



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 6 novembre 2020

Public
GrecoRC4(2020)13

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE LUXEMBOURG

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

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. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO a attiré l'attention du Chef de la Délégation du Luxembourg sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais. En outre, conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 (révisé) de son Règlement Intérieur, le GRECO a demandé au Chef de la Délégation du Luxembourg de lui soumettre, pour le 31 mars 2020, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport, qui a été reçu le 31 mars 2020, a servi de base à l'élaboration du présent rapport.
5. Le présent [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#) évalue la mise en œuvre des dix recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de conformité intérimaire (recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv) et fournit une évaluation globale du niveau de conformité du Luxembourg avec ces recommandations
6. 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. Georgi ROUPCHEV, au titre de la Bulgarie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.

II. **ANALYSE**

Prévention de la corruption des parlementaires

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. 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 son rapport précédent, 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.
9. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la situation reste identique à celle exposée dans le précédent rapport de conformité.
10. Le GRECO regrette le manque d'avancées concernant la seconde partie de la recommandation. Le besoin de clarifications concernant les relations avec les lobbyistes et les conflits d'intérêts se fait d'autant plus sentir que le respect des dispositions du Code de conduite repose en premier lieu sur la responsabilité individuelle des députés. Or, la pratique semble indiquer des interprétations divergentes de ces notions et, chez certains, une vision très restrictive des conflits d'intérêts².
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

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

² <https://www.reporter.lu/interessenkonflikte-parlament-die-sache-mit-der-selbstkontrolle/>

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.

14. Les autorités luxembourgeoises signalent que les parlementaires n'ont pas modifié leur point de vue concernant les éléments manquants de cette recommandation.
15. Le GRECO déplore à nouveau l'absence de progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation. Les lacunes signalées dans ses rapports précédents s'agissant de l'insuffisance et l'imprécision des informations à communiquer en matière d'intérêts, de patrimoine et de revenus limitent grandement l'efficacité du système de déclaration, ce que certains députés eux-mêmes reconnaissent³.
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 sanctions⁴. 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

³ <https://www.reporter.lu/luxemburg-transparenz-nebenjobs-abgeordnete-wollen-nachbessern/>

⁴ La Conférence des Présidents initie la procédure disciplinaire contre le Président de la Chambre et le sanctionne s'il est fautif.

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.

23. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la situation reste identique à celle décrite dans le précédent rapport de conformité.
24. Le GRECO regrette une fois encore l'absence d'un véritable contrôle par la Chambre des Députés, qui conduit à des zones d'ombre persistantes et à des pratiques divergentes dans la déclaration par les députés de leurs intérêts. De l'aveu des services de la Chambre eux-mêmes, il n'y a aucune garantie que les informations soumises soient complètes⁵.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

26. A titre préliminaire, les autorités luxembourgeoises rappellent que les recommandations en suspens sont toutes liées à la création du Conseil suprême de la justice (CSJ). Un projet de loi portant organisation du Conseil suprême de la justice (document parlementaire n° 7323) a été déposé par le ministre de la Justice le 15 juin 2018 à la Chambre des Députés et rendu public. Ce projet a été évalué positivement par le GRECO dans son rapport de conformité précédent et a permis à l'ensemble des six recommandations relatives à la justice d'être considérées comme partiellement mises en œuvre.
27. La mise en place effective du nouveau CSJ aurait dû permettre de considérer ces recommandations comme mises en œuvre de façon satisfaisante. Cette étape n'a malheureusement pas encore été franchie, les discussions à la Chambre des Députés autour de ce projet étant toujours en cours, suite au revirement de position d'un grand parti d'opposition concernant la consécration constitutionnelle et législative de l'indépendance du ministère public.

Recommandations vi, vii, ix, x et xiv.

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 (recommandation vi) ;*
 - *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 (recommandation vii) ;*

⁵ <https://www.reporter.lu/luxemburg-nebeneinkuenfte-von-abgeordneten-transparenz-mit-luecken/>

- *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 (recommandation ix) ;*
 - *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 (recommandation x) ;*
 - *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 (recommandation xiv).*
29. Le GRECO rappelle que les recommandations relatives à la prévention de la corruption des juges (recommandations vi, vii, ix et x) et la recommandation xiv relative à la prévention de la corruption des procureurs avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre. Le GRECO avait noté que le projet de loi n°7323 portant organisation du CSJ, déposé à la Chambre des Députés le 15 juin 2018, allait dans le sens de l'ensemble de ces recommandations. Toutefois, certains points restaient à préciser, notamment la manière dont les critères de nomination et de promotion des magistrats seraient précisés en l'absence d'un système d'appréciation périodique des magistrats – regretté par le GRECO – et avec un entretien prévu seulement de manière facultative avec les candidats (recommandation vi). Le GRECO souhaitait aussi examiner le moment venu la pratique du futur CSJ (recommandations vii, ix et x). Concernant la précision des règles en matière d'incompatibilités et d'activités accessoires (recommandation x), le GRECO avait appelé les autorités à poursuivre leurs efforts de clarification. Enfin, le projet de loi répondait aux deux éléments de la recommandation relative au régime disciplinaire des procureurs (recommandation xiv).
30. Les autorités luxembourgeoises signalent que la volonté politique de mettre le CSJ demeure et qu'il y a un consensus sur ce point au niveau national. Ce consensus englobe l'ensemble des questions abordées par le projet de loi n°7323 s'agissant des recommandations vi, vii, ix et x. Les discussions au sein de la Chambre des Députés portent actuellement sur l'opportunité de réformer la Constitution au lieu d'en adopter une nouvelle, ce qui faisait l'objet d'un accord politique d'une large majorité des députés jusqu'en 2018. Elles portent également sur la consécration dans les textes du principe d'indépendance du ministère public (voir recommandation xiii ci-dessous). Aucune évolution positive concernant ces recommandations n'est donc à signaler.
31. Le GRECO prend note de l'absence d'avancées à la Chambre des Députés concernant le projet de loi n°7323, qui conditionne la mise en place du CSJ. Si cette mise en place est un élément indispensable de la mise en œuvre de la plupart des recommandations pendantes, il attire l'attention des autorités sur le fait que d'autres mesures complémentaires seront à prendre pour que certaines de ces recommandations soient pleinement mises en œuvre (voir paragraphe 29 et rapports de conformité précédents).
32. Le GRECO conclut que les recommandations vi, vii, ix, x et xiv restent partiellement mises en œuvre.

Recommandation xiii.

33. *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.*
34. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans son rapport précédent. Il avait marqué son soutien avec la réforme engagée concernant l'indépendance du ministère public, qui répondait aux exigences de la recommandation. Il avait particulièrement apprécié qu'il soit prévu que le ministère public n'exerce plus ses pouvoirs sous l'autorité du ministre de la Justice et que ce dernier ne pourrait pas ordonner des poursuites ou intervenir dans le cadre de la discipline des magistrats du parquet. Le GRECO avait aussi noté avec satisfaction que le procureur général d'Etat pourrait 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 pourrait pas ordonner aux procureurs de s'abstenir d'engager des poursuites avait également été jugé positivement.
35. Les autorités luxembourgeoises indiquent, comme expliqué ci-dessus, que les travaux relatifs à la révision constitutionnelle et au projet de loi portant organisation du CSJ (n°7323) se poursuivent au sein de la Chambre des Députés. Mais, contrairement à la situation qui prévalait lors de l'adoption du dernier rapport, il n'y a plus de large consensus politique sur la question de l'indépendance du parquet.
36. Une proposition de révision du Chapitre VI de la Constitution, relatif à la Justice, a été déposée le 5 mai 2020 à la Chambre des Députés. L'article 87 est rédigé de la manière suivante : *Art.87. (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.
(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi.*
37. Le commentaire de cet article précise que « la Commission a décidé, faute de consensus à ce sujet, de ne pas reprendre à son compte la précision que « le ministère public est indépendant dans l'exercice de ses fonctions. » »
38. Les autorités rappellent et soulignent toutefois que le ministère public a toujours été indépendant dans les faits, comme cela est mentionné dans les rapports du GRECO. Toujours est-il que la Constitution et les textes législatifs ne reflètent pas suffisamment cette indépendance. Elles notent que l'évolution dans l'avancement des travaux concernant le Conseil national/suprême de la justice et l'indépendance des magistrats est exclusivement dû à des discussions au sein de la Chambre des députés, qui sont en tant que telles indépendantes par rapport à la position du gouvernement.
39. Elles notent enfin que le Conseil d'Etat a souligné, dans un avis complémentaire du 10 mars 2020 relatif au projet de loi portant organisation du CSJ, que « si le futur dispositif constitutionnel devait omettre une référence expresse à l'indépendance du ministère public, choix au sujet duquel le Conseil d'Etat aura l'occasion de s'exprimer dans le cadre de l'avis relatif à la proposition de révision partielle de la Constitution, le dispositif légal sous examen revêtirait une réelle portée normative ».
40. Le GRECO regrette profondément l'abandon du consensus politique autour de la consécration dans les textes du principe de l'indépendance du ministère public, qui a été biffé de la proposition de révision du chapitre de la Constitution sur la Justice déposée le 5 mai 2020 à la Chambre des Députés. Ce consensus a été remplacé par

un compromis en faveur du maintien de la situation antérieure, qu'il avait critiquée dans le Rapport d'Évaluation de 2013.

41. Alors que les travaux autour de cette question depuis 2013 allaient dans le sens d'une attente légitime concernant l'indépendance du parquet, il souligne que le maintien du *statu quo ante* risque de raviver les risques et les craintes d'intervention du pouvoir exécutif dans les dossiers sensibles et de venir remettre en cause la pratique établie d'une absence d'intervention. Il s'agit là d'un pas en arrière, d'une chance perdue de cimenter au plus haut niveau juridique le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du parquet.
42. Le GRECO appelle les autorités luxembourgeoises à revoir leur position sur cette question, conformément à la recommandation. En attendant, il ne peut que constater que la recommandation redevient non mise en œuvre.
43. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

44. **Le Luxembourg n'a accompli aucun progrès dans la mise en œuvre des recommandations depuis le rapport de conformité intérimaire de mars 2019, un recul étant même constaté concernant une recommandation. Globalement seules quatre des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation restent donc mises en œuvre de façon satisfaisante.** Neuf autres recommandations restent partiellement mises en œuvre et une recommandation redevient non mise en œuvre.
45. 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 et xiv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation xiii redevient non mise en œuvre.
46. Aucune avancée n'est à signaler en ce qui concerne les parlementaires, qui ne semblent pas prêts à combler les lacunes persistant dans leur régime déclaratoire, le dispositif de surveillance des déclarations et la réglementation des contacts des députés avec des tiers.
47. S'agissant des juges et procureurs, la mise en œuvre complète des recommandations est notamment suspendue à la mise en place du Conseil suprême de la justice (CSJ), qui se fait toujours attendre et conditionne les recommandations relatives à 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 et la responsabilité disciplinaire des magistrats. Concernant l'indépendance du ministère public, le GRECO regrette profondément l'abandon du consensus au stade de la proposition de révision du chapitre de la Constitution sur la Justice déposée à la Chambre des Députés. Il appelle les autorités luxembourgeoises à revoir leur position sur cette question afin de consacrer dans les textes constitutionnels et législatifs l'indépendance du parquet.
48. 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 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur.
49. 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 octobre 2021 au plus tard.

50. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2(ii)(b), le GRECO invite le Président du Comité Statutaire à envoyer au Représentant Permanent du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe une lettre attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et la nécessité de s'employer avec détermination à accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
51. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.