recommandation, mais en étaient à un stade trop préliminaire pour conclure à une mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.

57. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités luxembourgeoises se réfèrent une fois de plus au projet de loi gouvernemental sur le CSJ, soumis au Parlement. Ce texte prévoit que le régime disciplinaire des procureurs serait aligné sur celui des juges, sous l'autorité du CSJ. C'est donc le CSJ qui serait en charge de la surveillance de l'application des règles déontologiques par les magistrats, juges et procureurs inclus. Il pourrait mener une

⁴ Ce projet de loi apporte des modifications en particulier au Code de procédure pénale, à la Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ), à la Loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (LOJA) et à la Loi portant organisation de la Cour constitutionnelle.

⁵ «Le ministère public est indépendant dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi» (article 75 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire). Seule la gestion administrative et financière sera exercée sous la responsabilité du ministre de la justice.

enquête au sein du Ministère Public ou au sein des services relevant des juridictions. De plus, le CSJ aurait la compétence exclusive d'engager une procédure disciplinaire et de traduire le magistrat présumé fautif devant la juridiction disciplinaire compétente. Par ailleurs, le CSJ pourrait suspendre provisoirement le procureur général d'Etat⁶ lorsqu'il/elle ferait l'objet d'une procédure disciplinaire ou pénale. Le Ministre de la Justice ne pourrait plus intervenir dans le cadre de la discipline des magistrats du Ministère Public. Toutefois, contrairement aux magistrats du siège, les magistrats du Ministère Public continueraient à faire partie d'un corps hiérarchisé.

58. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités luxembourgeoises signalent, comme indiqué ci-dessus, que, selon le projet de loi sur le CSJ, les magistrats du Ministère Public seraient soumis au même régime disciplinaire que les magistrats du siège. Le projet de loi introduirait une nouvelle définition de la faute disciplinaire et élargirait le catalogue des sanctions disciplinaires, allant de la réprimande à la révocation et introduisant une nouvelle peine de rétrogradation. Après l'engagement des poursuites par le Conseil suprême de la Justice, l'instruction de l'affaire disciplinaire serait confiée à un magistrat instructeur, indépendant du Conseil et des juridictions disciplinaires. Ce magistrat aurait des moyens d'investigation étendus. Les droits de la défense du magistrat mis en cause seraient renforcés.
59. Au niveau de la phase de jugement des affaires, le projet de loi prévoit la création de deux juridictions disciplinaires, exclusivement composées de magistrats élus par leurs pairs. Le Tribunal disciplinaire serait la juridiction de première instance et la Cour disciplinaire la juridiction d'appel. Le projet de loi prévoit également un droit et une procédure d'appel.
60. En ce qui concerne le premier élément de la recommandation, le GRECO note que le même régime disciplinaire s'appliquerait aux magistrats du Ministère Public et aux magistrats du siège. Le CSJ serait donc clairement chargé de la supervision et serait associé aux décisions disciplinaires concernant les procureurs, comme l'exige la recommandation. A ce stade, le premier élément de la recommandation est donc partiellement mis en œuvre, et il conviendra de réexaminer le texte une fois adopté.
61. S'agissant du second élément de la recommandation, le GRECO se félicite que le projet de loi sur le Conseil suprême de la justice clarifie le régime disciplinaire applicable aux procureurs. La soumission de l'instruction à un magistrat indépendant et du jugement à des juridictions collégiales aux membres élus par leurs pairs, ainsi que la précision et l'élargissement de l'éventail des sanctions vont dans le sens de la recommandation et des attentes du GRECO. En attendant l'adoption de la loi sur le CSJ, le second élément de la recommandation est partiellement mise en œuvre.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

⁶ Tout comme le président de la Cour supérieure de justice et le président de la Cour administrative.

III. CONCLUSIONS

63. **Le Luxembourg a accompli certains progrès depuis le deuxième rapport de conformité d'octobre 2017, sans pour autant que ces avancées impactent le nombre de recommandations pleinement mises en œuvre. Globalement seules quatre des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation restent donc mises en œuvre de façon satisfaisante.** A ce jour, avec quatre autres recommandations évaluées à la hausse, le nombre de recommandations partiellement mises en œuvre passe à dix.
64. Plus précisément, les recommandations iii, viii, xi, et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv ont été partiellement mises en œuvre.
65. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO salue l'adoption d'un texte d'application du Code de conduite qui apporte certaines clarifications mais mériterait d'être plus complet et illustratif. Le GRECO déplore le manque de progrès pour pallier à l'insuffisance et l'imprécision du régime déclaratoire des députés. Malgré quelques avancées, le dispositif de surveillance des déclarations reste toujours incomplet. En outre, la réglementation des contacts des députés avec des tiers reste toujours en deçà des attentes du GRECO.
66. S'agissant des juges et procureurs, le GRECO note que les progrès enregistrés découlent tous de la soumission au Parlement du projet de loi gouvernemental relatif au Conseil Suprême de la Justice (CSJ). A ce jour, le texte va dans l'ensemble dans le sens des recommandations du GRECO, mais son contenu devra être réexaminé une fois la loi adoptée. Les sujets couverts incluent la promotion des magistrats, la gestion des tribunaux (et du parquet), le rôle du CSJ dans la détermination et la surveillance des règles de déontologie, la responsabilité disciplinaire des magistrats et l'indépendance opérationnelle du Ministère Public par rapport au Ministre de la Justice.
67. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur.
68. En vertu du paragraphe 2(i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO 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, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv) dès que possible mais d'ici le 31 mars 2020 au plus tard.
69. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2(ii)(a), le GRECO charge son président d'envoyer au Chef de la délégation du Luxembourg une lettre – avec copie au président du Comité statutaire – attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
70. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.