



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022
Publication : 28 mars 2022

Public
GrecoRC4(2022)4

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

TROISIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE* LUXEMBOURG

Adopté par le GRECO lors de sa 90^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 mars 2022)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur le Luxembourg](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 60^e réunion plénière (21 juin 2013) et rendu public le 1^{er} juillet 2013, suite à l'autorisation du Luxembourg. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (19 juin 2015), il avait été conclu que le Luxembourg avait mis en œuvre de façon satisfaisante une seule des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Huit recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et cinq n'avaient pas été mises en œuvre.
3. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 77^e réunion plénière (18 octobre 2017), il avait été conclu que le Luxembourg n'avait mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante que quatre des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation (six autres étant mises en œuvre partiellement et quatre non mises en œuvre). Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le degré de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation mutuel, et demandé au Chef de la délégation du Luxembourg de produire un rapport sur ses progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019), il avait été conclu que le Luxembourg avait accompli certains progrès depuis le rapport précédent, sans pour autant que ces avancées impactent le nombre de recommandations pleinement mises en œuvre. Quatre des quatorze recommandations du Rapport d'Évaluation restaient donc mises en œuvre de façon satisfaisante et les dix autres étaient partiellement mises en œuvre. Le GRECO a donc de nouveau conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.
5. Dans le [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 86^e réunion plénière (29 octobre 2020), il avait été conclu que le Luxembourg n'avait accompli aucun progrès dans la mise en œuvre des recommandations, un recul étant même constaté depuis le rapport précédent concernant une recommandation. Quatre des recommandations restaient mises en œuvre de façon satisfaisante, neuf partiellement mises en œuvre et une recommandation était redevenue non mise en œuvre. Le GRECO a donc conclu que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.b), le GRECO a invité le Président de son 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 concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa i), le GRECO a demandé au Chef de la Délégation du Luxembourg de lui soumettre, pour le 31 octobre 2021, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport, qui a été reçu le 29 octobre 2021, a servi de base à l'élaboration du présent rapport.

6. Le présent Troisième 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
7. Le GRECO a chargé la Suisse (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Bulgarie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse et M. 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.

8. *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.*
9. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation a été mise en œuvre avec l'adoption et l'entrée en vigueur en 2014 du Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts pour les membres de la Chambre des Députés¹. Quant à la deuxième partie de la recommandation, le Bureau de la Chambre des Députés a adopté le 26 avril 2018 un texte d'application apportant des précisions supplémentaires à certaines dispositions du Code. Le GRECO avait salué ce texte dans un de ses rapports précédents, mais avait considéré qu'il mériterait d'être plus illustratif, accompagné d'exemples concrets, et surtout plus complet, apportant des explications à l'ensemble des dispositions du Code, y compris aux dispositions sur les conflits d'intérêts et le lobbying. Il avait noté dans son dernier rapport que le besoin de clarifications sur ces questions se faisait d'autant plus sentir que la pratique semblait indiquer des interprétations divergentes parmi les députés et, chez certains, une vision très restrictive des conflits d'intérêts.
10. Les autorités luxembourgeoises indiquent que de sérieux efforts ont été réalisés sur les volets des conflits d'intérêts et du lobbying, les textes d'application du Code devenant bien plus complets et illustratifs (voir recommandations ii et iv). Ainsi, pour faciliter le travail de déclaration des parlementaires, des formulaires et des tableaux opérant une ventilation entre les revenus ont été mis à disposition, permettant un travail de déclaration et de supervision beaucoup plus facile et ne laissant aucune place à l'interprétation.
11. Les explications fournies par les parlementaires lors des débats menés pour la modification du Code de conduite, et qui font partie intégrante du Code, permettent d'avoir toutes les explications nécessaires quant à d'éventuels problèmes d'interprétation de certaines dispositions. Ces débats ont fait l'objet de publications et déclarations dans la presse. Tout parlementaire peut ainsi se baser sur les exposés des motifs et les antécédents historiques des débats pour savoir exactement comment il faut comprendre telle ou telle disposition du Code.

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

12. Le GRECO apprécie les précisions apportées sur les conflits d'intérêts et le lobbying qui résultent des discussions en commission parlementaire sur la modification du Code de conduite. Toutefois, il estime que ces précisions ne sont pas faciles d'accès, car elles nécessitent de consulter un à un les rapports des discussions en commission. Il encourage les autorités luxembourgeoises à synthétiser les résultats de ces discussions et à les intégrer en un document annexé au Code de conduite et comprenant des précisions sur l'ensemble des dispositions du Code, comme le texte d'application de 2018. Ceci permettrait d'en améliorer la visibilité et de faciliter ainsi l'application du Code par les parlementaires.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *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).*

15. 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.

16. Les autorités luxembourgeoises expliquent que le Code de conduite a été modifié concernant la déclaration des intérêts financiers des députés pour tenir compte des critiques du GRECO. Les changements portent notamment sur les points suivants.

17. La déclaration doit mettre plus aisément en évidence la situation du député avant son élection et sa situation pendant son mandat. A ce titre, il est introduit un Chapitre 1^{er} dans la déclaration des intérêts et qui a trait aux activités du député avant son entrée en fonctions. Le second chapitre couvre quant à lui la situation du député depuis son entrée en fonctions.

18. Afin de garantir une plus grande transparence, l'obligation de déclaration a été étendue aux sociétés civiles, aux associations ou syndicats de communes liés à l'exercice d'autres mandats politiques par le député et à la participation directe ou indirecte dans des entreprises ou partenariats. Concernant ce dernier point, à des fins de clarté, la déclaration des participations directes ou indirectes a été scindée en deux parties, la première relative aux répercussions possibles sur la politique publique et la seconde relative à l'influence significative du député sur les affaires de l'organisme dont il déclare la participation directe ou indirecte. L'obligation de déclaration a également été étendue à la pension de vieillesse ainsi qu'au congé politique.

19. Suite à une demande forte de toutes parts, les catégories de revenus ont été adaptées et il a été ajoutée une nouvelle catégorie 0 représentant un mandat gratuit. Par ailleurs, les revenus au-delà de 100.000 EUR sont ventilés en deux nouvelles

catégories, l'une allant de 100.001 à 200.000 EUR et l'autre au-delà de 200.000 EUR. Toutes les activités extérieures occasionnelles doivent désormais être déclarées au lieu de celles dont la rémunération totale annuelle excédait 5.000 EUR. Le Code mentionne enfin expressément que les revenus à prendre en considération quant à la catégorie de revenus sont les revenus imposables.

20. Les modifications du Code de conduite ont pris effet à la date du 12 octobre 2021 et obligent tous les députés à revoir leurs déclarations antérieures et à les compléter rétroactivement depuis le début de leur mandat.
21. Le GRECO apprécie les améliorations apportées au système de déclaration, notamment l'ajout d'un chapitre sur la situation du député avant son élection et l'extension des obligations déclaratives à la participation dans des entreprises, sociétés civiles, associations, syndicats de communes, pension de vieillesse et congé politique. S'agissant des revenus, le GRECO estime que dans le contexte du Luxembourg, les fourchettes adaptées sont suffisamment précises et pertinentes pour remplir le but de transparence qui est celui du système de déclaration.
22. Le GRECO conclut que la recommandation ii est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

23. *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.*
24. 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.
25. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la Chambre des députés a introduit en décembre 2021 à l'article 178 bis (chapitre 18bis) de son règlement intérieur un registre de transparence². Afin de garantir une meilleure transparence des contacts des députés avec diverses sphères d'influence, toute personne extraparlamentaire souhaitant entrer en contact organisé avec un député afin d'influencer son travail législatif ou le processus de décision de la Chambre doit désormais s'inscrire à ce registre. A défaut d'une telle inscription, il ne peut y avoir de contact organisé à ces fins avec les députés.
26. Le registre est public et consultable sur le site internet de la Chambre. Il contient les informations relatives au nom, à la forme juridique et au nom du tiers représenté par la personne extraparlamentaire.
27. Seuls les députés européens, les autres institutions étatiques ou organisations représentant des autorités locales, communales et intercommunales et les chambres

²<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/OrganisationEtFonctionnement/Organisation/RegistreTransparence>

professionnelles ne tombent pas dans le champ d'application du registre de transparence.

28. L'article 5 du Code de conduite des députés, qui figure en annexe au règlement intérieur et en fait partie intégrante, a également été adapté pour tenir compte de l'entrée en vigueur du registre de transparence. Selon cet article, tous les contacts organisés entre les députés et les tiers visés par l'article 178bis du règlement sont soumis à des règles garantissant la transparence et la publicité de ces contacts. A défaut d'inscription préalable au registre, les députés sont censés refuser tout contact avec les tiers visés. Cette obligation vaut en tout temps et sans distinction quant à l'endroit où les contacts pourraient avoir lieu – que ce soit au sein de la Chambre, dans les bureaux des groupes politiques, dans des endroits accessibles au public comme des bars ou restaurants ou dans des endroits privés.
29. Les députés qui constatent un défaut d'inscription préalable au registre doivent informer les personnes qui cherchent à les contacter sur l'obligation d'inscription. L'obligation de mentionner lors des débats ou des rapports en commission les contacts avec des tiers qui sont susceptibles d'avoir un impact direct sur des textes législatifs en discussion a été maintenue.
30. Le GRECO salue l'entrée en vigueur du registre public de transparence et la mise à jour de l'article 5 du Code de conduite des députés. Il est notamment positif que tous les lobbyistes et la plus grande partie des tiers souhaitant influencer les travaux et processus parlementaires soient visés par les règles de transparence, quel que soit l'endroit où ont lieu les contacts avec des députés et que les députés soient tenus de refuser les contacts avec des tiers non inscrits au registre. Les exceptions au champ d'application du registre sont par ailleurs compatibles avec l'objectif de transparence de la recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v.

32. *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.*
33. 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 sanctions³. Un éventail de sanctions est prévu, ainsi que la possibilité de recours. Mais le GRECO a considéré que les mesures prises, tout en étant positives, étaient insuffisantes, notamment parce que le Code n'attribuait pas aux organes de contrôle la responsabilité de vérifier le contenu des déclarations et parce que les modalités de contrôle du parlement n'étaient pas précisées. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait préconisé de donner à la Chambre des Députés les moyens de contrôle nécessaires pour appréhender les déclarations fausses ou erronées, mais ces préconisations n'ont pas été suivies d'effet. En juillet 2018, l'introduction d'une possibilité de saisine du Président de la Chambre par tout citoyen en cas d'irrégularité soupçonnée d'une déclaration d'intérêts financiers d'un député

³ La Conférence des Présidents initie la procédure disciplinaire contre le Président de la Chambre et le sanctionne s'il est fautif.

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.

34. Les autorités luxembourgeoises ne font état d'aucune avancée concernant cette recommandation.

35. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

36. Les informations fournies par les autorités du Luxembourg ne traitent pas de chaque recommandation prise individuellement, mais font état de l'avancée de travaux législatifs relatifs à la mise en place effective d'un Conseil suprême de la justice (CSJ), qui conditionne la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations relatives aux juges et aux procureurs. Seule la recommandation xiii fait l'objet de développements spécifiques et sera traitée à part ci-dessous.

Recommandations vi, vii, ix, x et xiv.

37. *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) ;*
- *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).*

38. 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 Conseil suprême de la justice (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). Dans le dernier rapport de conformité, le GRECO avait pris 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. Il avait aussi attiré l'attention des autorités sur le fait qu'outre la mise en place de cette institution, d'autres mesures complémentaires restaient à prendre pour que certaines des recommandations soient pleinement mises en œuvre.

39. Les autorités luxembourgeoises rappellent que le 6 juin 2018, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle auprès de la Chambre des Députés avait adopté le rapport parlementaire relatif à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (document parlementaire n° 6030). Cette commission avait arrêté à l'époque le futur texte constitutionnel visant le Conseil national de la Justice. Les députés avaient adopté un rapport qui marquait un point final aux réflexions en vue d'une nouvelle Constitution. Ce rapport était le fruit d'un accord politique d'une large majorité des députés et marquait en principe la fin des travaux. Le projet de loi n°7323 que le GRECO avait évalué dans un rapport précédent avait été déposé à la Chambre en vertu de cet accord. Il prévoyait principalement l'institution du CSJ, la consécration législative de l'indépendance du ministère public et la modernisation du droit disciplinaire des magistrats.
40. Au début de l'été 2019, il y a eu un revirement de position au sein d'un grand parti politique d'opposition. Cela a conduit à un blocage de la situation et à de nombreuses interventions, alors qu'il n'était plus question de garantir l'indépendance du ministère public face au pouvoir politique. Cette nouvelle approche avait été vivement critiquée par le GRECO qui avait fait passer la recommandation xiii de « partiellement mise en œuvre » à « non mise en œuvre ». Ces critiques ne sont pas passées inaperçues dans le monde politique et de nombreuses interventions et réflexions ont été menées.
41. Ainsi, par dépêche du 12 mai 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision du Chapitre VI de la Constitution, déposée le 5 mai 2020 par certains députés. Cette proposition de révision constitutionnelle s'inscrit dans une nouvelle démarche retenue par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle. Le consensus ayant existé par le passé n'étant plus donné, cette approche consiste à procéder à une révision de la Constitution actuelle par étapes et par blocs, et en fonction des priorités arrêtées en commission.
42. La décision a été prise de réformer en premier lieu les dispositions ayant trait au fonctionnement de la justice. La proposition de révision reprend, pour la plupart des dispositions, les modifications de la proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution. La différence majeure entre la proposition de révision sous examen et le texte de la proposition de révision n° 6030 précitée porte sur le statut du ministère public (voir ci-dessous, recommandation xiii).
43. Fin 2020, le gouvernement a salué la décision des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de procéder à une refonte sur le chapitre relatif à la justice. Le fait que la réforme de la justice constitue la première étape d'une révision substantielle de la Constitution luxembourgeoise est également apprécié. Toutefois, le gouvernement a souligné une série de remarques

fondamentales destinées à veiller à rester en adéquation avec les recommandations internationales d'organismes tels que notamment le GRECO.

44. La Chambre des députés a entériné en octobre 2021 dans un premier vote positif les dispositions constitutionnelles ayant trait au fonctionnement de la justice. Le second vote doit avoir lieu trois mois plus tard, délai incompressible.
45. Au niveau législatif, le projet de loi relatif au CSJ connaît plusieurs amendements, ce qui a eu comme conséquence que le texte a été scindé en deux parties. La première partie concerne la composition, le fonctionnement et les attributions du Conseil National de la Justice. La seconde partie traite le statut des magistrats : statut identique aussi bien pour les magistrats du siège que du ministère public, critères de nomination, déontologie, fonctionnement, discipline, relations entre le ministère public et ministère de la Justice, mise à la retraite, détachement.
46. Ces deux textes, qui s'inspirent largement des projets discutés précédemment, tout en étant plus précis et tentant de répondre aux attentes du GRECO, ont été soumis pour avis aux diverses parties intéressées. Ils n'ont donc pas encore été arrêtés définitivement et ne peuvent donc pas être examinés en détail dans le cadre du présent rapport.
47. Le GRECO prend note de l'état actuel des travaux concernant la révision de la Constitution et le projet de loi relatif au CSJ. Il note que la révision du chapitre de la Constitution relatif à la justice a fait l'objet d'un premier vote positif à la Chambre des députés. Ce chapitre prévoyant entre autres l'instauration d'un Conseil national de la Justice, la consécration de l'indépendance de la justice et un statut des magistrats, il va dans le sens de l'ensemble des recommandations. Le GRECO espère pouvoir prendre connaissance dans son prochain rapport des dispositions détaillées concernant le Conseil national de la Justice et le statut des magistrats.
48. Le GRECO conclut que les recommandations vi, vii, ix, x et xiv restent partiellement mises en œuvre.

Recommandation xiii.

49. *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.*
50. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans son rapport précédent. Après plusieurs années d'un large consensus politique sur la question de l'indépendance du parquet, qui avait permis à cette recommandation d'être considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports de conformité antérieurs, l'abandon de ce consensus suite au changement de position d'un parti d'opposition avait entraîné la rétrogradation de cette recommandation en non mise en œuvre. Le GRECO avait appelé les autorités luxembourgeoises à revoir leur position sur cette question.
51. Les autorités luxembourgeoises indiquent à présent, comme expliqué ci-dessus, que les positions politiques sur la question de l'indépendance du parquet ont à nouveau évolué et que le projet de réforme constitutionnelle du Chapitre VI relatif à la justice a fait l'objet en octobre 2021 d'un premier vote positif à la Chambre des députés. Ce projet prévoit l'ajout d'une seconde phrase à l'article 87 (2) de la Constitution : « Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. *Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politiques pénales.* »

52. Conformément aux règles procédurales pertinentes, un second vote sur le Chapitre VI ne pourra avoir lieu qu'à l'issue d'un délai incompressible de trois mois.
53. Le GRECO salue le premier vote positif de la Chambre des députés sur le projet de révision du Chapitre VI de la Constitution et en particulier la nouvelle rédaction proposée de l'article 87 (2). Cette nouvelle formulation consacrerait ainsi au plus haut niveau l'indépendance du parquet dans l'exercice des poursuites individuelles, allant ainsi dans le sens de la recommandation. Toutefois, il rappelle que pour mettre pleinement en œuvre la recommandation, il conviendra de traduire cette consécration constitutionnelle dans les textes législatifs sur le fonctionnement du parquet, en tenant compte des lacunes relevées dans le Rapport d'Évaluation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

55. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a accompli certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations depuis le rapport de conformité intérimaire d'octobre 2020. Six des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation sont désormais mises en œuvre de façon satisfaisante.** Les huit autres recommandations sont à présent toutes partiellement mises en œuvre.
56. Plus précisément, les recommandations ii, iii, iv, viii, xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv ont été partiellement mises en œuvre.
57. S'agissant des parlementaires, la création d'un registre public de transparence du lobbying et l'interdiction faite aux parlementaires d'entrer en contact avec des tiers non inscrits à ce registre sont positives, de même que les améliorations apportées au système de déclaration des députés. Des discussions en commission parlementaire ont apporté certaines précisions sur les conflits d'intérêts et le lobbying, mais le GRECO estime qu'elles ne sont pas faciles d'accès et devraient être intégrées en un document annexé au Code de conduite des députés. Enfin, aucune avancée n'est à signaler concernant l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction en cas de manquements au Code de conduite des députés.
58. S'agissant des juges et procureurs, le GRECO salue le premier vote positif de la Chambre des députés sur la révision du Chapitre VI de la Constitution, qui consacrerait au niveau constitutionnel l'indépendance du parquet. Toutefois, la mise en œuvre complète des recommandations est toujours suspendue à l'adoption définitive de ce chapitre et à la mise en place du Conseil National de la justice, qui conditionne les recommandations relatives à la promotion des magistrats, la gestion des tribunaux (et du parquet), le rôle du Conseil dans la détermination et la surveillance des règles de déontologie et la responsabilité disciplinaire des magistrats.
59. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Il décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
60. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 8.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation du Luxembourg de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations encore en

suspens (c'est-à-dire les recommandations i, v, vi, vii, ix, x, xiii et xiv) dès que possible mais d'ici le 31 mars 2023 au plus tard.

61. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.