



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 21 juin 2013
Publication : 1^{er} juillet 2013

Public
Greco Eval IV Rep (2012) 9F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

LUXEMBOURG

Adopté par le GRECO lors de sa 60^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2013)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	10
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	10
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	12
CONFLITS D'INTERETS ET OBLIGATION DE DECLARATION.....	13
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS ; ENREGISTREMENT DE CES DECLARATIONS.....	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	16
<i>Cadeaux et autres avantages</i>	16
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	18
<i>Détournement de ressources publiques ; autres limitations</i>	19
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	20
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	24
AUTRES ASPECTS	24
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	26
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	26
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	30
<i>Recrutement</i>	30
<i>Carrière</i>	33
<i>Conditions d'emploi</i>	35
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	36
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	37
CONFLITS D'INTERETS.....	39
INTERDICTION OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	40
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	40
<i>Cadeaux, restrictions en matière d'emploi après avoir quitté une fonction judiciaire</i>	41
<i>Contacts avec des tiers hors de la procédure judiciaire et utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	42
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	43
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	43
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	45
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	46
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	46
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	46
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	47
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITES ET CONFLITS D'INTERETS.....	48
INCOMPATIBILITES ET ACTIVITES ACCESSOIRES ; CADEAUX, RESTRICTIONS EN MATIERE D'EMPLOI APRES AVOIR QUITTE UNE FONCTION JUDICIAIRE ; CONTACTS AVEC DES TIERS ET INFORMATIONS CONFIDENTIELLES.....	48
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	49
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	49
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	50
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	51

RÉSUMÉ

1. Le Luxembourg fait partie des pays membres du GRECO traditionnellement peu touchés par la corruption. Toutefois, le pays prend peu à peu conscience de la réalité de certains problèmes et des lacunes de ses dispositifs préventifs et répressifs en la matière. Des améliorations importantes sont apportées depuis 4 à 5 ans (concernant par exemple les incriminations pénales de la corruption, l'accès des enquêteurs aux informations financières, la réglementation sur le financement politique, la protection des lanceurs d'alerte) et les efforts se poursuivent (par exemple une loi sur la liberté d'accès aux informations est en préparation). L'« Affaire Livange-Wickrange », une affaire sans précédent apparue en 2011, a mis en lumière diverses pratiques liées aux gratifications et avantages divers accordés traditionnellement à des élus par des groupes privés ou hommes d'affaires en relation d'affaire avec l'Etat. Les polémiques ont continué autour de l'absence de suites données et des modalités de clôture du dossier, montrant les limites dans la capacité du pays à traiter de dossiers sensibles.

2. Les membres du parlement unicaméral sont pour l'heure soumis à des obligations minimales en matière de préservation de l'intégrité et de prévention de la corruption : il s'agit essentiellement d'un mécanisme par lequel sont notamment déclarées et publiées depuis 2004 les activités professionnelles et autres fonctions ou activités rémunérées. Pour l'heure, le dispositif est peu efficace et pris diversement au sérieux par les élus, qui effectuent les déclarations sous leur seule responsabilité. En vue de combler les nombreuses lacunes, un ensemble de règles prenant la forme d'un code de conduite est sur le point d'être finalisé en vue d'une entrée en application en 2014. Il régira la conduite des députés dans le sens de l'intégrité, gèrera les conflits d'intérêts et réglementera les cadeaux et autres avantages. Il vise aussi à renforcer le dispositif de déclaration de 2004, avec de nouvelles rubriques et la mise en place d'un dispositif de supervision collégial, assorti de mesures disciplinaires en cas de manquements. Le GRECO, tout en saluant ces initiatives, préconise que le futur texte prévoit des informations financières plus détaillées et une plus grande cohérence des règles en matière de cadeaux et autres avantages offerts aux députés. Il apparaît aussi nécessaire de réglementer les contacts avec les tiers voulant influencer sur le travail législatif, et de revoir l'éventail de mesures disciplinaires applicables.

3. Au niveau de la prévention de la corruption des juges et procureurs, qui constituent un corps unique de magistrat au Luxembourg, le GRECO relève également des carences diverses et surtout une réglementation éparse et peu harmonisée. Celle-ci régit de manière peu lisible les obligations existantes et la conduite des juges professionnels et non-professionnels dans les diverses catégories de juridictions. Le Luxembourg a fait le pari d'une architecture judiciaire digne d'un pays bien plus grand, ce qui peut expliquer en partie cette situation. Une réforme opérée en juin 2012 a commencé à harmoniser les conditions de recrutement des juges et procureurs professionnels par le biais de la filière des attachés de justice (et l'abolition du recours aux avocats qui était une source de problèmes potentiels), ainsi que le statut de ces personnes. Un recueil déontologique a été adopté en mai 2013 afin de réglementer la conduite des juges et procureurs dans des domaines tels que l'impartialité, l'intégrité, le professionnalisme, la non-interférence des engagements personnels en matière politique, associative ou religieuse. Il conviendra de rendre ces règles effectives. Le GRECO estime que des réformes sont encore nécessaires en vue d'harmoniser et préciser les règles actuelles qui restent souvent mal comprises des praticiens, par exemple en matière de gestion des conflits d'intérêts. Par ailleurs, il soutient vivement les projets actuels de réforme constitutionnelle de création d'un parquet indépendant et d'un Conseil National de la Justice. Ce dernier devrait se charger notamment des questions disciplinaires et d'avancement des juges et procureurs. Dans le cadre des efforts de modernisation de la justice, il conviendrait aussi d'harmoniser la gestion des tribunaux, éventuellement assortie d'une évaluation périodique des juges et procureurs, ce qui faciliterait le travail des superviseurs et favoriserait la prise en compte du mérite dans la carrière.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

4. Le Luxembourg est l'un des membres fondateurs du GRECO, créé en 1999. Le pays a fait l'objet des évaluations des Premier, Second et Troisième Cycles d'Evaluation respectivement en juin 2001, mai 2004 et juin 2008). Les Rapports d'Evaluation correspondants, de même que les Rapports de Conformité subséquents, sont disponibles sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

5. L'actuel Quatrième Cycle du GRECO, lancé le 1er janvier 2012, traite de la "Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ". En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ce thème est également clairement en lien avec les précédents travaux du GRECO, notamment du Premier Cycle d'Evaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Second Cycle d'Evaluation, qui portait en particulier sur l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Evaluation, qui s'est intéressé aux incriminations de la corruption (y compris de parlementaires, juges et procureurs) et à la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

6. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes / fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir:

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres du parlement national, en ce compris les diverses chambres du parlement, que les parlementaires soient nommés ou élus. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et au juges, tant les magistrats que les juges non-professionnels et quel que soit le type de juridiction dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit national.

8. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Luxembourg au questionnaire pour les évaluations du Quatrième Cycle (Greco Eval IV (2011) 9F), de même que sur d'autres sources d'informations incluant la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (à laquelle il est fait référence ci-après par l'"EEG"), s'est rendue sur place au Luxembourg du 1^{er} au 5 octobre 2012. L'EEG se composait de M. Richard GHEVONTIAN, Professeur des Universités, Vice-Président de l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III (France), Mme Natália Fernanda PEREIRA DE LIMA E SILVA, Procureure Générale adjointe près la Cour d'appel de Lisbonne en charge des procédures pénales contre les magistrats de première instance (Portugal) et de Mme Muriel BARRELET, Juge d'instance, Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz (Suisse). Ces experts nationaux étaient assistés de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a tenu des entretiens avec des représentants du Bureau de la Chambre des Députés, de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle, des partis politiques luxembourgeois, du Parquet Général – y compris Monsieur le Procureur Général – et du parquet d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg, des tribunaux d'arrondissement, de la Cour Supérieure, du Cabinet d'Instruction, des juridictions administratives, du Ministère de la Justice, du Comité de prévention de la Corruption (COPRECO), du Groupe de travail « déontologie », des services du Médiateur y compris Madame le Médiateur. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des membres du Groupement des

magistrats, de la section luxembourgeoise de Transparency International, des journalistes et du Conseil de Presse, du Conseil de l'ordre des barreaux de Luxembourg et de Diekirch, ainsi qu'un universitaire.

10. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité / effectivité des mesures adoptées par le Luxembourg aux fins de prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs et de garantir leur intégrité objective (perçue) et réelle. Le rapport comprend une analyse critique de la situation dans le pays, prenant en compte les efforts accomplis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, et identifiant les éventuelles insuffisances et en recommandant des améliorations souhaitables. En accord avec la pratique du GRECO, les recommandations s'adressent aux autorités du Luxembourg, ces dernières devant ensuite déterminer les institutions / organes compétents pour prendre les mesures requises. Le Luxembourg dispose d'un délai de 18 mois à l'issue de l'adoption de la présente étude pour faire ensuite rapport sur les suites qui lui ont été données.

II. CONTEXTE

11. Le Luxembourg figure traditionnellement dans le groupe de tête des pays pour ce qui est du niveau de perception de la corruption établi par l'indice de Transparency International en la matière (11^{ème} position sur 183 pays en 2011, 12^{ème} position sur 174 pays en 2012). Selon l'édition 2011 des sondages Eurobaromètres sur la corruption¹, seuls 34% des Luxembourgeois estiment que la corruption est un problème de premier plan dans leur pays, contre une moyenne européenne de 74% pour les 27 pays de l'Union Européenne étudiés. Divers autres indicateurs sont également nettement inférieurs à la moyenne européenne. Selon le même sondage, les relations trop étroites entre le pouvoir politique et l'argent constitueraient le principal facteur générateur de formes de corruption au Luxembourg. Le personnel des services judiciaires est perçu comme une des trois catégories d'agents public les moins touchées par la corruption. Parmi les plus touchés apparaissent les élus nationaux et locaux, les services chargés de délivrer les permis de construire et d'attribuer des marchés publics, reflétant en cela une image de la corruption similaire à celle du reste de l'Europe des 27, mais avec un niveau de perception là aussi inférieur à la moyenne.

12. Le Luxembourg a généralement soutenu que la faible taille du pays induisait un contrôle social naturel dissuadant la corruption au sens général. En septembre 2001 fut introduite l'incrimination de corruption active et passive d'élus, ainsi que le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts. Ces infractions sont toutes applicables aux juges et aux procureurs, ainsi qu'aux élus – avec quelques réserves toutefois. Le nombre de cas traités par la justice à une époque récente reste effectivement très faible² même si la conservation et la production de données officielles – dans ce domaine comme dans d'autres – attendent toujours la mise en place d'un outil statistique central (la mise en place d'un tel outil est en cours, afin de répondre notamment aux sollicitations des mécanismes de suivi internationaux). Il n'est pas non plus conservé de données sur les dossiers de nature disciplinaire : l'interrogation des divers tribunaux et services du parquet a montré que – de mémoire – 4 ou 5 magistrats ont fait l'objet de mesures disciplinaires ces dernières années (retard et négligences dans la gestion des dossiers par exemple). Dans la plupart des cas, l'intéressé avait démissionné avant l'issue de la procédure disciplinaire. De la même manière, un parlementaire (non inscrit) a fait l'objet d'un rappel à l'ordre et d'une condamnation pénale en juin 2010, cette fois en raison de fausses factures (destinées à détourner des financements publics de la chambre).

13. Le GRECO a pour sa part toujours souligné que l'étroitesse des relations sociales pouvait, dans le même temps, constituer aussi un frein à la détection et la poursuite des faits de corruption. Des interlocuteurs de divers horizons rencontrés par l'EEG lors de la présente visite ont eux-mêmes donné des exemples de ce phénomène³ et surtout souligné une tolérance traditionnelle à l'égard de diverses mauvaises pratiques ainsi que le manque de prise de conscience de l'importance de l'intégrité et de la lutte contre la corruption. Il a été indiqué que c'est à l'occasion d'une controverse récente – l'«Affaire

¹ Eurobaromètre spécial relatif à l'attitude des européens face à la corruption :
2011 : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_fact_lu_fr.pdf
2009 : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_sum_fr.pdf
2007 : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_fr.pdf

² Pour ce qui est des cas recensés par le GRECO, une première affaire de prise illégale d'intérêt impliquant un député est intervenue au début des années 2000; celui-ci avait finalement été acquitté (cf Rapport d'Evaluation du Premier Cycle, paragraphe 49). Un seul cas de condamnation définitive pour corruption a été rapporté à ce jour, en décembre 2005 – il concernait des actes de corruption passive commis par l'employé d'un organisme du service public (cf. Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, en note du paragraphe 23). Par le passé, les possibles cas de corruption étaient traités sous l'angle d'infractions connexes. Les autorités du Luxembourg précisent au moment de l'adoption du présent rapport que d'autres condamnations du chef de corruption ont eu lieu depuis et que des procédures pénales du même chef sont actuellement en cours.

³ Par exemple, le fait que – selon les journalistes rencontrés sur place – les journalistes qui vont trop loin dans leurs investigations – peuvent en subir un impact négatif sur leur emploi. Autre exemple : tel policier qui se retrouve soumis à des pressions pour avoir dressé un procès-verbal à l'encontre d'un automobiliste l'ayant insulté, ce dernier s'étant avéré être le fils d'un membre du gouvernement.

Livange-Wickrange »⁴ – d’une ampleur rare, que la société luxembourgeoise a commencé à s’interroger par exemple sur la légitimité des diverses formes de gratification et avantages accordés à des élus (voyages et participation à des événements sportifs internationaux, prêts financiers à des taux très favorables, montres de luxe offertes à certaines occasion, emplois dans les organes de direction de grandes sociétés) par des groupes privés ou hommes d’affaires avec lesquels des projets sont, ou ont été négociés. Des polémiques ont continué autour de l’absence de suite données à cette affaire et des modalités de clôture du dossier.

14. Les évaluateurs ont d’ailleurs noté – toujours en vertu du sondage de 2011 cité précédemment – que le Luxembourg présente quelques particularités par rapport aux autres pays, par exemple : a) 27% des luxembourgeois interrogés considèrent que la corruption serait largement acceptée comme faisant partie de la vie quotidienne dans le pays : ce taux excède la moyenne (19%) des 27 pays de l’UE ; b) seuls 16% des luxembourgeois interrogés se considèrent informés sur le niveau de corruption dans le pays (ce qui constitue le taux le plus faible parmi lesdits 27 pays).

15. Les entretiens sur place ont montré que les élus (et décideurs) locaux, ainsi que les membres du gouvernement sont quasi-unanimement reconnus comme particulièrement exposés aux risques de corruption. Les risques seraient moindres s’agissant des parlementaires eux-mêmes. La principale raison avancée est que la pression s’exercerait beaucoup plus facilement et directement au niveau gouvernemental ou local, où les décisions sont moins collectives. Il serait toutefois difficile de tirer des conclusions définitives en raison de certains risques et problématiques spécifiques: quasi-absence de réglementation préventive de la corruption pour les parlementaires, existence de groupes d’intérêts derrière les élus locaux et nationaux avec des opportunités de « pantouflage », cumul des mandats locaux et parlementaires, caractère encore récent de la législation de 2007 sur le financement politique dont l’application reste insuffisamment homogène. Il a été indiqué qu’il s’agissait là de zones d’ombres qui restent encore à explorer et étudier.

16. Concernant la justice, les informations collectées n’ont pas mis en évidence de controverses particulières relatives à la corruption. Le caractère prétendument corporatiste dans la justice, et une certaine opacité, associés à des risques de népotisme font partie des principaux griefs cités lors des entretiens. Cela concernerait en particulier les décisions relatives à la gestion du travail ou la carrière des juges et procureurs, et les décisions liées au choix des avocats chargés de liquidations judiciaires et de faillite. Les représentants des avocats ont souligné la difficulté à obtenir communication des décisions de justice de la part des juges, mais selon les autorités, il s’agit de critiques infondées car des dispositifs centralisés permettent à toute personne d’obtenir en toute matière communication de la jurisprudence et d’une décision de justice quelconque (par le biais du service CREDOC et de la banque de données JU-Doc).

17. L’« affaire Livange-Wickrange » évoquée ci-dessus n’était pas étrangère au souhait d’accélérer l’élaboration de codes de conduite pour les agents publics, pour les mandataires politiques locaux et nationaux, ainsi que pour les membres du gouvernement (pour ces derniers, un tel code a été adopté et publié après la visite, en mars 2013⁵). Parallèlement, le travail engagé en 2010 en vue de rédiger un *Recueil des principes déontologiques* pour le corps des magistrats – c’est-à-dire les juges et procureurs (ceci s’inscrit aussi dans le contexte plus large de la réforme de la

⁴ « Affaire Livange-Wickrange », apparue en 2011 autour d’intérêts en conflits concernant un projet d’urbanisme de grande ampleur (stade de football combiné à une zone d’activité commerciale) qui a vu en compétition des projets concurrents, sur deux sites différents, de deux hommes d’affaires. Selon la presse, des accords confidentiels auraient été passés en faveur de l’un des promoteurs dont les générosités envers les élus sont bien connues, à la suite de quoi des conflits ont éclaté, avec des allégations de menaces physiques et de corruption.

⁵ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2013/03-mars/12-biltgen/code.pdf

magistrature) a finalement abouti à l'adoption dudit Recueil le 13 mai 2013. Ces textes viennent combler des lacunes importantes, ce qui fera l'objet de considérations plus détaillées dans la suite du présent rapport. Il a été souligné qu'une des caractéristiques du Luxembourg est que le fonctionnement des institutions politiques et judiciaires relève souvent de pratiques et d'habitudes qui ont cours pendant de longues années, avant que finalement l'on se décide à légiférer pour combler des vides.

18. Des interlocuteurs de divers horizons ont aussi fait référence à une certaine culture juridique particulière du Luxembourg (existences de nombreuses zones d'ombre, lacunes et incohérences, pratiques administratives et de travail prévalant parfois sur les textes). Enfin, il faut peut-être rappeler que la capacité de détection et de traitement des dossiers de corruption a longtemps été limitée par divers facteurs déjà soulignés en partie par le GRECO dans les précédentes évaluations. Au cours de la présente visite sur place, d'autres faiblesses sont apparues : a) il manque toujours un cadre juridique adéquat qui garantisse l'accès aux informations (de nature publique) ; une réforme a toutefois été initiée récemment⁶, b) au vu des rapports d'activité dressés chaque année sur la justice luxembourgeoise – initiative qu'il convient de saluer – des efforts importants ont été consentis pour renforcer les effectifs et améliorer les conditions de travail ; toutefois, la justice continue de connaître des difficultés importantes pour gérer le volume du contentieux et traiter les dossiers complexes et la proportion des poursuites prescrites dans les dossiers criminels complexes est indiquée comme étant élevée.

⁶ Un projet de loi n.6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration a été déposé le 5 février 2013 à la Chambre des Députés.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

19. Le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un système parlementaire unicaméral. La [Chambre des Députés](#) compte 60 députés, tous élus au suffrage universel direct selon le scrutin de liste proportionnel. Le Parlement est entièrement maître de son ordre du jour, il siège en continu et il dispose concurremment avec le gouvernement du droit d'initiative législative. Toutefois, l'initiative législative revient en pratique très largement au gouvernement, soit environ 95% des textes, hors législation découlant de l'initiative liée à l'UE.

20. En vertu de la [Constitution](#) (article 50), les députés doivent représenter les intérêts généraux du pays⁷. Le mandat de député n'est pas un mandat professionnel. Les personnes du secteur autre que public, élues au Parlement, bénéficient d'un congé politique de 20 heures par semaine. Les députés provenant du secteur public, en raison d'incompatibilités, sont d'office mis à la retraite ou démissionnaires de leurs fonctions (selon qu'ils sont entrés en service avant le 1.1.1999 ou après). Ils reçoivent alors un traitement d'attente ou une pension spéciale. Le cumul d'un mandat d'élu national avec celui d'élu local est possible et il a notamment été indiqué à l'EEG que les maires des principales communes du pays sont généralement aussi des parlementaires.

Transparence du processus législatif

21. Les projets de loi (initiative gouvernementale) et les propositions de loi (initiative parlementaire) deviennent publics après dépôt et enregistrement au Parlement, qui attribue un numéro au document. Les projets de loi font l'objet d'une consultation préalable a) obligatoire (avant dépôt) du Conseil d'Etat et, dans certains cas, des chambres professionnelles et b) facultativement, du Conseil Economique et Social et de l'Ombuds-Comité pour les droits des enfants.

22. Le [Règlement de la Chambre des Députés](#) détermine les conditions de publicité des travaux (articles 22 et 43 en particulier) des commissions (dont la composition est communiquée au public) et en assemblée. Les séances de la Chambre sont en principe toujours publiques, sauf décision contraire prise à la majorité des membres et font l'objet d'une retransmission, en tout ou en résumé, par le biais des nouvelles technologies de l'information. Il n'est pas prévu de consultations publiques « élargies ». Lors d'examens de projets ou propositions de loi, une commission parlementaire peut toutefois entendre l'avis de personnes ou organismes extraparlamentaires. Les travaux en commission ne sont pas publics, sauf cas exceptionnel (ils sont alors retransmis en direct sur le canal de télévision de la Chambre). Les réunions de commission font toutefois l'objet d'un procès-verbal et ils deviennent publics et sont publiés en ligne après approbation à une réunion suivante, à moins qu'exceptionnellement la commission concernée décide de garder le secret des délibérations. Depuis la [loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires](#), les réunions de commissions d'enquête sont publiques mais la commission peut décider de siéger à huis clos à tout moment (article 3).

Rémunération et avantages économiques

23. A titre d'information générale, le salaire moyen annuel dans la population active luxembourgeoise s'élevait en 2011 à 52.414 EUR⁸.

⁷ « La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. » (article 50)

⁸ En 2009: 48.914 € exactement (source: Eurostat, Labour Market Statistics)

24. La rémunération et les autres avantages perçus par les députés, groupes (ou sensibilités⁹) politiques sont fixés par la Constitution (art.75), la [loi électorale](#) (art. 126) et les décisions du Bureau de la Chambre, ce dernier remplissant diverses fonctions parmi lesquelles: représenter la Chambre des Députés sur le plan national et international, gérer les affaires de la Chambre et prendre toutes les décisions relatives à l'organisation et à la discipline du personnel, gérer les questions financières et d'organisation concernant les députés, le parlement et ses organes. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des ressources des parlementaires:

Rémunération	
Indemnité parlementaire	Indemnité <u>mensuelle</u> : 6.433,45 € (dont 50% non soumis à prélèvements fiscaux et sociaux) +supplément <u>mensuel</u> aux présidents de groupes de : 3.337,60 € (dont 50% exemptés de prélèvements) et au Président de la Chambre de 5.006,39 € (exempté de prélèvements)
Jeton de présence	15€ (indice 100) par ½ journée de participation aux réunions plénières et de commission, versés uniquement si la présence est confirmée au procès-verbal de réunion et si participation personnelle aux votes
Indemnité de départ	6.433,45 € versée pendant 3 mois suivant la fin du mandat
Autres	a) Uniquement pour les députés qui ont dû démissionner de leurs fonctions d'agent de l'Etat ou d'une commune, en raison des incompatibilités : - agents en service avant le 1/1/1999 : pension calculée selon les règles de droit commun du régime d'agent public ; - agents en service après le 1/1/1999 : traitement d'attente de 66% de la dernière rémunération ; b) uniquement pour les députés issus d'une profession indépendante : remboursement d'une partie des cotisations sociales versées à cette date
Avantages supplémentaires	
Financement d'un collaborateur	Indemnité <u>mensuelle</u> de max. 3.337,60 € (+1/12 ^{ème} pour allocation de fin d'année + indemnité de préavis et de départ éventuelle), versée au député pour engagement d'un collaborateur ¹⁰ (sur présentation d'un contrat de travail et après vérification par le Bureau de la réalité de la relation de travail) ou si convention d'honoraires pour l'engagement d'un avocat ou autre professionnel
Locaux	Sur demande du député, la Chambre met à sa disposition un bureau équipé à proximité du parlement
Subventions aux groupes politiques et techniques	Depuis 2011 : Montant annuel (réparti et versé par trimestre) alloué aux groupes politiques et techniques: a) montant de base: 3.100 € par député du groupe (inscrit ou pas) ; b) frais d'engagement de personnel: 28.950 € par groupe (ou une somme au prorata de la taille de la sensibilité politique) ; c) pour équipement et services informatiques : 49.600 € à chaque groupe (ou 10.000€ par député membre d'une sensibilité politique) ; d) location véhicule et frais de participation aux congrès : montants globaux de 49.000 € + 15.000 €, à répartir proportionnellement entre les groupes Le Bureau de la Chambre a également décidé d'un crédit prévu par législature pour chaque groupe (ou une somme proportionnelle pour les autres sensibilités politiques) : max. 12,400 pour un photocopieur +12.400 € pour achat de mobilier, + 500 € par député pour achat de mobilier.
Autres	Le budget de la Chambre prévoit aussi un volet destiné à la prise en charge des frais de déplacement pour le compte de la Chambre, à l'intérieur du pays et l'étranger

25. Dans l'ensemble, l'EEG considère que la rémunération et les avantages semblent se situer dans la moyenne inférieure des pays économiquement comparables en Europe. Il n'a pas été relevé de controverses en relation avec l'usage des ressources parlementaires ou le train de vie des députés. Un seul cas de fraude a été recensé (voir paragraphe 12) et dans l'ensemble, le parlement et ses services semblent faire preuve de rigueur.

⁹ Il faut au moins 5 députés pour former un groupe, sinon, on parle de sensibilité politique

¹⁰ La même indemnité maximale peut aussi être versée à chaque député dans le cas où plusieurs députés recrutent solidairement une personne

26. Les autorités luxembourgeoises précisent que les soutiens financiers, en espèces, en personnel et/ou en matériel peuvent à tout moment être apportés par des personnes privées au député dans le cadre de ses activités politiques, ces soutiens n'étant pas interdits ; ces moyens s'ajoutent ainsi aux moyens fournis par la Chambre des Députés et ils doivent en principe être inclus dans les déclarations périodiques des parlementaires. Ces 10 dernières années, aucun député n'a déclaré de tels soutiens. Les autorités du Luxembourg indiquent, au moment de l'adoption du présent rapport, qu'il est prévu de réglementer ces apports dans le futur Code de conduite (voir aussi le paragraphe 30 ci-après, consacré à l'article 168 du Règlement de la Chambre).

Principes éthiques et règles déontologiques

27. Pour l'heure, il n'existe pas de règles déontologiques spécifiques traitant de la prévention de la corruption, au-delà des quelques principes généraux¹¹. Lors de la visite, et dans la continuité des résolutions prises en 2011, l'idée d'un code de conduite était à l'étude, avec une volonté de s'inspirer de divers modèles dont le code du Parlement Européen (dans un souci de cohérence du point de vue des élus nationaux qui seraient également des parlementaires européens).

28. Un [projet](#) daté du 5 mars 2013 est devenu disponible après la visite, et publié sur le [site de la Chambre](#). Les autorités du Luxembourg indiquent que ce texte sera finalisé après l'adoption du présent rapport d'évaluation par le GRECO. Il devrait s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2014. Le projet comporte 8 articles qui constituent en réalité une réglementation d'ensemble qui va bien au-delà des règles éthiques ou déontologiques et qui couvre les points suivants : 1. Principes généraux; 2. Prévalence de l'intérêt général et interdiction de la corruption et du trafic d'influence; 3. Règles générales sur les conflits d'intérêts ; 4. déclaration et enregistrement des activités rémunérées et certaines autres activités, déclaration des soutiens financiers et autres apportés à l'activité politique ; 5. réglementation applicable aux cadeaux ; 6 à 8 : création d'un Comité consultatif, procédure en cas de manquement etc. Ainsi, les articles 1 et 2 du projet de Code prévoient ce qui suit :

Article 1^{er} Principes directeurs

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés luxembourgeois :

- a) s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation de la Chambre des Députés,
- b) agissent uniquement dans l'intérêt général et n'obtiennent ni ne tentent d'obtenir un avantage financier direct ou indirect quelconque en relation avec l'exercice de leur mandat.

Article 2 - Principaux devoirs des députés

Dans le cadre de leur mandat, les députés :

- a) ne passent aucun accord les conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce, qui pourrait compromettre leur liberté de vote telle qu'elle est consacrée à l'article 50 de la Constitution,
- b) ne sollicitent, ni n'acceptent ou ne reçoivent aucun avantage financier direct ou indirect, ou toute autre gratification, contre l'exercice d'une influence ou un vote concernant la législation, les propositions de résolution, les déclarations écrites ou les questions déposées auprès de la Chambre des Députés ou de l'une de ses commissions, et veillent scrupuleusement à éviter toute situation susceptible de s'apparenter à la corruption.

¹¹ Il s'agit du serment sur le respect des institutions, prêté lors de la prise de fonctions, et des règles générales de l'article 34 du Règlement de la Chambre destinées à garantir le bon déroulement des travaux (interdiction des attaques personnelles, des troubles à l'ordre etc., passibles des sanctions prévues aux articles 49 et suivants qui font l'objet du chapitre 9 du Règlement de la Chambre des Députés, dédié à la discipline. Les peines disciplinaires sont au nombre de quatre : 1. le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ; 2. le rappel à l'ordre avec privation de parole ; 3. le blâme avec inscription au procès-verbal ; 4. le blâme avec exclusion temporaire.

29. Ce Code, une fois qu'il sera adopté – et entré en application en 2014 – comblera des lacunes importantes non seulement en matière de règles de conduite générale visant à prévenir la corruption, mais aussi sur la gestion des cadeaux et des conflits d'intérêts, avec notamment la mise en place d'un dispositif de supervision et de conseil. L'EEG ne peut qu'encourager l'adoption finale de ce texte. Compte tenu de sa nature (et probablement aussi de la tradition Luxembourgeoise en matière de textes normatifs), le texte se caractérise par une économie de langage et il est clair que bon nombre de dispositions devront être expliquées s'agissant des principes directeurs et principaux devoirs, mais aussi des autres dispositions étudiées ci-après. Des exemples concrets pourront donner des illustrations utiles aux députés. Le projet de Code prévoit d'ailleurs que le bureau (cf. paragraphe 24 pour ses fonctions) – arrêtera des mesures d'application (article 8). Cela dit, la cohérence du libellé des articles 1 et 2 mériterait d'être renforcée (ou des clarifications apportées, au minimum) : par exemple, l'article 2 interdit de favoriser des tiers mais l'article 1 semble se limiter aux avantages personnels ; l'article 1 se limite aussi aux intérêts financiers (ce qui exclue la nomination à des postes, des distinctions honorifiques, des faveurs, des informations privilégiées notamment), alors que l'article 2 semble plus étendu et parle aussi d'autres gratifications. Enfin, au vu notamment de la pratique suivie à ce jour avec l'actuel dispositif des déclarations de l'article 168 du Règlement (voir ci-après), il sera certainement utile de faire un premier bilan après les premiers mois d'existence du Code afin de s'assurer de son efficacité et d'apporter au besoin les changements nécessaires. **Le GRECO recommande 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.**

Conflits d'intérêts et obligation de déclaration

30. Au plan répressif, les réponses au questionnaire rappelaient que l'article 245 du Code pénal incrimine les conflits d'intérêts, y compris s'agissant des personnes investies d'un mandat électif public. Toutefois, comme l'EEG le souligne au chapitre « contrôle, mise en œuvre et sanctions », l'applicabilité de cette incrimination aux parlementaires soulève des interrogations eu égard à la rareté des actes administratifs et de gestion qu'accomplissent en réalité les parlementaires.

31. Au moment de la visite, il n'existait pas de dispositif général sur la gestion des conflits d'intérêts (en dehors du dispositif spécifique sur les déclarations examiné ci-après) impliquant par exemple pour les députés de déclarer tout conflit d'intérêt et de s'abstenir en conséquence de participer à une décision qui se présenterait à l'occasion des activités de parlementaire, dans un dossier susceptible de les concerner directement ou indirectement, ou de concerner des proches (époux/épouse, membres de la famille).

32. Là encore, le projet de Code de déontologie de mars 2013 apporte des améliorations par le biais de l'article 3, qui vise à l'avenir la gestion des conflits d'intérêt en général, à savoir les éviter, les déclarer au Président, demander avis au besoin:

Article 3 - Conflits d'intérêts

(1) Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.

(2) Tout député qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts prend immédiatement les mesures nécessaires pour y remédier, en conformité avec les principes et les dispositions du présent Code de conduite. Si le député est incapable de résoudre le conflit d'intérêts, il le signale par écrit au Président. En cas d'ambiguïté, le député peut demander l'avis, à titre confidentiel, du comité consultatif sur la conduite des députés, institué à l'article 6.

(3) Sans préjudice du paragraphe 2, les députés rendent public, avant de s'exprimer ou de voter en séance plénière ou au sein des organes de la Chambre, tout conflit d'intérêts réel ou potentiel compte tenu de la question examinée, lorsque celui-ci ne ressort pas avec évidence des informations déclarées conformément à l'article 4. Cette communication est faite par écrit ou oralement au Président au cours des débats parlementaires en question.

33. S'agissant des déclarations d'intérêts, le Règlement de la Chambre – article 168 – prévoit depuis 2004, un dispositif de déclaration publique portant notamment sur les activités professionnelles et autres fonctions ou activités rémunérées :

Art. 168 du Règlement de la Chambre des Députés.- *L'administration parlementaire tient un registre où tout député déclare: - ses activités professionnelles ainsi que toute autre fonction ou activité rémunérée ; - les soutiens financiers, en espèces, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et alloués au député dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers. Les déclarations au registre sont faites sous la responsabilité personnelle du député et doivent être mises à jour. Le Bureau peut formuler périodiquement une liste des éléments devant, à son avis, être déclarés au registre. Le registre est public. Il est publié sur le site internet de la Chambre et peut être consulté auprès de l'administration parlementaire.*

34. Cet article, et le dispositif actuel assez sommaire qu'il organise, est destiné à être remplacé par l'article 4 du projet de Code de conduite :

Article 4 - Déclaration des députés

(1) Pour des raisons de transparence, les députés présentent sous leur responsabilité personnelle une déclaration d'intérêts financiers au Président, dans les 30 jours suivant leur prestation de serment. Pour la déclaration d'intérêts ils utilisent le formulaire joint en annexe. Ils informent le Président de tout changement influant sur leur déclaration, dans les 30 jours suivant ledit changement.

(2) La déclaration d'intérêts financiers contient les informations suivantes, fournies d'une manière précise :

- a) les activités professionnelles du député durant les trois années ayant précédé son entrée en fonction à la Chambre des Députés, ainsi que sa participation pendant cette même période aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique,
- b) toute indemnité perçue pour l'exercice d'un autre mandat politique,
- c) toute activité régulière rémunérée exercée par le député parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant,
- d) la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou l'exercice de toute autre activité extérieure à laquelle se livre le député, que celles-ci soient rémunérées ou non,
- e) toute activité extérieure occasionnelle rémunérée, si la rémunération totale excède 5 000 EUR par année civile,
- f) la participation à une entreprise ou à un partenariat, lorsque des répercussions sont possibles sur la politique publique, ou lorsque que cette participation confère au député une influence significative sur les affaires de l'organisme en question,
- g) tout soutien financier, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et qui lui sont alloués dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers.
- h) tout autre intérêt financier qui pourrait influencer l'exercice des fonctions de députés.

Les revenus perçus par le député concernant chacun des points déclarés conformément au paragraphe 2 sont placés dans l'une des catégories suivantes : 1. de 5 000 à 10 000 EUR par an; 2. de 10 001 à 50 000 EUR par an; 3. de 50 001 à 100 000 EUR par an; 4. plus de 100 000 EUR par an.

Tout autre revenu perçu par le député concernant chacun des points déclarés conformément au paragraphe 2 est calculé sur une base annuelle et placé dans l'une des catégories établies au paragraphe 2.

(3) Les informations fournies au Président au titre du présent article sont publiées sur le site Internet de la Chambre sous une forme aisément accessible.

(4) Un député ne peut être élu à des fonctions au sein de la Chambre ou de ses organes, être désigné comme rapporteur ou participer à une délégation officielle, s'il n'a pas présenté sa déclaration d'intérêts financiers.

35. Cet article prévoit un nouveau système de déclaration des activités et responsabilités exercées professionnellement par le parlementaire. Cela comprend une indication des ressources concernées, selon un système de tranche basé sur le modèle applicable aux membres du Parlement européen (le député coche la case qui correspond à l'une des 4 tranches de ressources). En revanche, le montant des indemnités liées à d'autres mandats (qui est une information déjà publique), ainsi que les montants d'apports privés sont à indiquer précisément. Le projet de code comporte en annexe un formulaire-type qui reflète le contenu de l'article 4. Comme par le passé, les déclarations sont faites sous la responsabilité personnelle du député mais la non-soumission de sa déclaration empêche à présent le député d'exercer toute responsabilité au sein du parlement (article 4 paragraphe 4).

36. L'EEG note que le dispositif de gestion générale et de déclaration des intérêts personnels ou professionnels pourrait être précisé. En effet, l'article 3 paragraphe 2 est trop vague pour être suffisamment efficace et il pourrait être utile pour la Chambre de préciser comment un conflit d'intérêt doit être évité pour un parlementaire, avec par exemple un devoir d'abstention ou de retrait, ou le signalement des intérêts en conflits. Le texte d'application recommandé précédemment permettrait de faire cela.

37. Par ailleurs, le dispositif prévu – de par sa philosophie générale – ne semble viser que le conflit entre l'activité du député et ses intérêts strictement personnels. Ceci ne comprend pas les intérêts de proches ou de parents, et ce malgré la taille modeste du pays et les relations inévitablement étroites entre les individus et entre les sphères politique et économique par exemple. Il ne vise pas clairement non plus jusqu'à quel degré les intérêts détenus indirectement sont à prendre en compte au titre des articles 3 et 4 du projet de code. Un parlementaire pourrait par exemple détenir indirectement, par le biais de montages juridiques et de recours à des personnes morales (sociétés de gestion de capital ou de patrimoine), des intérêts dans certains secteurs d'activité. Pour être efficace, il faudrait que les intérêts détenus indirectement soient pris en compte et/ou qu'apparaisse une indication des secteurs d'activité ultimes dans lesquels l'élu détient des intérêts. L'expérience des autres pays a montré que les intérêts personnels peuvent recouper ceux des proches ou être difficile à comprendre du fait du recours à des structures intermédiaires (qui seront les seules mentionnées dans les déclarations périodiques). Il s'agit là de lacunes qui mériteraient d'être comblées, y compris au vu de certains risques additionnels spécifiques au pays¹².

38. Comme indiqué lors de la visite, une proportion de parlementaires (moins de 10%) exercent des professions d'avocats, ou activités similaires de consultant. Ces parlementaires peuvent donc parfois assurer dans le même temps la représentation des intérêts d'autrui et les activités de conseil se retrouvent dès lors être une source de risques liés à des transactions en relation avec des soutiens politiques (par exemple en matière législative). Si le lobbying dans sa forme « classique » est considéré comme absent des activités parlementaires au Luxembourg, il est clair que ces activités de conseil peuvent constituer une « porte dérobée » permettant d'influer sur la réglementation (les entretiens ont montré la réalité de telles pressions indues, par exemple en matière de politique anti-tabac ou de développement des nouvelles techniques de communication). Pour les raisons évoquées plus loin, il est difficile de prévoir des incompatibilités très strictes qui priveraient dans le cas présent le parlement (de taille modeste) d'une certaine expertise législative et juridique. L'EEG estime en revanche que la nouvelle réglementation sur les conflits d'intérêts prévue par le projet de code de conduite permettrait de réglementer les questions ci-dessus (on peut penser par exemple à l'obligation de déclarer les activités et intérêts représentés, à une interdiction de fonder des structures et sociétés de conseil après la prise des fonctions de

¹² Voir les précédents rapports du GRECO ainsi que les évaluations du Groupe d'Action Financière (GAFI) qui ont souligné des insuffisances importantes s'agissant de la transparence générale des personnes morales et construction juridiques ; cf. [rapport d'évaluation de troisième cycle du GAFI daté de février 2010](#), pp. 227 et suivantes.

parlementaire). Il serait certainement utile que la réglementation des conflits d'intérêts dans le futur code de conduite soit améliorée de manière à appréhender les conflits d'intérêts y compris en relation avec les personnes liées au parlementaire (proches, clients d'affaire) ainsi qu'avec les intérêts détenus directement ou indirectement, par le biais des structures intermédiaires.

Déclarations de patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ; enregistrement de ces déclarations

39. Comme indiqué précédemment, l'article 168 du Règlement de la Chambre prévoit que les informations sont portées à un registre accessible au public pour consultation à la Chambre. Sur la [page internet](#) de présentation de chaque député figure le dernier formulaire disponible. Les données se présentent sous forme de copie de l'original du formulaire individuel (format « A » ou « B »), daté et signé. L'EEG a pu s'assurer que les services du parlement disposaient bien d'un registre où sont effectivement conservés les déclarations passées, y compris d'anciens parlementaires. Pour l'heure, le dispositif n'est pas efficace ni fiable (voir paragraphes 50 et suivants), ce que l'EEG impute – au moins en partie – au caractère purement volontaire du dispositif et donc à l'absence de supervision et sanction.

40. Le dispositif actuel ne vise pas à publier le détail des revenus des députés. Quant au projet de Code de conduite de mars 2013, il reprend sur ce point l'esprit du Code de conduite pour les membres du Parlement Européen adopté en 2011. Il ne permet pas de déclarer et enregistrer avec précision le détail des ressources (l'élu est invité à cocher les cases correspondant à ses tranches de ressources et les plafonds de ces tranches offrent peu d'utilité dans le contexte du Luxembourg, a fortiori s'agissant d'un élu qui serait déjà dans les tranches maximales). De la même manière, ni l'actuel dispositif, ni le projet de Code ne porte sur le patrimoine des parlementaires, avec les divers éléments mobiliers et immobiliers, les éléments de l'actif et du passif tels qu'emprunts souscrits, les dettes etc. Une réforme en ce sens permettrait au public de mieux savoir pour qui il vote et de renforcer la dissuasion de la corruption de parlementaires. La prise en compte du patrimoine des proches permettrait également d'accroître l'efficacité d'un tel dispositif. En conséquence, **le GRECO recommande 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).**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux et autres avantages

41. Les règles en place concernant les cadeaux ou avantages similaires faits aux parlementaires restent une source de préoccupation particulière pour l'EEG. Au moment de la visite, ceux-ci ne faisaient pas l'objet de règles particulières. Le projet de Code de conduite vise à combler cette lacune :

Article 5 Cadeaux ou avantages similaires

- (1) Les députés s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 EUR offerts par courtoisie par un tiers ou lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel.
- (2) Tout cadeau offert aux députés, conformément au paragraphe 1, lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel est signalé au Président ou au Bureau s'il s'agit du Président.

(3) Les prises en charge par un tiers, à l'exclusion d'institutions publiques internationales, de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour des députés doivent être signalées au Bureau et sont publiées conformément à l'article 4, paragraphe 3.
La portée du présent article, en particulier les règles pour assurer la transparence, peuvent être précisées par le Bureau.

42. L'EEG rappelle que si une réglementation préventive de la corruption doit normalement interdire les versements d'argent aux membres du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, la même chose doit en principe s'appliquer s'agissant du troisième pouvoir, le pouvoir législatif: le financement politique constitue l'exception admissible car essentiel dans une démocratie. La réglementation ci-dessus pose une interdiction de principe des « cadeaux ou avantages similaires » sauf ceux d'une valeur inférieure à 150 EUR et ceux qui sont remis à l'occasion d'une représentation officielle de la Chambre. Ces derniers doivent simplement être signalés au Président ou au Bureau de l'Assemblée : de l'avis de l'EEG, il serait préférable de prévoir leur transfert dans la propriété du Parlement (ou de l'Etat) dans un souci de cohérence avec le principe de l'interdiction des dons (car sinon, des avantages de grande valeur peuvent dès lors être conservés par le député, alors même qu'il représente le parlement dans son ensemble). L'alinéa 3 exclue du régime de l'interdiction les avantages sous forme de voyage, hébergement et séjour ; ils doivent simplement être publiés. L'EEG émet des réserves sur le fait que la réglementation laisse ainsi aux élus la faculté de bénéficier de certaines largesses qui peuvent avoir une valeur considérable. De plus, cette dualité de régime risque de poser en pratique des problèmes de délimitation entre d'une part la notion de « cadeaux ou avantages similaires » (interdits au-delà de 150 euros) et celle de « voyage, hébergement et séjour » (permis mais à déclarer) : par exemple, comment devront être traités les formes d'hospitalité qui impliquent des prestations diverses? Pour l'EEG, une réglementation la plus cohérente possible serait préférable pour les députés, avec l'application de la limite de 150 euros à tout type d'avantage. C'est en tout cas ce qui serait attendu s'agissant des membres des autres branches du pouvoir – l'exécutif et le judiciaire. Au moment de l'adoption du présent rapport, il est indiqué que la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle a l'intention de remédier à cette situation. En conséquence, **le GRECO recommande que la cohérence des futures règles en matière de cadeaux et autres avantages soit renforcée, avec une interdiction de principe.**

43. Surtout, le projet de Code ci-dessus vise à conserver dans le mécanisme de déclaration de l'article 4 (paragraphe 2g) les soutiens actuellement visés à l'article 168 du règlement « *les soutiens financiers, en espèces, en personnel ou en matériel (...) alloués au député dans le cadre de ses activités politiques par des tiers* ». De l'avis de l'EEG, il est illusoire de vouloir réglementer les cadeaux et autres avantages – avec une interdiction de principe des dons supérieurs à une certaine valeur – quand dans le même temps est conservée et organisée la possibilité de recevoir sans aucune restriction ou limite toute forme d'apports financiers ou en nature sous prétexte que cette dernière possibilité se rapporte aux activités « politiques ». En effet, comment se ferait pour un élu parlementaire cette distinction entre d'une part les cadeaux et avantages similaires (non liés à l'activité politique) qui seraient interdits et d'autre part les dons liés à une telle activité, et qui seraient permis ? De plus, aucun parlementaire n'a jamais déclaré à ce jour de tels apports liés à son activité politique et l'EEG n'a pu obtenir d'explication définitive à cet état de chose : pour certains, de tels dons n'existent pas en pratique ; pour d'autres, ils existent bel et bien. Malgré l'ambition louable du dispositif, son utilité pratique reste donc contestable, et ce d'autant plus qu'il ne semble jamais avoir été précisé l'application de ce mécanisme aux diverses formes de soutiens envisageables (par exemple frais de voyage, coûts de services pris en charge directement par un donateur ou prestations gratuites). Au moment de l'adoption du présent rapport, il est indiqué que la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle a l'intention de remédier au problème par des modifications supplémentaires du Code de

conduite, afin de supprimer toute contradiction entre celui-ci et la loi modifiée de 2007 sur le financement des partis politiques.

44. Enfin, comme le GRECO l'a souligné dans le dernier rapport sur le Luxembourg¹³ : « (...) le fait que les parlementaires (ou leur groupe respectif) aient le droit de percevoir directement des soutiens privés (...) confirme la nécessité pour le Luxembourg d'assurer la cohérence des textes et de la supervision ; en l'état actuel, ces financements sont soumis au Règlement Intérieur de la Chambre des Députés mais les règles sont différentes de celles sur le financement politique (...). Par exemple, puisque les apports de personnes morales à des parlementaires ne sont pas explicitement prohibés par le Règlement Intérieur alors qu'ils le sont pour le financement des partis et depuis janvier 2012 pour le financement des campagnes électorales, il reste théoriquement possible pour un parlementaire de collecter des fonds de personnes morales et de les reverser en tant que contribution spéciale de membre ou de mandataire à son parti, ou de les conserver pour financer en personne une partie de sa campagne. Même si ce genre de dons n'étaient pas prohibés, la collecte de fonds par le biais des élus – fonds reversés ensuite au parti en tant qu'apports personnels, cotisation « spéciale » ou sous une autre forme – conduit à masquer (involontairement ou non) l'origine du versement.(...) Par ailleurs, il semble n'exister aucun réel dispositif de supervision des déclarations de dons reçus par les parlementaires, au-delà de leur publication. Le GRECO a déjà eu l'occasion de souligner que dès lors qu'une réglementation sur la transparence et le contrôle du financement politique existe, il serait logique soit d'assujettir les dons faits aux élus à cette réglementation, soit d'interdire de tels dons. ». Le GRECO rappelle que la recommandation VI du rapport du Troisième Cycle n'avait jamais été entièrement mise en œuvre au vu de cette situation¹⁴ et il apparaît que le Luxembourg n'a toujours pas pris à ce jour de mesures dans le sens attendu. Le GRECO ne peut qu'encourager le Luxembourg à reprendre l'examen de cette question essentielle pour la prévention de la corruption politique.

Incompatibilités et activités accessoires

45. Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du gouvernement, membre du Conseil d'Etat, magistrat de l'ordre judiciaire, membre de la Cour des Comptes, commissaire de district, receveur ou agent comptable de l'Etat, militaire de carrière (article 54 de la Constitution), ainsi qu'avec les fonctions de fonctionnaire ou employé de l'Etat, d'une commune ou syndicat de commune, d'un établissement public soumis à la surveillance du gouvernement, ou de la société des chemins de fer de l'Etat, ou encore de membre d'un bureau électoral dans certains cas (article 129 alinéa 1, et article 67 alinéa 2 de la loi électorale). L'EEG note que ce régime des incompatibilités témoigne clairement de la volonté du législateur Luxembourgeois de préserver la séparation des pouvoirs. Il reste que de ce point de vue, la question de la compatibilité du mandat de député avec celle d'autres membres de juridictions, n'a peut-être pas été réglée assez clairement dans tous les cas. Des propositions ont été faites pour remédier à cela dans le cadre de la révision de la Constitution et d'une législation spéciale. Le GRECO ne peut que soutenir ces propositions¹⁵.

¹³ Paragraphe 28 du Deuxième Rapport de Conformité relatif au Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, thème II – financement politique, à propos de la mise en œuvre restée partielle de la recommandation vi : « que le financement des campagnes, y compris des candidats aux élections, soit sujet à des règles en matière de transparence, de comptabilité, de contrôle et de sanctions similaires à celles applicables aux partis politiques. »

¹⁴ Cf. paragraphes 23 et suivants du [second rapport de Conformité du Troisième Cycle](#)

¹⁵ L'EEG relève que dans le cadre du projet de loi N°6030 concernant la révision de la Constitution, le gouvernement avait semble-t-il proposé d'inclure une référence aussi à l'ordre administratif. Après la visite, les autorités du Luxembourg indiquent que la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle propose actuellement de réduire l'énumération des incompatibilités avec le mandat de député aux seules fonctions de membres du gouvernement, de membre du parlement européen et de membre du conseil d'Etat et de régler les incompatibilités avec les autres emplois publics dans une loi.) <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/DossiersEnCours&id=6304#>

46. En dehors des cas cités ci-dessus, le député peut donc exercer toute autre activité qu'il souhaite et dans la mesure où il s'agit d'une activité rémunérée, celle-ci est déclarée au registre de l'article 168 du Règlement de la Chambre (article 4 dans le projet de Code de conduite). La loi électorale prohibe également l'existence de certains liens de parenté ou de liens maritaux entre membres de la Chambre. Dans le contexte du Luxembourg et de la taille réduite du pays, il semble difficile d'introduire un régime d'incompatibilités excessivement strict sans que cela n'affecte le fonctionnement du parlement, comme cela a été souvent souligné lors de la visite. Pour ces raisons, la problématique des parlementaires qui exercent la profession d'avocats d'affaire peut être appréhendée par le biais du mécanisme de gestion des conflits d'intérêts.

47. Le cumul des mandats est un des phénomènes actuellement discutés au Luxembourg. En effet, bon nombre de parlementaires sont également des élus locaux, souvent des maires (*bourgmestres*) de grandes communes. C'est sur le territoire des grandes communes que se concentrent les principales activités économiques et industrielles du pays. C'est aussi en relation avec les élus locaux qu'a pu être observé le phénomène de collecte de soutiens financiers politiques ou autres, discutables, provenant d'entreprises du secteur privé, par le biais d'associations créées par des élus (par ex. telle association pour la promotion de l'image de telle ou telle région). Les autorités luxembourgeoises précisent que ces créations sont en principe interdites par la loi modifiée de 2007 sur le financement des partis politiques et qu'elles n'ont pas connaissance de telles associations. Même si au Luxembourg – comme dans bien d'autres pays – l'élu représente les intérêts de la nation dans son ensemble et non ceux de sa circonscription (comme indiqué précédemment, les mandats impératifs sont interdits), le fait pour l'élu municipal de disposer d'un mandat parlementaire est perçu par son électorat local comme favorisant l'accès à des moyens supplémentaires de défendre les intérêts de la commune (ou de certains intérêts plus spécifiques). Un des problèmes bien connus du cumul des mandats est en effet le risque de confusion entre intérêts spécifiques aux divers niveaux de représentation. D'autre part, les élus locaux – en particulier les maires – étant investis de responsabilités individuelles importantes en matière de décision et de gestion administrative, il pourrait sembler logique d'étendre l'incompatibilité actuelle entre le mandat de député et toute fonction dans l'administration étatique ou locale de manière à interdire le cumul avec un mandat d'élu local. Plusieurs interlocuteurs, y compris parmi les parlementaires eux-mêmes, se sont montrés favorables à un non-cumul des mandats, que ce soit pour les raisons ci-dessus ou afin de redonner à l'élu une place centrale à son niveau de représentation (en raison de l'impossibilité à s'acquitter convenablement des charges d'un double mandat, a fortiori s'il s'y ajoute – en principe – une éventuelle activité professionnelle). La prise en compte des autres recommandations formulées dans le présent rapport devrait normalement contribuer à limiter certains risques évoqués ci-dessus et l'EEG ne juge pas utile d'insister sur cette question compte tenu des spécificités du Luxembourg.

Détournement de ressources publiques ; autres limitations

48. Depuis la révision du Règlement de la Chambre entrée en vigueur en septembre 2011 (et faisant suite à une recommandation du GRECO du Troisième Cycle d'Evaluation), « *les aides financières accordées aux groupes politiques sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques* » (article 16 du Règlement). A part cela, il n'existe pas de règles parlementaires ou autres qui visent le bon emploi des ressources publiques mises à la disposition des parlementaires. Un éventuel détournement des ressources serait appréhendé par le biais pénal. Le cas de fraude cité précédemment (cf. paragraphe 12) en est une illustration. Même si les moyens mis à disposition des élus par le parlement luxembourgeois restent raisonnables et semblent offrir peu d'opportunités d'abus

Contrats avec les autorités publiques, emplois après la cessation des fonctions et contacts avec les tiers

49. Au-delà de ce qui précède et des dispositions du Code pénal rappelées aux paragraphes 58 et suivants, l'actuel Règlement de la Chambre n'instaure pas d'autres règles/limitations concernant par exemple les contrats avec des autorités nationales (directement ou par l'intermédiaire de sociétés par exemple), la prise en charge de certaines fonctions ou activités à l'issu du mandat, ou le risque d'usage abusif d'informations confidentielles en vue d'un avantage personnel ou celui de proches. Surtout, les contacts avec les tiers ne sont pas non plus encadrés. Seul est couverte la communication à des tiers des informations tirées des délibérations secrètes en commission. Le projet de Code de conduite, qui ne comprend au total que 8 articles, reste un document succinct et il n'aborde pas cette question (ni les autres évoquées ci-dessus). Si l'activité de lobbying n'existe pas en tant que telle au Luxembourg (et que la présence par exemple d'associations reste exceptionnelle dans les locaux du parlement), les éventuels contacts se font directement par téléphone, ou dans le cadre des associations d'élus locaux et de leurs relations avec le secteur économique. Compte tenu de son importance particulière pour la prévention de la corruption de parlementaires, la question des contacts avec les tiers mérite d'être mieux encadrée dès lors qu'ils peuvent s'assimiler à une forme de lobbying (non institutionnalisée). **Le GRECO recommande 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.** Il est évidemment entendu que cela ne concerne pas les contacts que le parlement doit avoir en règle générale avec diverses institutions ou organisations représentatives dans le cadre par exemple des consultations, audits ou débats.

Contrôle et mise en œuvre

50. Il n'existe pas de dispositif de contrôle particulier. S'agissant du registre de l'article 168 du Règlement de la Chambre, le rôle du Bureau de la Chambre est limité à indiquer périodiquement les éléments à déclarer. Les déclarations sont effectuées sous la seule responsabilité individuelle des élus déclarants.

51. Les échantillons de déclarations du registre consultés par l'EEG montrent que le système est actuellement inefficace; ainsi, par exemple : a) les formulaires sont souvent remplis à la main et peu lisibles ; b) certains parlementaires continuent d'utiliser indifféremment l'ancien formulaire de 2007 à 4 rubriques ou l'actuel formulaire à 5 rubriques ; c) des erreurs manifestes sont commises dans l'affectation de telle ou telle information à une rubrique donnée et certains parlementaires n'accordent aucun sérieux au dispositif (en n'indiquent même pas leur activité d'entrepreneur même quand celle-ci est notoire) ; d) très peu d'élus déclarent des revenus d'activité professionnelles (ou même d'autres mandats) ; e) aucun élu n'a jamais déclaré d'apports financiers ou en nature à la date de la visite

52. Lors des entretiens sur place, l'EEG a fait remarquer le caractère peu crédible et manifestement erroné des informations déclarées par bon nombre de parlementaires (d'autres, au contraire, effectuent des déclarations détaillées). Divers interlocuteurs – parlementaires ou autres – ont confirmé l'inefficacité du dispositif en vigueur. Les services du parlement ont indiqué vouloir remédier rapidement aux lacunes les plus importantes par des rappels à l'ordre. L'EEG estime toutefois que pour être efficace et pour pouvoir contribuer à la prévention de la corruption de parlementaires, le mécanisme de déclaration devrait être assorti d'un dispositif de contrôle ou de suivi. Le projet de Code de conduite vise d'ailleurs à réformer le dispositif en ne laissant plus les déclarations sous la seule responsabilité de l' élu. Ainsi, l'article 7 prévoit une procédure spécifique en cas d'éventuelles violations du Code:

Article 7

Procédure en cas d'éventuelles violations du Code de conduite

- (1) Lorsqu'il y a des raisons de penser qu'un député a commis une infraction au présent Code de conduite, le Président peut en faire part au comité consultatif.
- (2) Le comité consultatif examine les circonstances de l'infraction alléguée et peut entendre le député concerné. Sur la base de ses conclusions, il formule une recommandation au Président de la Chambre quant à une éventuelle décision.
- (3) Si, compte tenu de cette recommandation, le Président conclut que le député concerné a enfreint le Code de conduite, il adopte, après audition du député, une décision motivée fixant une sanction qu'il porte à la connaissance du député.
- (4) La sanction prononcée comporte l'une des peines prévues à l'article 50 paragraphes (3) à (6) du Règlement de la Chambre des Députés. La sanction est prononcée en séance publique.
- (5) Si les faits reprochés au député sont susceptibles de constituer des infractions au Code pénal, le dossier est soumis au procureur d'Etat, conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle.

53. Il ne s'agit toutefois pas d'un dispositif de surveillance en tant que tel dans la mesure où le contrôle se ferait uniquement « en aval » pour le constat d'un manquement et l'application d'une sanction par le Président de la Chambre. Celui-ci est assisté par un Comité Consultatif, institué en vertu de l'article 8 du Code, et auquel il peut demander son avis :

Article 6

Comité consultatif sur la conduite des députés

- (1) En vue de l'application du Code de conduite un comité consultatif est institué.
- (2) Le comité consultatif est composé de cinq membres nommés par le Bureau au début de chaque période législative.
Le comité consultatif désigne son président.
- (3) Les membres du comité consultatif sont choisis en dehors de la Chambre des Députés.
- (4) Le comité consultatif donne, à titre confidentiel et dans les trente jours calendaires, à tout député qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des dispositions du présent Code de conduite. Le député est en droit de se fonder sur ces orientations.
Sur demande du Président, le comité consultatif évalue également les cas allégués de violation du présent Code de conduite et conseille le Président quant aux éventuelles mesures à prendre.
- (5) Le comité consultatif peut, après consultation du Président, demander conseil à des experts extérieurs.
- (6) Le comité consultatif publie un rapport annuel sur ses activités.

54. Il est intéressant de noter que ce Comité est composé de cinq membres, tous nommés par le Bureau parmi des personnes extérieures à la Chambre. Cela dit, le dispositif laisse une place importante à la décision individuelle du Président, à la fois dans l'opportunité de saisine du comité consultatif pour avis, dans le constat final de violation et enfin dans le choix de la sanction. La procédure mériterait donc quelques précisions importantes, par exemple que toute personne peut saisir le Président et dans quelle mesure il doit en principe donner suite. Par ailleurs, il importe que le Comité et/ou le Président aient accès à des sources d'informations permettant en cas d'allégation de confirmer ou infirmer l'exactitude des déclarations. Le projet est en tout cas à soutenir et le dispositif de supervision à affiner, par exemple avec un certain niveau de contrôle en amont sur le respect du format, le sérieux et la crédibilité des informations fournies, des mesures supplémentaires afin d'assurer l'efficacité du dispositif, notamment une précision quant aux règles de procédure à suivre et l'accès à des sources d'informations adéquates en cas de contestation. Les autorités luxembourgeoises indiquent lors de l'adoption du présent rapport que des initiatives allant dans ce sens sont déjà prévues.

55. S'agissant des sanctions, les textes actuels se caractérisent par une extrême économie de dispositifs. Le fait de divulguer des informations confidentielles liées au travail en commission (informations « privilégiées » ou autres) à des tiers peut donner lieu à un blâme de la part de la Conférence des Présidents, agissant sur initiative du Président ou de tout député. Concernant les incompatibilités, l'article 130 de la loi

électorale retient que si un député accepte une fonction, un emploi ou une charge incompatibles avec son mandat, il est déchu de plein droit de son mandat de député, sauf en ce qui concerne ses droits à pension. Il n'est pas prévu d'autre mécanisme de sanction spécifique pertinent, par exemple en cas de non-respect des déclarations faites en vertu de l'article 168 : comme indiqué précédemment, l'esprit du dispositif est basé sur le volontarisme. Il n'est non plus prévu de dispositions en cas de détournement des fonds alloués au parlement, par exemple dans le cadre de l'article 16 sur les aides allouées aux groupes politiques, ou dans un autre contexte. Cela dit, les cas de fraude sont passibles de sanctions pénales, ce qui est arrivé une fois par le passé – cf. paragraphe 12).

56. Le projet de code de conduite vise là aussi à améliorer la situation actuelle. Comme indiqué précédemment, l'article 4 paragraphe 4 prévoit que la soumission de sa déclaration constitue la condition *sine qua non* pour l'exercice de toute responsabilité au sein du parlement. Cela veut dire que la soumission d'une déclaration, même vierge et manifestement erronée, n'empêche pas une telle conséquence. De son côté, l'article 7, alinéas 4 et 5 (cf. le texte au paragraphe 52), prévoit un mécanisme qui permettrait d'attacher des conséquences disciplinaires à l'ensemble des manquements du Code.

57. Ceci constituerait un progrès en soi, à condition qu'il soit clair que lorsque l'alinéa 1 parle d' « infraction » au code de conduite, il peut s'agir de tout manquement y compris la non-soumission de certaines informations/déclarations ou le fait d'effectuer des déclarations erronées ou fausses. L'alinéa 4 fait référence à l'article 50 du Règlement de la Chambre des Députés qui prévoit les mesures suivantes : a) le blâme ; b) le blâme avec exclusion temporaire de la Chambre comportant la privation de l'indemnité allouée au député. De l'aveu même du document explicatif accompagnant le projet de code, « *les textes des articles 49 et 50 du Règlement de la Chambre des Députés ne sont pas nécessairement adaptés aux infractions nouvelles qui se dégagent du Code de conduite déontologique.* » L'EEG relève en effet que les articles 49 et 50 du règlement sont difficilement applicables en l'état à l'encontre des manquements au futur Code : ils sont rédigés de façon à sanctionner les agissements qui troublent les délibérations parlementaires. Par ailleurs, même si ces mesures étaient effectivement applicables, elles restent peu dissuasives pour sanctionner des manquements à un texte aussi important que le futur Code: le blâme en lui-même emporte des conséquences essentiellement symboliques, la suspension est de maximum 15 jours (30 jours en cas de manquement répété) et elle peut être annulée immédiatement en cas d'excuses écrites au Président. Au final, un député qui dissimulerait des revenus n'encourt pas les conséquences qu'une politique préventive efficace exigerait en la matière (par exemple la perte partielle ou totale des indemnités parlementaires et autres aides du parlement ou l'exigence de leur remboursement, la publicité des mesures prononcées, la suspension pour une période assez longue pour être efficace). Au vu des diverses considérations des paragraphes 50 et suivants ci-dessus, **le GRECO recommande l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction efficace concernant les manquements aux règles du futur code de conduite pour les parlementaires.**

58. L'alinéa 5 de l'article 7 du projet de Code de conduite prévoit qu'un dossier disciplinaire révélateur d'infractions pénales devra être transmis à la justice. L'EEG salue cette articulation entre les deux mécanismes qui devrait contribuer à un certain niveau d'autodiscipline des élus dans le respect du futur Code. Les autorités luxembourgeoises ont rappelé dans leurs réponses au questionnaire que les diverses dispositions du [code pénal](#) (CP) sur la corruption et le trafic d'influence¹⁶ sont applicables aux députés depuis 2001. Comme indiqué dans le rapport du premier cycle, la corruption active et passive de parlementaires est couverte par les articles 246 à 249 CP et le trafic d'influence visant

¹⁶ Pour la description et l'analyse des dispositions, voir le Rapport d'Évaluation du [Troisième Cycle](#) du Luxembourg, relatif au thème II - incriminations et les rapports subséquents produits dans le cadre de la procédure dite de conformité.

des parlementaires fait l'objet des mêmes articles (à la fois lorsque le parlementaire est la cible de cette influence et lorsqu'il/elle est celui/celle qui monnaie son influence).

59. Les autorités ont surtout insisté sur l'importance, pour le dispositif de prévention de la corruption de parlementaires (et de juges et procureurs), de l'article 245 du Code pénal (CP) qui incrimine le conflit d'intérêt :

Art. 245 du code pénal. (L. 15 janvier 2001) Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.
La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement.

60. L'EEG est d'avis que l'article 245 CP constitue un outil répressif utile, qui viendrait à l'avenir en complément du dispositif préventif et des sanctions disciplinaires prévues à ce titre par le futur Code de conduite. Certaines questions restent toutefois en suspens: a) en l'état actuel du libellé, l'article 245 CP s'applique très marginalement aux parlementaires, un point de vue souvent partagé par des interlocuteurs de l'EEG. La portée du texte se limite en effet aux conflits d'intérêt « *dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont [l'agent, autorité ou élu] avait (...) l'administration ou la surveillance ou [une] mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire* ». Cette expression vise essentiellement les membres de l'exécutif gouvernemental et les élus du niveau communal ou intercommunal, qui interviennent effectivement dans la gestion des affaires publiques. L'applicabilité effective aux parlementaires appellerait des amendements qui prennent en compte la nature de leurs activités. D'autres aspects, comme par exemple la question de l'irresponsabilité (immunité absolue) pourraient nécessiter d'être discutées à cette occasion¹⁷ ; b) il pourrait être nécessaire de préciser la délimitation entre les conflits d'intérêts relevant du futur Code de Conduite (article 7) et ceux susceptibles de tomber sous le coup des sanctions pénales bien plus sévères de l'article 245 CP. En conclusion, le Luxembourg pourrait souhaiter régler ces questions d'applicabilité de l'incrimination de la prise illégale d'intérêts aux parlementaires et sa future articulation avec le dispositif préventif prévu par le futur Code de conduite pour les parlementaires.

61. Les parlementaires luxembourgeois jouissent d'une immunité limitée à l'égard d'éventuelles poursuites pour des infractions pénales (en plus de l'immunité classique qui protège la liberté d'opinion et de vote). La Constitution (article 69) prévoit en effet que les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. Seule l'arrestation d'un député pendant la durée de la session reste, sauf cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre. L'autorisation de la Chambre n'est pas requise non plus pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député (les articles 171 à 177 du Règlement de la Chambre des Députés ont trait à la procédure d'examen des demandes d'arrestation d'un membre de la Chambre des Députés). Les entretiens sur place ont confirmé ce qui avait déjà été relevé lors de l'évaluation du Premier Cycle, à savoir que l'immunité à l'égard des poursuites pénales – ou « inviolabilité » – (en raison d'actes commis par le député (corruption passive, trafic d'influence) n'a pas soulevé à ce jour de problèmes en pratique.

¹⁷ S'agissant des conflits d'intérêts liés à la participation à une décision collective, puisque cette dernière se concrétise par la parole et le vote.

Conseils, formation et sensibilisation

62. Un recueil contenant les principaux textes législatifs en rapport avec le mandat parlementaire et le fonctionnement de la Chambre, ainsi que le document « la Vie Parlementaire » (qui contient des informations et des renseignements sur la vie parlementaire) sont remis à chaque député. Ces documents et d'autres documents de base (procédure législative et règlementaire, Règlement, Constitution, loi électorale etc.) sont publiés sur le portail de la Chambre.

63. Selon les réponses au questionnaire et les entretiens sur place, chaque année – au début d'une nouvelle session parlementaire – l'administration parlementaire rappelle les dispositions de l'article 168 du Règlement de la Chambre des Députés précité et invite les députés à procéder aux mises à jour. Pour l'heure, et au vu du contenu de bon nombre des déclarations déposées jusqu'à présent – et manifestement incorrectes – il est clair que les problèmes se situent ailleurs que dans la sensibilisation et l'information. L'introduction d'un régime de responsabilité en cas de manquement au futur code de conduite devrait donc contribuer à améliorer les choses. L'EEG souligne néanmoins que la remise au destinataire d'une copie du texte, fait partie des bonnes pratiques générales s'agissant de règles de conduite (code de conduite, règles éthiques ou déontologique etc.), le destinataire étant idéalement invité à reconnaître formellement en prendre connaissance par une signature. La nature du futur Code de conduite pourrait appeler la mise en place d'une telle procédure.

64. L'EEG note également que le Comité Consultatif cité précédemment, se voit attribuer en plus de sa fonction consultative sur un cas de manquement au Code, la fonction d'assistance et de conseil dans l'application dudit Code.

Autres aspects

65. Les parlementaires ont attiré l'attention de l'EEG sur le fait qu'au Luxembourg, la Constitution est imparfaite dans la mesure elle ne prévoit pas les conséquences d'une décision du tribunal constitutionnel, en l'occurrence la modification des dispositions législatives contestées. Il existe ainsi des textes théoriquement inconstitutionnels mais qui restent appliqués en pratique. Ce contrôle de légalité constitutionnelle des lois peut constituer, dans une démocratie, un garde-fou supplémentaire contre des dispositions législatives dont l'inconstitutionnalité serait le résultat de considérations illégitimes (liées par exemple à des conflits d'intérêt ou la corruption). Cette question dépasse le cadre de la présente évaluation mais le Luxembourg est invité à concrétiser les travaux législatifs initiés¹⁸ pour remédier à ce problème essentiel du point de vue des valeurs défendues par le Conseil de l'Europe telles que la prééminence de l'Etat de droit.

66. Les parlementaires ont aussi attiré l'attention de l'EEG sur le caractère incomplet des textes sur la mise en œuvre de la responsabilité des ministres et des parlementaires. S'agissant des premiers, c'est en principe à la Chambre des Députés de lancer l'accusation à l'encontre d'un ministre et il revient à la Cour Supérieure de Justice de trancher (article 116 de la Constitution). Or la procédure ne serait pas réglée dans les textes puisqu'il manque un Règlement Grand-Ducal en application de l'article 82 de la Constitution. En l'état actuel des choses, il serait donc impossible de poursuivre un ministre pénalement. Les autorités luxembourgeoises soulignent toutefois que l'absence de Règlement est un faux problème et que des ministres ont déjà fait l'objet de poursuites pénales. Dans le cadre des travaux législatifs mentionnés au paragraphe précédent, une modification est prévue afin de lever toute ambiguïté.

¹⁸ La Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle a déjà prévu dans le [projet de loi N°6030/05 concernant la réforme de la Constitution d'inscrire le principe constitutionnel selon lequel une loi déclarée inconstitutionnelle ne produirait plus d'effets après un certain laps de temps.](#)

67. S'agissant des parlementaires (parmi lesquels se recrutent généralement les ministres), il n'est pas clair à quelles lacunes procédurales les interlocuteurs de l'EEG faisaient allusion. Pour autant que l'EEG puisse en juger, les parlementaires sont soumis aux règles générales et il ne semble donc pas exister de lacunes ou restrictions spéciales liées aux conditions d'enquête, poursuite et jugement, ce que les autorités du pays ont confirmé au moment de l'adoption du présent rapport. En tout cas, ceci mériterait d'être clarifié avec les élus eux-mêmes afin de dissiper tout risque de sentiment d'impunité chez les députés, qui pourrait résulter de cette perception apparemment incorrecte des règles.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

68. Le système judiciaire Luxembourgeois fait actuellement l'objet d'une proposition de réforme d'ampleur qui a été scindée en deux. En premier lieu, la loi du 7 juin 2012 *sur les attachés de justice* (publiée le 21 juin 2012¹⁹) – peu de temps avant la visite sur place – emporte divers changements²⁰ et notamment à : a) renforcer les effectifs de certains tribunaux, b) réformer l'accès aux fonctions de magistrat et d'« attachés de justice », c) et harmoniser les conditions de recrutement, de sélection et formation de ces personnels (introduction d'un examen-concours pour l'accès à ces fonctions, d'une commission de sélection, de la condition d'honorabilité et d'aptitude etc.) ; d) l'abolition du privilège de juridiction pour les juges et procureurs, et officiers de police judiciaire ; e) la suppression des magistrats suppléants et leur assujettissement (ainsi que les attachés de justice et le personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire) au statut général des fonctionnaires de l'Etat (uniquement au titre de la loi sur l'organisation judiciaire).

69. En second lieu, le projet de loi N° 6030 *portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution*, déposé le 21 avril 2009, vise une série de modifications importantes qui incluent entre autres : a) la suppression de toute prérogative du Grand-Duc en matière judiciaire, b) la garantie constitutionnelle de l'indépendance du parquet et la mobilité de procureurs sur base de critères légaux exclusivement. La création d'un Conseil national de la justice, chargé notamment de la surveillance des magistrats, fait partie des innovations également discutées dans ce contexte. En parallèle, une réflexion a également été engagée sur la façon de réformer la Cour de Cassation en vue de renforcer son autonomie.

70. Le site www.justice.public.lu est entièrement consacré aux informations générales sur la justice au Luxembourg. On y trouve notamment les [rapports annuels d'activité](#) des juridictions et du parquet, avec des données statistiques et des appréciations qualitatives dont certaines (par exemple pour les années 2009, 1010) font notamment état de certaines difficultés récurrentes telles que le manque de moyens, le fait que bon nombre de dossiers de délinquance économico-financière ne peuvent être traités convenablement et tombent sous le coup de la prescription etc. (constat similaire du Procureur Général d'Etat lors de la déclaration relative à sa prise de fonction en 2010). Ces rapports contiennent aussi des propositions en vue d'améliorer la situation. La réforme de juin 2012 va dans ce sens s'agissant du renforcement des effectifs.

Catégories et niveaux de juridiction

71. Malgré la taille modérée du Luxembourg, celui-ci connaît une certaine diversité institutionnelle et on distingue 5 types de juridictions : judiciaires, administratives, sociales, militaires et enfin la Cour constitutionnelle. Les deux dernières n'étaient que peu ou pas traitées dans les réponses au questionnaire compte tenu de leur rôle plus marginal par rapport aux autres juridictions. L'EEG s'est néanmoins efforcée d'apporter quelques éléments les concernant.

¹⁹ [Loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice et portant modification:](#)

– [du Code d'instruction criminelle;](#)

– [de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État;](#)

– [de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;](#)

– [de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;](#)

– [de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.](#)

²⁰ Pour l'ensemble du processus législatif (y compris la position des organisations professionnelles des avocats et magistrats), cf. <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6304B#>

72. L'organisation des tribunaux judiciaires (en ce non compris les quatre autres types de juridiction dont les tribunaux administratifs) est réglée principalement par [la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire](#) (LOJ).

73. Les juridictions judiciaires comprennent en premier ressort deux tribunaux d'arrondissement (celui de Luxembourg et celui de Diekirch) et trois « justices de paix » : celles de Luxembourg et d'Esch sur Alzette sont rattachées à l'arrondissement judiciaire de Luxembourg et celle de Diekirch est rattachée à l'arrondissement judiciaire de Diekirch. Ces juridictions se répartissent les dossiers selon la matière, le montant des sommes en jeu dans une affaire, la gravité des infractions et des critères définis par la loi. Les tribunaux d'arrondissement connaissent également en appel des jugements rendus par les justices de paix. La Cour supérieure de justice représente le 2^{ème} et dernier niveau de juridiction et se compose de la Cour d'Appel et de la Cour de Cassation.

1 ^{er} degré : trois justices de paix: 33 juges titulaires et un certain nombre d'assesseurs		
Tribunaux de paix	Affaires civiles et commerciales	Juge unique
Tribunaux de police	Affaires pénales	Juge unique
Tribunaux du travail	Contentieux du travail, régime de pension, insolvabilité	Siègent en formation comprenant un juge de paix et deux assesseurs (juges non professionnels désignés pour moitié par les employeurs et pour moitié par les salariés)
1 ^{er} degré (et appel) : tribunaux d'arrondissement (deux arrondissements judiciaires, un tribunal par arrondissement) : 83 juges au total		
Tribunaux d'arrondissement	18 chambres siégeant dans les matières ci-dessus	Siègent en formation de 3 juges
Tribunal de la jeunesse et des tutelles	1 section dans chacun des deux tribunaux d'arrondissement	Juge unique (de la jeunesse ou des tutelles, selon le cas)
2 ^{ème} degré et cassation : la Cour Supérieure de Justice		
Cour d'Appel : 10 chambres	Siègent en matière civile, commerciale et pénale, et de droit du travail	Siègent en formations de 3 magistrats (« conseillers ») sauf en matière criminelle (5 conseillers) et de jeunesse (conseiller unique)
Cour de Cassation : 1 chambre	Siège en matière civile, commerciale et pénale, droit du travail et assurances sociales	Statue en formation de 5 juges

74. Les juges de paix sont nommés par le Grand-Duc (art. 4 LOJ). Les assesseurs en droit du travail sont nommés par le ministre de la justice pour cinq ans renouvelables, sur la base d'une liste proposée par les associations (art. 56-2 LOJ), ils sont ensuite désignés pour chaque cause par le président du Tribunal de travail (juge de paix; art. 56-1 LOJ). Les juges au Tribunal d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, le président sur avis de la Cour supérieure. Les présidents tant de la cour d'appel, que de la cour de cassation et de la cour supérieure sont choisis par le Grand-Duc sur la base d'une liste de trois noms fournis par les assemblées générales (celle de la cour d'appel, celle de la cour de cassation et de la Cour supérieure).

75. Les juridictions administratives sont de création relativement récente, suite à une réforme constitutionnelle de 1996 et à l'adoption de la [Loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif](#), qui régit notamment ces tribunaux et prévoit le double degré de juridiction :

1 ^{er} degré : tribunal administratif	3 chambres ; 11 magistrats de carrière et 9 suppléants	Siègent en formation de 3 juges
2 ^{ème} degré : Cour administrative d'appel	Chambre unique ; 5 magistrats de carrière et 5 suppléants	Siège en formation de 3 juges

76. Les juges titulaires au Tribunal administratif et à la cour administrative, de même que leurs suppléants, sont nommés par le Grand-Duc (articles 11 et 58 LOJA). Les nominations se font sur proposition de la cour respective sauf pour les membres du Tribunal dont seuls les président et vice-président requièrent une proposition du tribunal. Les membres suppléants du Tribunal et de la Cour sont choisis parmi des candidats qui doivent être magistrats en exercice auprès d'une juridiction de l'ordre judiciaire. Ce sont donc toujours des magistrats professionnels.

77. Les juridictions sociales sont régies par les articles 454 et suivants du [Code de la sécurité sociale](#), et par le [Règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993](#). Elles connaissent des litiges concernant les prestations sociales ; elles sont organisées selon le double degré de juridiction, avec possibilité de pourvoi supplémentaire devant la Cour de Cassation vue précédemment. Il n'existe qu'un ressort pour l'ensemble du pays.

1 ^{er} degré : Conseil arbitral des assurances sociales	Siège en formation de 3 personnes : un président (juge professionnel) et deux assesseurs (juges non-professionnels proposés par les employés et les employeurs), ou à juge unique dans quelques cas précis
2 ^{ème} degré : Conseil Supérieur des assurances sociales	Siège en formation de 5 personnes : un président, deux assesseurs nommés parmi les magistrats pour une durée de trois années, deux délégués (juges non-professionnels proposés par les employés et les employeurs)

78. Les assesseurs au conseil arbitral sont nommés par le ministre de la justice pour une période de cinq ans, sur la base de listes de candidats proposés par les organismes représentant les employeurs et ceux représentant les salariés. Le président, le vice-président et les juges sont des fonctionnaires de l'Etat nommés par le Grand-Duc. Ils doivent être docteurs en droit. Les articles 174 à 180 de la LOJ (sur la mise à la retraite) leur sont applicables, ainsi que les articles 155 à 169 sur la discipline (en vertu de l'article 454 paragraphe 5 du Code ci-dessus, qui renvoie vers ces dispositions).

79. Les juridictions militaires comprennent le conseil de guerre, la cour d'appel et la haute cour militaire²¹ :

Conseil de guerre	Juge les infractions au Code pénal militaire	Siège en formation de 3 personnes : un officier du grade de lieutenant-colonel au moins comme président, un juge au tribunal d'arrondissement et un officier ayant au moins le grade de capitaine
Cour d'appel militaire	Tranche en appel des décisions du conseil de guerre	Siège en formation de 3 personnes : un magistrat de l'ordre judiciaire ayant le rang de conseiller à la cour d'appel comme président, un magistrat du siège ayant au moins le rang de juge et un officier ayant au moins le grade de major.
Haute cour militaire	Juge les crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat et certaines infractions spécifiques	Siège en formation de 5 personnes : deux membres de la cour d'appel, dont le plus ancien en rang assume la présidence, un magistrat du tribunal d'arrondissement et deux officiers du grade de lieutenant-colonel au moins.

80. La Cour constitutionnelle, qui se prononce sur la conformité des lois à la Constitution, représente la cinquième catégorie de juridictions. Elle est régie par l'article 95ter de la Constitution du 17 octobre 1868 et la [loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle](#).

Cour constitutionnelle	Statue sur la conformité des lois à la Constitution. Comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.	Se compose du Président de la Cour supérieure de justice (il préside la Cour constitutionnelle), du Président de la Cour administrative, et des deux conseillers à la Cour de cassation (ces quatre personnes sont membres de plein droit), et de cinq magistrats nommés ad hoc. Elle siège en formation de 5 personnes
------------------------	--	---

²¹ Leur fonctionnement est régi en particulier par le [Code pénal militaire et le Code de procédure militaire tels que modifiés par la loi du 31 Décembre 1982](#).

81. Les neuf membres de la Cour constitutionnelle – dont 4 sont des membres de plein droit – sont tous nommés pour une période indéterminée par le Grand-Duc. Les 5 membres qui ne sont pas membres de plein droit sont nommés avec l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative. Pour chaque place vacante, l'assemblée conjointe des deux cours doit présenter trois candidats.

82. Par ailleurs, le Luxembourg connaît l'institution du juge d'instruction. Ainsi, auprès de chaque tribunal d'arrondissement il existe un cabinet d'instruction. Celui de Luxembourg est composé de 13 juges d'instruction (le Juge d'instruction directeur, deux juges d'instruction ayant le grade de vice-président et dix juges d'instruction ayant le grade de juge ou de premier juge) et celui de Diekirch est composé d'un juge d'instruction (article 19 LOJ). Les juges d'instruction sont chargés d'instruire les affaires criminelles et, s'il y a lieu, les affaires correctionnelles qui leur sont transmises par voie de réquisitoire du Parquet ou directement sur base de plaintes avec constitution de partie civile (articles 50 et 56 CIC). Ils ont aussi en charge les dossiers d'entraide internationale. Les juges d'instruction sont regroupés dans un cabinet unique, dirigé par un Juge d'Instruction Directeur. Les juges d'instruction près le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg sont regroupés dans un cabinet unique.

83. Tous les juges d'instructions sont désignés par le Grand-Duc. Le Juge d'Instruction Directeur est ainsi nommé pour une période indéterminée dans ses fonctions, les juges d'instruction étant eux désignés pour occuper ces fonctions pendant 3 ans, renouvelables, sur avis du juge d'instruction directeur. A ce jour, seul un juge d'instruction n'a pas été renouvelé dans ses fonctions.

84. L'EEG tient à souligner que compte tenu des spécificités du Luxembourg et afin d'éviter des doublons, elle a jugé préférable de prendre en compte les procureurs – en tant que « magistrats » - dans le libellé des recommandations de la présente partie IV consacrée en principe aux juges, en se limitant dans la partie V consacrée aux procureurs à souligner certains aspects spécifiques à leur statut. L'EEG ne s'est pas penchée sur le détail de la situation des tribunaux et procureurs militaires vu le rôle marginal relatif de ce volet de la justice (et de toute façon, de l'absence apparente de controverses le concernant). De l'avis de l'EEG, ce qui frappe d'emblée c'est le caractère diffus et éparpillé des dispositions d'organisation applicables aux différentes instances, le manque d'harmonie des règles sur le fonctionnement de la justice, ainsi que des différents statuts, droits et devoirs des juges (et des procureurs), mais aussi des autres catégories de personnes appelées à siéger dans les juridictions sans être nécessairement des juges professionnels ayant prêté serment (en droit du travail et de la sécurité sociale). Et ce, alors que le Luxembourg a en principe opté pour une certaine unicité des diverses fonctions, qui constituent la « magistrature ». Le présent rapport met en évidence, dans les développements qui suivent, la complexité et le manque de cohérence des règles (y compris dans un même texte – voir par exemple les paragraphes 90 à 92 et 129 ci-après). Au final, il est difficile pour le justiciable de se rendre compte de la manière dont la justice est organisée et comme l'EEG a pu le constater, les praticiens et plus hauts responsables eux-mêmes ont de telles difficultés. Un effort sérieux d'harmonisation et de rapprochement des divers textes est donc souhaitable sachant que la qualité du droit profite toujours à la lutte contre la corruption. Une autre raison qui milite en faveur d'un tel rapprochement est le fait que les juges et procureurs sont appelés au cours de leur carrière à changer de fonction entre les diverses juridictions, ou entre la fonction de juge et de procureur. De plus les juges de la Cour Constitutionnelle (composée de juges des ordres judiciaire et administratif), restent soumis à leurs règles d'origine qui peuvent donc varier sur les thématiques de la prévention de la corruption – même s'il existe une procédure disciplinaire propre aux membres de la Cour Constitutionnelle. Or, la Cour siégeant en formation, on se rend compte des conséquences potentielles de la situation actuelle. Les recommandations formulées dans les développements ci-après devraient contribuer à harmoniser les règles, mais uniquement dans les domaines couverts par le présent rapport. Le Luxembourg pourrait souhaiter réfléchir à un statut des magistrats

(juges et procureurs) unifié, avec l'applicabilité par analogie des règles préventives de la corruption aux autres personnes siégeant dans les juridictions ou travaillant pour le parquet. Cela serait en tout cas conforme à l'esprit des institutions luxembourgeoises et aux besoins d'une réglementation harmonisée et plus facilement lisible pour les praticiens et les justiciables.

Le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire

85. Actuellement, le principe d'indépendance des juges ne résulte que de manière implicite des règles constitutionnelles, tout comme le principe de séparation des pouvoirs. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'il est toutefois admis que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif n'ont le droit « d'interférer avec les fonctions judiciaires ». Ceci ne concerne que le travail des juges, dans ce cas précis (pour les procureurs, cf. partie V du présent rapport).

86. Le [projet de loi N°6030/05 concernant la réforme de la Constitution](#), déposé au Parlement le 21 avril 2009, prévoit une série de réformes importantes concernant la relation entre les pouvoirs, la réduction de la place et des prérogatives du Grand-Duc (il s'agirait dans une large mesure d'une modernisation de formules devenues désuètes), la consécration expresse de l'indépendance du pouvoir judiciaire par l'insertion d'un nouvel article 105 dans la Constitution énonçant l'indépendance des juges mais aussi du ministère public. Il est également prévu la création d'un Conseil National de la Justice qui serait chargé entre autres de la gestion des carrières et de la réglementation concernant les juges et procureurs. Pour l'heure, il apparaît que c'est le Procureur Général d'Etat qui joue un rôle pivot dans la gestion de la justice ; pour ne donner que quelques exemples: a) les rapports annuels sur la justice sont préparés sous sa coordination générale ; b) il joue un rôle clé dans la procédure disciplinaire relative à la fois aux juges et aux procureurs ; c) son avis est parfois perçu comme décisif pour la carrière des magistrats, y compris des juges d'instruction ; d) la LOJ lui confère un devoir de surveillance spécial quant au bon fonctionnement des tribunaux judiciaires (il avise alors la Cour supérieure de Justice pour qu'elle prenne les mesures) ; e) enfin, il joue en pratique un rôle essentiel dans les réformes (la création d'un comité de déontologie et d'autres initiatives lui reviennent),. Cela fait donc beaucoup de responsabilités pour une seule personne et une institution qui reste pour l'heure formellement soumise à l'autorité du Ministre de la Justice. Même si l'indépendance de la justice ne paraît pas générer un débat particulier au Luxembourg (pour le parquet lui-même, voir le chapitre V du présent rapport), l'EEG salue les projets en cours. Ces initiatives et réformes méritent d'être soutenues et poursuivies avec vigueur.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

87. Les personnes désireuses d'être nommées à une fonction judiciaire doivent suivre la filière de préparation à la profession d'avocat, selon les conditions d'âge, de diplôme, expérience et formation fixées à l'article 16 LOJ²² pour ce qui est des « fonctions judiciaires » (juge judiciaire, procureur), et aux articles 12 et 59 LOJA²³ pour ce qui est

²² **Art. 16 LOJ.** Nul ne peut être nommé à des fonctions judiciaires :

1) s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis;

2) s'il n'est détenteur du diplôme de docteur en droit délivré par un jury luxembourgeois ou titulaire d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur;

3) s'il n'a satisfait aux prescriptions légales sur le stage judiciaire;

4) (L. 24 juillet 2001) s'il n'a accompli un stage d'un an au moins dans les services judiciaires conformément aux dispositions légales et réglementaires sur les attachés de justice.

²³ Les deux dispositions qui concernent les membres de la Cour administrative et du tribunal administratif sont identiques à l'exception de la condition d'âge.

Art 12 LOJA. Pour être membre de la Cour administrative, il faut:

des membres des juridictions administratives. Les candidats doivent ensuite se présenter à un concours d'entrée, comprenant 3 épreuves écrites ainsi qu'un entretien avec un jury.

88. Suite à cette formation théorique, les « attachés » parcourent les différents services judiciaires et policiers sous la direction du chef de corps concerné, y compris auprès de l'administration des établissements pénitentiaires. Durant tout le stage, les attachés sont guidés et contrôlés par une commission de stage composée exclusivement de magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif (article 15 de la loi de juin 2012 sur les attachés de justice). Après six mois, ils peuvent siéger dans un collège de juges et après 12 mois, ils peuvent suppléer. Cette commission émet un avis à la fin du stage et établit aussi le classement des stagiaires. En cas de vacance de poste, et pour leur première nomination aux postes de juges et procureurs, les attachés de justice sont nommés par le Grand-Duc, sur avis de la commission de stage (article 11 de la loi précitée). En cas d'avis positif entériné par la nomination, l'attaché de justice peut briguer un poste définitif de juge ou de procureur. Si aucun poste n'est vacant à la fin du stage, l'attaché peut devenir attaché de justice à titre définitif en attendant une vacance de poste. Il est alors soumis au [statut des fonctionnaires](#) (sur les attachés de justice, voir ci-après).

89. En ce qui concerne les juridictions administratives, les conditions d'accès à la fonction de juge sont les mêmes que pour les juges judiciaires depuis la loi de juin 2012 sur les attachés de justice, qui crée un pool commun de nouvelles recrues pour les deux ordres de juridiction.

90. De l'avis de l'EEG, la réforme de la procédure de recrutement et de la formation des attachés de justice, qui devient le vivier dans lequel se recrutent ensuite tant les juges que les procureurs, arrive à point nommé. Il convient de saluer les efforts entrepris par le Luxembourg pour renforcer les compétences des professionnels de la justice et la transparence dans leur recrutement. La loi de juin 2012 sur les attachés de justice a également posé clairement le principe que les candidats doivent présenter des garanties de « bonne moralité » et que la commission de sélection peut pour ce faire, obtenir des informations auprès des autorités judiciaires et policières (article 2). Par ailleurs, le Statut des fonctionnaires, qui est devenu applicable depuis juin 2012 à une partie au moins des juges et procureurs, ainsi qu'aux attachés de justice (cf. ci-après, paragraphe 119 relatif à la gestion des conflits d'intérêt), fixe lui aussi des conditions de « bonne moralité » pour tous les fonctionnaires. La portée de ces innovations était encore peu connue au moment de la visite sur place et l'EEG ne peut qu'encourager le Luxembourg à utiliser activement les potentialités du nouveau dispositif car jusque-là, la pratique était peu développée et consistait à simplement vérifier l'absence de casier judiciaire ou à faire usage de manière ad hoc, des informations disponibles notamment du fait que des représentants du parquet siègent dans les jurys. L'EEG considère que la justice fait partie de ces institutions où le plus haut degré d'intégrité doit être attendu des personnels. Des conditions de « bonne moralité » devraient d'ailleurs valoir explicitement aussi pour les personnes déjà en exercice ou appelées à exercer des fonctions judiciaires sans être passées par le processus de sélection général (assesseurs, suppléants etc.). L'harmonisation des dispositions sur l'intégrité, évoquée précédemment (cf. paragraphe 84) et qui devrait logiquement aussi découler de la prise en compte des recommandations de ce rapport, permettrait de régler ces questions.

1) être de nationalité luxembourgeoise;

2) jouir des droits civils et politiques;

3) résider au Grand-Duché;

4) être âgé de trente ans accomplis;

5) être détenteur du diplôme de docteur en droit délivré par un jury luxembourgeois ou titulaire d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur;

6) avoir satisfait aux prescriptions légales sur le stage judiciaire.

91. L'EEG relève que les juridictions luxembourgeoises de l'ordre judiciaire (du moins au niveau des justices de paix, des tribunaux d'arrondissement et des Cours d'appel) faisaient traditionnellement usage de juges ou conseillers suppléants recrutés parmi les avocats, notamment pour siéger dans des chambres temporaires, pour occuper un poste vacant, pour remplacer un membre du ministère public, ou pour remplacer occasionnellement un juge en fonction. La réforme de juin 2012 a mis un terme à cela et a supprimé les suppléants à tous les niveaux de l'ordre judiciaire, ce que l'EEG salue compte tenu des nombreux problèmes potentiels que cela pouvait soulever : conflits d'intérêts, absence de garanties statutaires similaires à celles des magistrats professionnels concernant l'intégrité et l'impartialité etc. Cela dit, certaines juridictions font usage d'assesseurs ou délégués qui sont des juges non-professionnels : c'est le cas des assesseurs du juge de paix en matière de travail et des assesseurs des juridictions de la sécurité sociale. En pratique, il s'agit de retraités, fonctionnaires ou salariés selon les matières concernées. Des suppléants sont également nommés à ces fonctions. Il s'agit par définition de fonctions temporaires (les assesseurs, délégués et leurs suppléants sont élus par les chambres professionnelles puis nommés par le ministre compétent pour un mandat de 5 ans, renouvelable ou non selon la juridiction concernée). L'EEG s'est interrogée sur les règles qui leur sont applicables spécifiquement ou par analogie, aux fins de préservation de l'intégrité et de l'impartialité. Les représentants des juges rencontrés sur place ont confirmé qu'en fait il n'existe aucune condition spéciale pour leur sélection, y compris de bonne moralité, et qu'il n'existait pas de dispositif permettant de les radier de la liste en cas d'inconduite. Plus important encore est le fait que les juges ne les considérant pas comme des personnes exerçant des « fonctions judiciaires » au sens de la LOJ, il semble que bon nombre des dispositifs étudiés dans le présent rapport ne leur soient applicables. Ils ne semblent pas non plus devoir tomber sous la notion de magistrat ou juge et de ce fait, ils échappent à l'ensemble de la réglementation pertinente (par exemple sur les récusations basées sur les liens maritiaux et de parenté) en l'absence de disposition qui leur appliquerait certaines règles par analogie. Même si assesseurs et délégués siègent généralement en formation impliquant la présidence d'un juge professionnel, l'EEG est préoccupée par cette situation et elle estime qu'un minimum de précautions, de mesures de transparence et de règles préventives de la corruption devraient s'appliquer à ces catégories de personnes. Là aussi, l'harmonisation évoquée au paragraphe 84 et qui découlera en principe de la prise en compte des recommandations de ce rapport, permettrait de prendre ces améliorations en compte.

92. Il reste aussi possible, comme par le passé, de recourir à des attachés de justice pour exercer temporairement des fonctions de juge (ou de procureur) dans les situations exceptionnelles (poste vacant, manque de personnel, surcroît de travail, récusations multiples dans une affaire). L'EEG n'a pu déterminer dans quelles proportions cela se produit ni déterminer précisément lesquelles des règles attachées au statut de juge (ou procureur) s'appliquait dès lors en matière d'intégrité, impartialité, prévention de la corruption. La notion de « fonction judiciaire » concerne les fonctions de juge et de procureur. Juridiquement, tant que l'attaché de justice n'a pas été nommé sur un poste et prêté serment, il n'est pas un magistrat ou juge (procureur) à proprement parler et il n'exerce pas une « fonction judiciaire ». Les autorités luxembourgeoises ont précisé, après la visite, que les attachés sont au minimum soumis au statut général des fonctionnaires depuis la réforme de 2012, mais toujours sous réserve d'application des dispositions de la LOJ et de la LOJA notamment au niveau de la discipline. Pour l'EEG, la situation reste insuffisamment claire pour les praticiens concernés et il y a là une lacune à combler dans le cadre de l'harmonisation évoquée au paragraphe 84 et de la prise en compte des diverses recommandations.

93. Finalement, en cas de difficultés dans la composition d'une instance appelée à siéger, il reste aussi possible d'établir en vertu de l'article 136 LOJ²⁴ des tribunaux ou cours *ad hoc*. Cette possibilité remonte aux origines de la LOJ en 1885 et de telles formations ont parfois été utilisées en pratique (3 ou 4 fois), mais en tout cas plus depuis le tournant du XX^{ème} siècle. L'EEG considère dès lors inutile de se pencher sur la situation des membres de telles juridictions, au sujet desquelles la législation est silencieuse.

Carrière

94. Selon les renseignements obtenus lors de la visite sur place, peu de magistrats (juges ou procureurs) quittent leurs fonctions en vue d'un autre emploi, dans le secteur privé par exemple. Les personnes désignées en principe font toute leur carrière au service de la magistrature même si les fonctions au sein de celle-ci peuvent changer. En dehors de considérations disciplinaires, de santé ou d'âge (retraite), les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour Supérieure de Justice sont inamovibles. Ils ne peuvent être privés de leur place ou suspendus que par un jugement, ni déplacés sans une nomination nouvelle et leur consentement (article 91 de la Constitution). Ceci s'applique aussi aux juges des juridictions administratives (article 95 bis de la Constitution et articles 13 et 60 de la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif – LOJA), et aux juges de la Cour Constitutionnelle (article 95 ter alinéa 3). Toutefois la nouvelle loi sur les attachés de justice prévoit que la Cour supérieure peut déléguer un juge d'arrondissement auprès d'un autre Tribunal d'arrondissement ou vers la justice de paix. Cette possibilité, qui a suscité quelques controverses en raison de l'inamovibilité de principe des juges, fait toutefois l'objet de garde-fous puisque la délégation ne peut être que temporaire et surtout, elle ne peut se faire sans l'aval du juge concerné.

95. La fonction de juge d'instruction apparaît temporaire par nature dans la mesure où ils sont toujours désignés par le Grand-Duc (parmi les juges des tribunaux) pour une période limitée de 3 ans ; ce terme est renouvelable sur demande de l'intéressé lui-même.

96. La promotion / l'avancement des juges et procureurs se fait en principe d'après le rang d'ancienneté, en particulier aux échelons plus bas de la hiérarchie. Pour ce qui est des juges et d'une nomination à partir du rang de vice-président, une procédure spéciale est prévue²⁵. La nomination des conseillers de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement et du tribunal administratif requièrent en plus l'avis de la cour respective. Pour les procureurs, la décision d'avancement incombe au procureur général d'Etat pour les personnes qui dépendent directement de lui (substitut etc.). Sinon, elle incombe au Ministre de la Justice.

97. Des conditions spéciales d'ancienneté sont prévues pour la nomination aux postes à responsabilités; s'agissant des responsabilités au sein des tribunaux d'arrondissement, de la cour supérieure de justice (appel et cassation) et du parquet, des équivalences sont

²⁴ Art. 136. *Dans le cas d'impossibilité de compléter, pour le jugement d'une affaire quelconque, la cour ou les tribunaux, d'après le mode indiqué par la présente loi, le Grand-Duc établit pour ces cas spéciaux une cour ou un tribunal ad hoc, composés de magistrats, d'attachés de justice ou de personnes qui satisfont aux prescriptions légales sur le stage judiciaire, à l'exception de celles qui exercent la profession d'avocat.*

L'impossibilité de former la cour ou le tribunal est constatée par un procès-verbal dressé par les membres présents, lequel est transmis au Gouvernement, à la diligence du ministère public, avec une liste des personnes qui peuvent être appelées à siéger.

Cette liste est dressée par les membres de la magistrature qui sont appelés à siéger, et doit être approuvée par le Grand-Duc.»

²⁵ La Cour procède en assemblée générale convoquée sur réquisition du Procureur général d'Etat. Pour chaque place vacante, la Cour présente trois candidats et le Procureur général d'Etat émet un avis. Le Grand-Duc nomme finalement le candidat proposé par l'assemblée générale (article 43 LOJ).

prévues pour ceux qui ont exercé en tant qu'avocat ou membre du gouvernement et de l'administration:

Poste	Conditions	Equivalence aux fonctions judiciaires (pour une durée identique)
président, premier vice-président ou vice-président du Tribunal d'arrondissement (art.17 LOJ)	30 ans révolus, 3 ans d'expérience min. dans des fonctions judiciaires	- avocat inscrit au barreau - fonctions de membre du Gouvernement, de chef d'administration et de conseiller de Gouvernement
procureur d'Etat (art.17 LOJ)	Idem ci-dessus	Idem ci-dessus
président de la cour supérieure de justice, conseiller à la cour de cassation, président de chambre à la cour d'appel, (art.41 LOJ)	35 ans révolus et 7 ans d'expérience min. dans des fonctions judiciaires	- avocat inscrit au barreau - fonctions de membres du gouvernement et de chef d'administration
procureur général d'Etat, procureur général d'Etat adjoint ou premier avocat général (art.41 LOJ)	Idem ci-dessus	Idem ci-dessus

98. Des dispositions permettent de redéployer des ressources en personnel. L'article 13 LOJ prévoit qu'en cas d'empêchement légitime d'un juge ou de vacance d'un poste de juge au sein d'un tribunal d'arrondissement, le président de la cour supérieure de justice peut, par ordonnance, déléguer, pour y exercer temporairement ses fonctions, un juge de l'autre tribunal d'arrondissement qui accepte cette délégation. Cette ordonnance est rendue sur les réquisitions du Procureur général d'Etat ou sur l'avis de celui-ci. La délégation prend fin avec la cessation de la cause qui l'a motivée ; toutefois pour les affaires en cours de débats ou en délibéré, la délégation produit ses effets jusqu'au jugement. Pendant la durée de la délégation le juge ou le juge suppléant reste valablement saisi des affaires en cours de débats ou en délibéré, dans lesquelles il a siégé avant que la délégation produise ses effets.

99. S'agissant du parquet, lorsque les nécessités de service le justifient, le Procureur général d'Etat peut déléguer un magistrat de l'un des parquets pour exercer temporairement les fonctions du ministère public dans l'autre parquet.

100. Comme indiqué précédemment, les attachés de justice peuvent aussi être délégués, par arrêté grand-ducal, pour remplacer temporairement un juge de paix ou un juge au tribunal d'arrondissement en cas de vacance de poste ou en cas d'empêchement légitime du titulaire.

101. Les fonctions de juge ou procureur prennent fin avec la retraite, ou dans le contexte d'une mesure disciplinaire. Ainsi, la révocation, la suspension temporaire et la mise à la retraite (forcée) sont prévues aux articles 155 et suivants LOJ dans le cas des magistrats des juridictions judiciaires. Ces mesures sont prononcées par la cour supérieure de justice (statuant en chambre du Conseil), sur initiative du procureur général d'Etat (article 157 alinéa 2 LOJ). Comme indiqué précédemment, il est envisagé de créer un Conseil National de la justice qui serait chargé des questions disciplinaires à l'avenir.

102. En ce qui concerne les juridictions administratives, la suspension, la mise à la retraite ou la révocation sont prononcées sur réquisition du Ministre de la Justice par la Cour administrative (respectivement le tribunal administratif) siégeant en chambre du Conseil (articles 40 et 79 LOJA). Les mesures s'appliquent de la même manière aux suppléants de l'ordre administratif (article 49 et 80 LOJA).

103. Les juridictions de travail au niveau des Justices de Paix sont formées par un juge de paix et 2 assesseurs non-professionnels. Les juges d'appel sont des magistrats de la Cour d'Appel. La question d'une éventuelle carrière ne se pose pas, les magistrats

avançant dans leur carrière de la même manière que tous les autres magistrats de l'ordre judiciaire. Concernant les juridictions de la sécurité sociale, l'article 454 du Code de la Sécurité Sociale définit les conditions de nomination au paragraphe 5 pour le président, vice-président et juges du Conseil Arbitral (fonctionnaire, détenir un diplôme de docteur en droit homologué, avoir satisfait aux conditions de stage judiciaire) et au paragraphe 7 pour le président et deux assesseurs-magistrats pour le Conseil Supérieur (être issu de la magistrature ; il en est de même pour les assesseurs suppléants). Une carrière propre à la juridiction n'existe pas, les fonctions étant limitées dans le temps (5 ans ou 3 ans).

104. Il ressort des entretiens sur place que les règles en matière de nomination et d'avancement sont souvent perçues comme peu transparentes. L'avancement semble se faire exclusivement à l'ancienneté ou sur recommandation (proposition motivée) des supérieurs surtout pour les juges, avec aval final du Grand-Duc. S'agissant des juges d'instruction, l'avis du Procureur Général d'Etat serait prépondérant, ce qui n'est pas prévu dans les textes. Par ailleurs, le mérite – y compris l'auto-perfectionnement par la formation continue – n'est pas non plus pris en compte ou encouragé en l'absence de politique de gestion des ressources humaines. Cela concerne aussi, en particulier, l'absence de mécanisme d'appréciation individuelle périodique tant au niveau des tribunaux que des parquets. Un tel dispositif, utilisé couramment aujourd'hui dans les entreprises et administrations, permettrait l'instauration d'un dialogue sur les attentes respectives entre les magistrats et leur supérieur, un suivi périodique du travail des magistrats par leur supérieur sur la base de critères objectifs, des formes de reconnaissance mais aussi de critique du travail lorsque c'est nécessaire. En particulier au sein d'une magistrature regroupant peu de membres, et où les relations sont très resserrées comme au Luxembourg, un tel outil aurait son utilité en permettant plus facilement au juge président et aux procureurs d'encadrement de demander des comptes à leurs collègues afin de s'assurer que les dossiers complexes ne soient négligés ou n'aboutissent à la prescription des poursuites ou de l'exécution de la décision de justice pour des raisons illégitimes. **Le GRECO recommande 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.**

Conditions d'emploi

105. S'agissant des rémunérations des juges judiciaires (et procureurs), celles-ci sont calculées selon un barème indiciaire basé sur les traitements de la fonction publique et fixés dans la LOJ. En début de carrière (grade M2 3^{ème} échelon), un juge (ou procureur) perçoit environ 6.500 € brut. La rémunération des juges administratifs est comparable. Le salaire d'un juge de la plus haute instance judiciaire ou administrative (grade M7) est d'environ 12.000 € brut. Les juges reçoivent des allocations ou indemnités supplémentaires comme par exemple l'allocation de repas (110€ par mois durant 10 mois par an) ou encore l'indemnité mensuelle spéciale d'environ 680€ versée à tous les juges d'instruction et aux membres du Conseil Constitutionnel. Les juges / conseillers suppléants en matière administrative (les suppléants de l'ordre judiciaire ayant été supprimés en 2012) reçoivent selon les cas prévus par les textes, une indemnité de 125€ par audience. Les assesseurs du juge de paix en matière de travail et les assesseurs des juridictions sociales perçoivent quant à eux des indemnités pour le temps consacré au travail en juridiction (jetons de présence, remboursement des frais). La rémunération des juges (et procureurs) au Luxembourg n'appelle pas de commentaire particulier.

Gestion des affaires et procédure

106. Chaque juridiction connaît son propre mode d'organisation prévu par un texte spécifique même si des similitudes existent entre les instances. Ainsi, les juridictions sont généralement dirigées par un Président : Juge de Paix Directeur, Président du Tribunal d'Arrondissement, Président de la Cour Supérieure de Justice, Président du Tribunal Administratif etc. Ceux-ci sont chargés de la gestion générale et de la bonne marche du service. Dans le cadre de leurs prérogatives et responsabilités générales, les présidents de juridiction répartissent le travail entre les chambres, apprécient souverainement lorsqu'il s'agit de retirer un magistrat de la composition devant juger une affaire (par exemple s'il y a risque que le magistrat soit considéré comme partial par une partie ou qu'il existe un risque concret de conflit d'intérêts).

107. S'agissant des juges d'instruction, la répartition des affaires incombe en principe au juge d'instruction directeur (article 18 alinéa 2 LOJ). En pratique, ils effectuent un service de permanence, normalement en alternance d'une semaine. Pendant sa semaine de service, le juge d'instruction de permanence traitera tous les dossiers courants dont il sera saisi en plus des dossiers qui relèvent des matières spéciales et dont la gestion lui est confiée (trafic de stupéfiants, affaires économiques et financières, affaires de pédopornographie, de proxénétisme, exécution des commissions rogatoires internationales). De la même manière, un juge d'instruction pourra être dessaisi d'une affaire au profit d'un autre juge d'instruction dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. A cette fin une requête motivée sera adressée par le procureur d'Etat au juge d'instruction directeur, soit spontanément, soit sur demande de l'inculpé ou de la partie civile. (art. 55 alinéa 1 CIC).

108. L'EEG relève que des dispositifs sont en place dans les textes afin de garantir la bonne marche des tribunaux et le traitement sans délai des dossiers. Par exemple, la Cour supérieure de justice « a le droit de surveillance sur les deux tribunaux d'arrondissement et les justices de paix. Elle doit notamment veiller au bon fonctionnement du service dans les différentes juridictions. » (article 67 LOJ). Autre exemple : les présidents respectifs de la Cour administrative et du Tribunal administratif doivent veiller « à la prompte expédition des affaires » (articles 16 et 63 LOJA). Par ailleurs, comme pour les juridictions judiciaires, un contrôle général existe pour les juridictions administratives dans la mesure où selon l'article 65 LOJA « la Cour administrative a droit de surveillance sur le tribunal administratif » et qu'« elle doit notamment veiller au bon fonctionnement du service dans cette juridiction ».

109. Par ailleurs, et s'agissant plus particulièrement des dossiers pénaux, le Procureur général d'Etat devant veiller à l'application de la loi pénale, il lui est adressé tous les mois par chaque procureur d'Etat un état des affaires de son ressort. Un certain contrôle est également exercé par les parties civiles ou victimes qui sont avisées par le procureur d'Etat, dans les 18 mois de la réception de la plainte, des suites données à l'affaire y compris, le cas échéant, du classement de l'affaire et du motif sous-jacent (article 23 CIC).

110. D'une façon générale, le défaut de traiter les dossiers et de rédiger les jugements dans un délai raisonnable est considéré comme une faute professionnelle de la part des juges, ce qui pourra donner lieu à des sanctions disciplinaires.

111. La Constitution garantit le principe de la publicité des audiences et du prononcé des jugements sans aucune distinction de juridictions (articles 88 et 89). Les délibérés des magistrats ne sont jamais publics. Dans certains cas, le tribunal peut ordonner par jugement rendu en audience publique que les débats auront lieu à huis clos (tribunal statuant en matière pénale sur la base des articles 153 et 190 CIC).

112. L'EEG relève que la supervision exercée par les présidents de juridictions n'est pas réglée plus précisément. Par exemple, comme il a été relevé précédemment, il n'existe pas de dispositif d'appréciation périodique, basé sur des éléments communs et objectifs. Dans la pratique, la supervision apparaît aussi comme peu effective car elle dépend uniquement du bon vouloir, de la conscience professionnelle et des conceptions personnelles du *management* de chaque président. Ceci concerne tout autant le fonctionnement interne d'une juridiction donnée que la supervision exercée par les juridictions supérieures à l'égard des juridictions inférieures. Cette gestion des tribunaux est considérée par bon nombre d'interlocuteurs rencontrés par l'EEG comme trop opaque et peu efficace. Par exemple, les juges de certaines chambres (le cas concret d'une chambre pénale a été cité) auraient moins l'occasion de faire leur propre jurisprudence si le mécanisme de roulement des magistrats était effectivement appliqué. La pratique et la procédure ne varieraient pas autant d'une chambre à chambre au sein d'un même tribunal de même que la durée des procédures : celle-ci varie dans des proportions de un à trois selon les estimations de certains interlocuteurs de l'EEG. Les raisons avancées pour expliquer la situation ci-dessus, ont été, entre autres, la culture de travail basée sur l'indépendance exacerbée, ou encore le refus de la confrontation entre collègues. L'attention de l'EEG a été aussi attirée sur le fait que les critères de sélection des auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires, experts etc.) appelés à travailler pour la justice ne permettraient pas un renouvellement suffisant dans certains cas et que cela pouvait être une source de risques (par exemple, il a été observé une tendance de certains juges/tribunaux à toujours attribuer les liquidations judiciaires ou faillites aux mêmes avocats).

113. Il apparaît aussi que les présidents des juridictions supérieures ne demandent pas de comptes à leurs homologues dirigeant les juridictions inférieures. Du fait d'une conception stricte de la séparation des pouvoirs apparemment, le Ministère de la Justice ne s'immisce pas dans ces questions. La mise en place prochaine d'un Conseil National de la Justice pourrait donc permettre de faire avancer les choses de façon concertée, à moins que le Ministère de la Justice ne s'en charge. L'EEG estime que quelle que soit la philosophie générale de gestion de la justice (y compris la supervision) la mieux adaptée au contexte du Luxembourg, il est souhaitable d'en harmoniser et améliorer les modalités, ce qui profiterait à la transparence générale et à la limitation des risques pour l'intégrité (pouvant aboutir à des dossiers sensibles négligés, par exemple). Au vu des considérations contenues dans les paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande 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.**

Principes éthiques et règles déontologiques

114. Compte tenu de la disparité actuelle des règles applicables aux diverses juridictions, une vue d'ensemble a été difficile à obtenir par l'EEG (malgré la philosophie générale qui consiste à considérer les juges et procureurs comme constituant un corps unique de magistrats). La source exacte de tels principes éthiques ou déontologiques reste pour le moins imprécise et les praticiens des tribunaux et du parquet rencontrés n'ont pu donner les clarifications attendues par l'EEG.

115. S'agissant des membres des juridictions judiciaires et administratives, une même formule qualifie de faute susceptible de poursuites et de sanctions disciplinaires, « *tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, qui peut compromettre le caractère dont les magistrats sont revêtus, donner lieu à scandale, blesser les convenances et compromettre le service de la justice, ainsi que tout manquement aux devoirs de sa charge.* » (formule utilisée à l'article 155 LOJ et l'article 38 LOJA). L'article 49 LOJA étend l'application de ces règles aussi aux suppléants (les suppléants en matière judiciaire ayant été abolis en juin 2012) : « *Les dispositions du présent chapitre sont*

applicables même à ceux qui, n'ayant exercé qu'en qualité de suppléant, ont, dans l'exercice de cette suppléance, manqué aux devoirs de leur état. »

116. Les entretiens sur place n'ont pas non plus permis de déterminer en l'occurrence les règles qui précisent par exemple le « caractère dont les magistrats sont revêtus » et qui concernent les obligations pertinentes aux fins de ce rapport, à savoir par exemple le devoir d'impartialité, de probité / intégrité etc. L'EEG a relevé que les magistrats des juridictions judiciaires mais aussi administratives, par exemple, prêtent le serment prévu à l'article 110 de la Constitution (en vertu de la LOJ et LOJA) «*Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité*». Il semble que les assesseurs du tribunal du travail doivent au moins prêter le serment ci-dessus (article 56-2 alinéa 3 LOJ) et qu'ils sont assujettis à d'autres obligations comme le respect du secret des délibérations. Idem pour les juridictions sociales concernant le serment – article 455 du Code de la sécurité sociale – mais pas le secret apparemment. Interrogés sur la portée du serment, les praticiens luxembourgeois rencontrés par l'EEG ne semblaient pas lui accorder une valeur particulière aux fins des impératifs d'intégrité et de prévention de la corruption, privilégiant davantage les principes tirés du bon sens commun de chacun.

117. A l'initiative du procureur Général d'Etat, une commission de déontologie composée de magistrats des différentes instances judiciaires (siège et ministère public, première et deuxième instance) et des juridictions administratives, a travaillé depuis 2010 à l'élaboration d'un projet de « Recueil de règles déontologiques pour les magistrats », qui devait encore faire l'objet de consultations au moment de la visite sur place. Au vu d'une copie du projet communiqué à l'EEG (et discutée sur place), celui-ci fait référence au comportement attendu des magistrats a) dans l'exercice des fonctions et aux principes généraux de légalité, indépendance, impartialité, intégrité, compétence professionnelles, diligence, y compris en relation avec le déroulement du procès et des relations avec les médias ; b) en dehors du cadre des fonctions en ce qui concerne l'intégrité, la probité, le tact, la réserve et la discrétion ; plus spécifiquement, l'engagement politique, syndical, associatif ou religieux ne doit pas interférer avec ses fonctions, le magistrat ne doit pas donner de conseils juridiques hors du cadre des proches (famille, amis, voisins) et le texte rappelle les conditions dans lesquelles des fonctions d'arbitre/médiateur/conciliateur peuvent être pratiquées, ainsi que des travaux éducatifs et scientifiques être menés. Le Recueil a finalement été adopté et est entré en application le 16 mai dernier.

118. L'EEG salue cette initiative, qui constitue un pas important. Elle apprécie la pertinence du texte sur bien des points visés par la présente évaluation et qui posent occasionnellement problème en pratique ou sont perçus comme telles. Le texte couvre également plusieurs aspects touchant à la lutte contre la corruption tels que l'interdiction des avantages pour soi-même ou autrui, l'exercice d'une influence indue, ou encore l'évitement d'incompatibilités. Dans sa version finale, le texte couvre les juges mais aussi explicitement, les procureurs, même si sur le fond les fonctions décrites concernent en premier lieu les juges (par exemple, on parle d'indépendance des magistrats, alors que ce principe n'est pas encore consacré s'agissant des procureurs – cf paragraphes 145 et suivants). Les autorités du Luxembourg ont précisé que le Recueil s'applique aussi aux attachés de justice, qui, sur délégation, siègent ou travaillent au parquet dans son intégralité et qu'il s'applique aussi aux juges non-professionnels dans l'exécution de leur fonction juridictionnelle. Les autorités luxembourgeoises assurent aussi que le non-respect des règles contenues dans le Recueil pouvait donner lieu à des sanctions disciplinaires prévues par la LOJ. L'EEG a eu l'occasion d'exprimer sur place quelques réserves quant au contenu, par exemple la distinction entre les normes applicables dans l'exercice des fonctions, et celles en dehors de celui-ci (les interdictions relatives aux avantages et aux dons – dont la différenciation mériterait d'être précisée – ne sont pas mentionnées sous le volet « en fonction » mais uniquement sous le volet « hors fonction » alors que les juges non-professionnels ne sont soumis explicitement qu'au

premier volet). Le Recueil des principes déontologiques ayant vocation à être un texte dynamique modifiable selon les besoins, il ne devrait pas être difficile d'apporter les éventuelles améliorations souhaitables à l'avenir.

Conflits d'intérêts

119. Les réponses au questionnaire du Luxembourg n'abordaient pas les divers aspects des questions posées (définition et typologie des conflits d'intérêt, mécanismes de prévention et résolution de tels conflits). Seule était abordée la thématique des incompatibilités, traitée plus loin. Après examen des textes, l'EEG a constaté qu'il existe pourtant diverses dispositions applicables aux juges (et aux procureurs) et qu'une fois de plus, le siège de la matière se trouve dispersé dans les divers textes (LOJ, LOJA, Code de procédure civile etc.) au point que la lisibilité est difficile même pour les praticiens du pays évalué. Par exemple, s'agissant des juridictions judiciaires uniquement, des dispositions se retrouvent sur le devoir de retrait et sur le droit de récusation tant dans la LOJ (article 105 relatif aux juges et aux procureurs), qu'à l'article 378 (ainsi que 379 à 381 anciens, resp. 521 du Nouveau Code de Procédure Civile) du Code de Procédure Civile s'agissant des juges des « juridictions inférieures ». Les dispositions divergent quant au contenu. Au sein même de la LOJ des dispositions particulières traitent les différentes fonctions judiciaires. Ces dispositions ne sont pas non plus toujours cohérentes (parfois on parle de parents jusqu'au 4^{ème} degré, d'autres fois de parents jusqu'au degré d'oncle et de neveu, etc.). Dans cet échantillon de règles étudiées par l'EEG, il n'est pas toujours spécifié de conséquences d'un non-respect des dispositions. Des améliorations sont donc souhaitables. **Le GRECO recommande que soit clarifié le statut des diverses règles de récusation applicables aux membres des différents tribunaux et qu'il soit veillé à leur application uniforme aux diverses catégories de personnes appelées à juger dans une procédure quelle que soit la matière.**

120. L'EEG note également a) d'une part l'existence des articles 14 et 15 du statut des fonctionnaires, qui prévoient certaines obligations de déclarations des activités lucratives y compris concernant les proches des fonctionnaires ainsi qu'un mécanisme général de gestion des conflits d'intérêt ; b) d'autre part, que la loi de juin 2012 sur les attachés de justice (article 18)²⁶ amende ce statut général des fonctionnaires en étendant précisément son application à l'ensemble des magistrats et attachés de justice dans la mesure où cela ne contredirait pas les règles statutaires spéciales les concernant (du moins toutes les juridictions sauf les juridictions sociales, militaires et le conseil constitutionnel). Selon la lecture de l'EEG, il en découlerait qu'en plus du dispositif cité ci-dessus et qui concerne surtout les récusations pour relations personnelles avec une partie, il existe bel et bien un dispositif général des déclarations et de gestion des conflits d'intérêt potentiellement applicable à la plupart des juges luxembourgeois des divers types de juridictions, y compris les attachés de justice ayant le statut de fonctionnaires. Les interlocuteurs de l'EEG ne semblaient pas, dans l'ensemble, conscients de cette innovation et de sa portée. Du fait des incertitudes importantes, des clarifications rapides sont donc à apporter. **Le GRECO recommande 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.**

²⁶ **Art. 18.** La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État est modifiée dans son article 1er, paragraphe 2, alinéa 1er, qui est rédigé comme suit:

«Le présent statut s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, sous réserve des dispositions inscrites à la Constitution, à la loi sur l'organisation judiciaire, à la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi sur les attachés de justice, et concernant notamment le recrutement, la formation, l'inamovibilité, les incompatibilités, la résidence, les absences, les congés, le service des audiences et la discipline.»

Interdiction ou limitations de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

121. Les incompatibilités et activités accessoires sont régies par des dispositions spécifiques, résumées dans le tableau suivant :

Fonctions visées	Restrictions concernées
Au titre de la LOJ	
Toute fonction judiciaire (article 100)	Incompatibles avec le mandat de député, toute fonction salariée publique ou privée, fonction de notaire, huissier, fonction militaire et ecclésiastique et avocat + non-cumul des fonctions judiciaires (art.99)
Membres de la Cour supérieure de justice, tribunaux d'arrondissement et justices de paix, membres des parquets (art.101)	Incompatibles avec la fonction de bourgmestre, échevin ou conseiller municipal
Juges titulaires en activité, membres des parquets, greffiers (art.102)	Ne peuvent assurer la défense ou conseiller les parties à un litige (sauf plaider leur cause personnelle ou celle de proches)
Juges suppléants (supprimés en juin 2012)	-
Tout membre de l'ordre judiciaire (art.104)	Interdiction d'exercer en personne ou sous le nom du conjoint ou toute personne interposée, aucune affaire de commerce, être agent d'affaires, ou participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de toute société ou établissement industriel ou financier.
Au titre de la LOJA	
Membres de la Cour administrative et du tribunal administratif (art.19-22, 24 et 67)	- incompatibilités similaires aux art.99 et 100 LOJ (+les membres suppléants de la Cour peuvent être magistrat judiciaire) - incompatibilités additionnelles avec fonctions de : membre du Conseil d'Etat - membres effectifs ou suppléants sont sujets à interdictions similaires à art.104 LOJ
Loi de 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle	
Membres de la Cour constitutionnelle	En pratique les magistrats conservent leurs règles du tribunal d'origine
Code de la sécurité sociale et Règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993	
Membres du conseil arbitral et du Conseil Supérieur des assurances sociales	Rien dans les textes ci-dessus

122. De l'avis de l'EEG, les règles en matière d'incompatibilités et activités accessoires offrent dans l'ensemble des limitations face à divers risques de corruption. Elles restent toutefois assez diverses et encore une fois, d'une lecture difficile en raison des concepts flous et de l'articulation entre les dispositions. Ainsi, la notion de « fonction judiciaire » de l'article 100 LOJ, qui est entendue par les juges rencontrés sur place comme comprenant les juges, procureurs mais aussi les huissiers (les autorités soulignent d'ailleurs que les huissiers n'en font pas partie) : il n'est pas clair si la notion est identique à celle de « membre de l'ordre judiciaire » de l'article 104 LOJ qui emporte d'autres conséquences. Il n'est pas précisé non plus systématiquement les conséquences d'un non-respect des règles, ni sous quel régime précis les attachés de justice peuvent tomber et dans quel cas (statut des fonctionnaires, LOJ, LOJA), alors qu'ils sont parfois appelés à siéger ou représenter le parquet. Les membres des instances de la sécurité sociale ne sont apparemment assujettis à aucune restriction. L'EEG considère de ce fait que des améliorations seraient souhaitables ou envisageables. **Le GRECO recommande 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.

123. Lors de la visite sur place, l'attention de l'EEG a aussi été attirée sur le fait que la possibilité pour des magistrats en place d'accepter de rendre des arbitrages privés pourrait dans certains cas se révéler problématique, ce d'autant plus que la rémunération de ce type d'activité est souvent très généreuse. Selon l'EEG, cette situation peut également placer les magistrats dans un rapport de dépendance vis à vis de certains avocats. Le Recueil des principes déontologiques vient apporter quelques limites (information et consultation préalables du supérieur, nécessité d'éviter les situations de dépendance). Il conviendra pour le Luxembourg de s'assurer le moment venu de l'effectivité et de l'impact positif de ces nouvelles limitations. Il a également été souligné qu'un magistrat professionnel siégeait au Conseil d'Etat, organe politique consultatif, qui se prononce sur les projets de textes de loi, et que cette situation entrainait a priori en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs tel que voulu au Luxembourg. L'EEG n'a pas relevé de son côté de problème pratique qui justifierait une analyse plus approfondie de la situation.

Cadeaux, restrictions en matière d'emploi après avoir quitté une fonction judiciaire

124. Les autorités luxembourgeoises et les praticiens rencontrés sur place considéraient au moment de la visite (dans l'attente de l'adoption du recueil évoqué aux paragraphes 117 et 118), qu'il n'existait pas de règles spécifiques encadrant les cadeaux. Pour des raisons inconnues de l'EEG, aucune référence n'a été faite à l'article 10 alinéa 2 du statut des fonctionnaires qui est applicable – depuis les modifications apportées en juin 2012 par la loi sur les attachés de justice – aux « magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire » sous réserve d'incompatibilité avec les dispositions régissant certaines juridictions²⁷. Ledit article ne fait de toute façon référence qu'aux avantages matériels et est donc de portée limitée (ne couvrant pas les promesses d'emploi, un titre ou distinction, une faveur etc.).

125. Le Recueil de règles déontologiques évoqué précédemment (voir paragraphes 117 et 118) vise en partie à combler ces lacunes, même si pour l'heure il reste à clarifier les sanctions applicables et les destinataires des droits et devoirs. S'agissant des cadeaux et autres avantages, sous l'intitulé « probité » relatif au comportement hors fonctions : « *Le magistrat ne doit, en aucune circonstance, accréditer l'idée qu'il bénéficie, ou pourrait bénéficier, d'un traitement privilégié. (...) Le magistrat ne peut pas faire usage de sa qualité ni intervenir pour obtenir, ès-qualités pour lui-même, ses proches ou ses relations, des faveurs ou avantages de quelque nature que ce soit. (...) Le magistrat n'accepte aucun don, offert notamment à l'occasion d'événements liés à sa vie professionnelle, de nature à porter atteinte à son impartialité ou à le placer dans une situation d'obligé.* » L'EEG considère que ces formules offrent une couverture étendue et en tout cas satisfaisante des diverses situations capables de se présenter en pratique. Comme indiqué précédemment, la version finale du Recueil s'applique à présent à l'ensemble des personnes siégeant dans une juridiction ou – sous réserve d'être magistrat – faisant partie du parquet, sa portée obligatoire restant encore à préciser. Une recommandation a été adressée à cet effet, ainsi que concernant la clarification de l'applicabilité du statut des fonctionnaires, qui vaut « *sous réserve d'incompatibilité avec les dispositions régissant certaines juridictions* ». Ceci devrait répondre aux préoccupations de l'EEG, qui souligne la nécessité pour le Luxembourg de s'assurer de l'absence de conflit de normes sur les cadeaux pour ce qui est des magistrats et attachés de justice ayant le statut de fonctionnaire.

²⁷ Voir aussi la note de bas de page qui précède sur l'application du Statut. **Art. 10.** (...) 2. Le fonctionnaire ne peut solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les lois et les règlements et notamment le présent statut.

126. S'agissant des opportunités professionnelles après l'exercice de fonctions au service de la justice (« pantouflage ») cette problématique tombe sous le coup des règles ci-dessus sur les dons et autres cadeaux. En principe, une réglementation adéquate sur le pantouflage impliquerait des restrictions objectives sous forme d'interdiction ou de délais de carence. Cela dit, les entretiens au Luxembourg ont montré que la profession de juge (mais aussi de procureur) était exercée de façon stable et que très peu d'intéressés quittaient leur fonctions pour travailler dans un autre domaine, ce qui limite certains risques. L'EEG s'abstient donc de recommander des changements.

Contacts avec des tiers hors de la procédure judiciaire et utilisation abusive d'informations confidentielles

127. Selon les réponses au questionnaire, tout juge ou procureur est tenu de respecter les règles générales du secret professionnel posé à l'article 458 du code pénal²⁸ et du secret de l'instruction posé à l'article 8 du Code d'instruction criminelle²⁹. La même sanction serait prévue à l'article 83-3 de la LOJA. Aux sanctions pénales de l'article 458 du Code pénal s'ajoute éventuellement une affaire disciplinaire pour non-respect des obligations professionnelles du juge ou procureur qui est engagée sur base de la loi générale sur la fonction publique. En 2009 a été mis en place un « Service de communication et de presse de la Justice » qui renseigne la presse et le public sur les affaires pendantes devant les juridictions dans le respect des dispositions légales régissant la matière.

128. Selon l'EEG, la réglementation citée ci-dessus soulève quelques interrogations quant à la cohérence. L'article 458 du Code pénal est d'application générale et il ne se limite pas au secret professionnel dans des branches spécifiques (santé, banques, postes...) comme les autorités le soulignent : cela découlerait de la doctrine et de la jurisprudence belge, le libellé de l'article étant inspiré du droit de ce pays voisin. Toutefois, cette information mériterait d'être plus accessible au magistrat luxembourgeois concerné. L'EEG relève aussi que les annotations détaillées dudit article disponibles en ligne au Luxembourg ne font aucune référence aux membres des tribunaux (ce qui s'expliquerait par l'absence de jurisprudence luxembourgeoise les concernant, selon les explications fournies). De même l'article 83-3 LOJA, pour autant que l'EEG puisse à nouveau en juger, concerne une toute autre question (situation des magistrats étrangers en service auprès des juridictions administratives au Luxembourg). Les règles de la fonction publique (vraisemblablement l'article 11 du Statut des fonctionnaires) pourraient effectivement trouver à s'appliquer malgré le fait que l'articulation entre les textes sur la justice et ledit Statut soulève par ailleurs des interrogations déjà soulignées dans les autres chapitres du présent rapport. Toutefois, cela ne concernerait les personnes siégeant dans les juridictions – ou opérant pour le parquet – que pour autant qu'elles ont le statut de fonctionnaire, ce qui n'est pas le cas dans toutes les juridictions. Concernant les contacts avec les tiers, l'EEG n'a relevé de telles dispositions qu'en relation avec certains tribunaux, dans le cadre de la LOJ (article 64), de la LOJA (article 19) et de la Loi de 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle (article 22), en l'occurrence une interdiction de s'entretenir avec les parties ou avocats.

²⁸ **Art. 458 CP.** Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5.000 euros.

²⁹ **Art. 8 CIC** (L. 16 juin 1989) (1) Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.

(2) (L. 11 avril 2005) Sous réserve des dérogations découlant en droit interne notamment des engagements internationaux en matière de coopération internationale, toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

(3) Le procureur général d'Etat ou le procureur d'Etat peuvent toutefois donner à la presse des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant les droits de la défense et de la vie privée ainsi que les nécessités de l'instruction.

129. Il serait donc en principe souhaitable d'améliorer là encore la cohérence des règles afin que tous les tribunaux et toutes les catégories de personnes concernées (y compris les magistrats non-professionnels) soient assujettis à des règles satisfaisantes et claires pour tous. L'harmonisation évoquée au paragraphe 84 et la mise en œuvre des diverses recommandations du présent rapport devrait permettre de prendre cela en compte.

Déclarations de patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

130. Selon les informations données par les autorités luxembourgeoises avant et pendant la visite, il n'existerait pas – au-delà des obligations de déclaration des revenus et du patrimoine à des fins exclusivement fiscales – de dispositif obligeant les juges professionnels ou non-professionnels (ni les procureurs), à effectuer d'autres déclarations qui viseraient la prévention de la corruption et la préservation de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats vis-à-vis des parties à une procédure ou vis-à-vis de l'issue d'une procédure donnée en matière civile, pénale, administrative ou autre. L'étendue et la nature des problèmes de corruption concernant spécifiquement les juges et les procureurs n'est pas de nature à justifier, aux yeux de l'EEG, l'introduction d'un dispositif de déclaration des revenus et du patrimoine au sens large les concernant.

Contrôle et mise en œuvre

131. S'agissant des fonctions judiciaires qui relèvent de la LOJ, le non-respect des obligations décrites précédemment est susceptible d'être qualifié de faute disciplinaire³⁰ au sens des articles 155 à 173 LOJ). Les peines prévues incluent le simple avertissement, la réprimande, l'amende, l'exclusion temporaire, la mise à la retraite et la révocation. L'avertissement est donné d'office ou sur réquisition du ministère public par le Président de la Cour supérieur de justice à l'égard de tous les conseillers et juges de la Cour et des justices de paix, et par les présidents des tribunaux d'arrondissement à l'égard des membres. Les autres mesures sont prononcées par la Cour statuant en chambre du conseil, sur la réquisition du procureur. Les décisions de la Cour ont force d'arrêt. La poursuite administrative ou judiciaire peut se traduire par la suspension du magistrat (elle est obligatoire si le magistrat est détenu).

132. A côté de ces dispositions générales sur la discipline s'appliquent également les dispositions du Code pénal qui incriminent expressément la corruption des magistrats³¹. L'article 250 vise ainsi la corruption et passive de magistrat ou toute personne siégeant dans une juridiction. Comme l'EEG l'a constaté, la notion de « magistrat » tirée du droit pénal est clairement entendue comme incluant les juges mais aussi les procureurs (ce qui n'est pas toujours le cas pour la réglementation administrative). Il peut être ajouté que les décisions rendues par des compositions irrégulières sont susceptibles de voies de recours mettant en cause leur régularité formelle et pouvant dès lors conduire à leur annulation pour violation des formes. Enfin, les juges (et procureurs) des juridictions judiciaires réglementées par la LOJ, jouissaient d'un privilège de juridiction et d'une procédure spéciale de poursuite pénale (anciennement prévue à l'article 479 CIC) qui a été abrogée par la loi de juin 2012 sur les attachés de justice.

³⁰ **Art. 155 LOJ.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, qui peut compromettre le caractère dont les magistrats sont revêtus, donner lieu à scandale, blesser les convenances et compromettre le service de la justice, ainsi que tout manquement aux devoirs de sa charge.

³¹ « **Art. 250 du Code pénal. (L.13 février 2011) De la corruption de magistrats.** Sera puni de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 2.500 euros à 250.000 euros, tout magistrat ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle (...) qui aura sollicité ou reçu, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour un tiers, ou en aura accepté l'offre ou la promesse, pour l'accomplissement ou l'abstention d'accomplir un acte de sa fonction.

Quiconque, dans les conditions de l'alinéa 1^{er}, propose ou donne à un magistrat ou une autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle (...) des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour un tiers, ou en fait l'offre ou la promesse, est puni des mêmes peines. » Pour le détail, voir le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur le Luxembourg, [Thème I - incriminations](#).

133. Selon les informations collectées par l'EEG, la mise en œuvre pratique des diverses mesures vues précédemment n'a pas donné lieu à des affaires concrètes ces trois dernières années. Lors des entretiens sur place, l'EEG a recensé un total de 4 ou 5 magistrats qui auraient fait l'objet de mesures disciplinaires ces dernières années (retard et négligences dans la gestion des dossiers par exemple). Dans la plupart des cas, l'intéressé avait démissionné avant l'issue de la procédure disciplinaire ce qui fait qu'un seul d'entre eux a réellement fait l'objet de mesures.

134. Le régime disciplinaire applicable aux membres des juridictions administratives est organisé par les articles 38 et suivants de la LOJA. Les peines sont les mêmes que celles de la LOJ. L'avertissement est donné par le président de la Cour administrative, soit d'office, soit sur réquisition du ministre de la Justice. L'application des autres peines disciplinaires est faite par la Cour administrative, en la chambre du conseil, sur réquisition du Ministre de la Justice.

135. S'agissant des autres juridictions, la situation est variable. Par exemple, pour les membres des juridictions du travail, les textes prévoient que la procédure disciplinaire des articles 155 à 169 de la LOJ leur est applicable. Pour la cour constitutionnelle, c'est le président qui poursuit et instruit, les peines étant prononcées par la cour siégeant en formation plénière.

136. De l'avis de l'EEG, la procédure disciplinaire n'est à nouveau pas très lisible ni très transparente. Les autorités luxembourgeoises précisent que par le jeu des renvois entre dispositions des divers textes, toute personne est soumise à des règles disciplinaires dès lors qu'elle est appelée à siéger ou à travailler au parquet, et que celles-ci sont en principe applicables en relation avec la plupart voire l'ensemble des règles préventives de la corruption et sur l'intégrité examinées dans le présent rapport. Cela dit, la prise en compte des diverses recommandations du présent rapport devrait permettre de rapprocher aussi les diverses règles statutaires, ce qui devrait améliorer la lisibilité des mécanismes disciplinaires et de sanction. Pour l'heure, la position des autorités ci-dessus ne ressort pas assez clairement des textes. Par ailleurs, le manque d'informations sur les cas traités ou initiés à ce jour ne permet pas d'apprécier la pratique des mécanismes : en effet, il n'est pas conservé de données centralisées sur les dossiers disciplinaires des juges et procureurs (ainsi, si les informations relatives aux procédures disciplinaires de l'ensemble des juges et procureurs sont conservées par le parquet général, les présidents de juridictions conservent les informations relatives aux avertissements). De tels recensements systématiques seraient utiles à l'avenir dans le cadre d'une modernisation souhaitable de la gestion en personnel. Le projet de création d'un Conseil National de la Justice – qui sera en principe chargé des questions disciplinaires – arrive, encore une fois, à point nommé. **Le GRECO recommande que des informations relatives aux procédures disciplinaires initiées et aux sanctions appliquées à l'égard des personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet soient conservées systématiquement et de façon centralisée.**

137. Dans le cadre de la mise en place du Conseil National de la Justice, les autorités du Luxembourg pourraient aussi souhaiter prévoir des possibilités effectives pour les particuliers d'introduire une réclamation contre le fonctionnement d'un tribunal ou parquet (la section 7 du projet législatif sur le CNJ aborde de tels mécanismes, selon les dernières informations communiquées). Actuellement, il n'est pas clair pour le public de savoir en cas de grief contre un magistrat, vers quelle autorité se tourner. L'EEG a notamment relevé que l'institution du médiateur luxembourgeois reçoit d'assez nombreux dossiers de citoyens qui se plaignent du fonctionnement de la justice (une partie de ces dossiers serait surtout motivée par une frustration de ne pas avoir obtenu gain de cause, mais ce n'est pas le cas de tous) mais ces questions ne relèvent pas de la compétence du médiateur. Les autorités luxembourgeoises soulignent au moment de l'adoption du présent rapport, que les réclamations doivent être adressées au supérieur du juge (ou procureur) ou au ministre de la justice, et qu'un recours du chef de

dysfonctionnement des services de l'Etat est aussi possible devant les juridictions civiles d'un Tribunal d'Arrondissement.

Conseils, formation et sensibilisation

138. Le système de formation initiale et continu des magistrats ne prévoyait pas, traditionnellement, de chapitre consacré aux questions d'intégrité (cela concerne au moins les magistrats des juridictions judiciaires ou ceux des juridictions administratives, et donc en toute logique ceux des autres juridictions). Dans le cadre de la formation continue, les magistrats ont en principe la faculté de suivre des séminaires et des colloques organisés en France par l'Ecole Nationale de la Magistrature, qui traitent plus particulièrement de la corruption sous des aspects divers. Comme indiqué précédemment, les magistrats des juridictions administratives ne suivaient pas le stage de formation initiale à laquelle sont tenus leurs collègues des juridictions judiciaires. Depuis la loi de juin 2012 sur les attachés de justice et la réforme qu'elle introduit, les attachés de justice, dans le cadre de la formation initiale, doivent obligatoirement suivre une formation plus poussée au sujet de la corruption en général, d'environ six à huit heures³². La loi en question (article 7) fixe l'inclusion d'un module de formation obligatoire pour les attachés de justice (parmi lesquels se recruteront l'essentiel des futurs juges judiciaires et administratifs et les procureurs) ; l'EEG a pu examiner le contenu de la première session de formation, qui reste néanmoins insuffisante à ses yeux et il reste à souhaiter qu'un contenu ambitieux soit donné à cette formation. Les entretiens sur place ont montré qu'en pratique, la sensibilisation reste globalement insuffisante : comme il a été indiqué précédemment, bon nombre des interlocuteurs de l'EEG ne pouvaient indiquer avec précision la source de leurs obligations sur l'intégrité ni la portée exacte de celles-ci (ce qui découle aussi, au moins en partie, de l'insuffisance des règles en la matière). De plus, il convient de rappeler la diversité de règles et la complexité de certaines questions – accrue par l'applicabilité du statut des fonctionnaires depuis juin 2012 (par exemple en matière de cadeaux ou de déclaration d'intérêts). L'introduction imminente de nouveaux corpus de règles de conduite ou éthiques justifierait elle aussi que des efforts supplémentaires de sensibilisation et d'information soient faits. Enfin, un dispositif n'est pas non plus en place pour conseiller un juge (ou procureur) sur ces questions ou pour informer le public du comportement attendu des juges et autres personnes siégeant dans les juridictions. Au-delà des mesures ci-dessus pour les nouvelles recrues/attachés de justice, aucune mesure n'existe ou n'est prévue pour les personnels en exercice, ou appelés à siéger temporairement (assesseurs etc.). **Le GRECO recommande que des programmes de formation dédiés soient mis en place pour les diverses personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet, qui mettraient l'accent sur les questions de l'éthique dans la justice, les conflits d'intérêts (y compris leur gestion, la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux et autres avantages, les relations avec les tiers et les diverses autres mesures préventives de la corruption et sur l'intégrité en général.**

³² En 2011 et septembre 2012, une formation supplémentaire de quatre heures a été consacrée à ce sujet par l'ancien procureur d'Etat de Diekirch, Jean Bour, compte tenu de sa connaissance spécifique de la matière réunions du GRECO depuis des années. La même formation est prévue pour le mois de septembre 2012.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

139. Comme dans les autres pays, le ministère public représente et défend les intérêts de la société. Le Luxembourg ne connaît pas l'institution du ministère public auprès des juridictions administratives et donc seules les juridictions judiciaires comprennent des procureurs. Au Luxembourg, le parquet fait partie du pouvoir judiciaire et de ce fait, l'organisation de base découle des dispositions de [la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire](#) (LOJ), citée au sujet du statut des juges. Ainsi, les chapitres respectifs concernant l'organisation de telle ou telle juridiction comprennent à chaque fois un ou plusieurs articles relatifs au parquet. Compte tenu des spécificités du Luxembourg et afin d'éviter des doublons, l'EEG a pris en compte les procureurs – en tant que « magistrats » – dans le libellé des recommandations de la partie IV³³, en se limitant dans la présente partie à souligner certains aspects spécifiques au statut des procureurs.

140. Le Parquet Général, dirigé par le Procureur général d'Etat, représente le ministère public auprès de la Cour supérieure de Justice, et notamment auprès de la Cour d'appel et de la Cour de cassation. Il se compose d'un Procureur général d'Etat, d'un Procureur général d'Etat adjoint, de quatre Premiers Avocats généraux, de cinq Avocats généraux, d'un Substitut et d'un Secrétariat du Parquet général. Les parquets représentent le ministère public auprès des deux tribunaux d'arrondissement (et les tribunaux de police des justices paix) : a) celui de Luxembourg est composé d'un procureur d'Etat, de deux procureurs d'Etat adjoints, de cinq substituts principaux, de 12 premiers substituts et de neuf substituts ; b) celui de Diekirch est composé d'un procureur d'Etat, d'un procureur d'Etat adjoint, d'un substitut principal, d'un premier substitut et d'un substitut.

Recrutement, carrière et conditions de service

141. Tout comme les juges, les procureurs se recrutent, en fonction des vacances de postes, parmi le vivier des attachés de justice décrit au chapitre IV du présent rapport. A l'issue de leur période de formation et de stage, ils sont nommés par le Grand-Duc, sur avis de la commission de stage. En cas d'avis positif entériné par la nomination, l'attaché de justice peut briguer un poste définitif de procureur. La nomination des Procureurs et procureurs adjoints se fait à la suite d'un appel à candidatures, ces dernières étant transmises avec avis du Procureur Général au Ministre de la justice qui saisit le gouvernement réuni en conseil. Ce dernier proposera un candidat au Grand-Duc qui procédera à la nomination par arrêté. Les nominations valent pour une période indéterminée, jusqu'à la cessation des fonctions pour cause de retraite, démission ou autre (ou changement d'affectation/promotion dans le cas des procureurs d'Etat). Les règles régissant la fin des fonctions de procureur, en cas de retraite ou de mesure disciplinaire, sont similaires ou identiques à celles des juges (voir toutefois ci-après les doutes quant à la procédure disciplinaire applicable).

142. Comme indiqué au chapitre relatif aux juges, il est envisagé de créer un Conseil National de la Justice qui serait chargé des questions liées à la carrière des juges et des procureurs à l'avenir. Compte tenu du rôle prépondérant du Procureur Général d'Etat dans le fonctionnement du parquet, mais aussi dans la carrière et la discipline des procureurs (et autres magistrats) individuels, cette réforme importante est à soutenir et une recommandation à cet effet a été adressée au chapitre IV.

143. Les rémunérations des procureurs sont établies de la même manière que pour les juges, et les procureurs sont rémunérés selon une échelle similaire, sachant que le poste de Procureur Général d'Etat, qui constitue le plus haut grade de la fonction (grade M7) est d'environ 12.000 € brut (comme pour le plus haut grade des juges). Les procureurs

³³ Voir paragraphes 104, 113, 119, 120, 122, 135 et 137

reçoivent aussi les allocations ou indemnités supplémentaires générales (allocation de repas) ou spécifiques (allocation mensuelle de 510€ versée aux membres du parquet qui assurent une permanence).

Gestion des affaires et procédure

144. Le travail est réparti au niveau du Parquet Général d'Etat et du Parquet par le Procureur Général d'Etat et le Procureur d'Etat, respectivement (articles 129 et 130 LOJ)³⁴. En pratique, au niveau du Parquet général, la distribution des dossiers pénaux aux avocats généraux respectifs – après leur réception³⁵ – relève de l'attribution d'un premier avocat général. La distribution des dossiers au Parquet général se fait en fonction d'une certaine spécialisation horizontale, de l'expérience acquise, des disponibilités de chacun des avocats généraux et du plan de service respectif. Au sein des parquets subordonnés, l'attribution des dossiers nouvellement enregistrés se fait à tour de rôle au magistrat de service (roulement de la permanence hebdomadaire) en ce qui concerne les dossiers de droit commun (ceux qui ne relèvent d'aucune matière spécialement attribuée à un ou plusieurs magistrats spécifiques, par exemple la criminalité économique-financière, stupéfiants et crime organisé) et de délits contre la réglementation sur la circulation routière.

145. Tout en faisant partie du pouvoir judiciaire, le parquet reste en principe soumis à la logique de l'autorité hiérarchique: a) ainsi, le procureur général d'Etat est sous l'autorité du ministre de la justice ; b) le procureur général d'Etat dirige et surveille les magistrats de son parquet, les procureurs d'Etat et leurs substituts, c) ces derniers étant en même temps sous la surveillance et la direction des procureurs d'Etat (article 70 LOJ)³⁶. Dans le même temps, le ministre de la justice exerce sa surveillance sur tous les officiers du ministère public (article 72 LOJ)³⁷.

146. A la différence des juges (de l'ordre judiciaire et administratif), et malgré l'unicité théorique du corps des magistrats, les procureurs ne jouissent pas de l'indépendance et de l'inamovibilité. Un procureur peut donc être déplacé ou dessaisi d'un dossier sur décision du Procureur Général d'Etat. Apparemment, cette faculté n'est pas encadrée suffisamment. Lors des entretiens sur place, il a aussi été confirmé que les instructions sont permises dans des dossiers individuels avec quelques limites : a) la liberté de parole d'un procureur est cependant préservée par l'article 16-2 du Code d'Instruction Criminelle (CIC)³⁸ ; b) une fois que l'action publique est formellement et régulièrement engagée par la saisine du juge compétent, la hiérarchie du procureur n'a plus d'emprise sur la procédure et ne peut revenir sur la démarche ; c) le pouvoir d'instruction hiérarchique concerne seulement les instructions positives (à savoir engager des poursuites pénales contre untel) et les instructions négatives (à savoir ne pas engager de poursuites pénales contre untel) ne sont pas possibles. Selon les autorités du

³⁴ **Art.129.** « Le Procureur général d'Etat règle le service du parquet de la Cour ainsi que le service des audiences à faire par les avocats généraux. »

« **Art. 130.** Le service d'audience et le service du parquet sont distribués, par le procureur d'Etat, entre lui et ses substituts. Le procureur d'Etat est toujours maître de changer cette distribution. Il peut aussi, quand il le juge convenable, remplir lui-même les fonctions qu'il a spécialement déléguées à un substitut. »

³⁵ Les appels à des jugements sont reçus par le guichet unique installé auprès de chacun des deux Tribunaux d'Etat par les greffes respectifs et inscrits en tant que tels dans le système informatique JUCHA, qui est l'outil informatique commun à toutes les juridictions en vue de la gestion des dossiers pénaux. Ces dossiers sont transmis au greffe du Parquet général et inscrits dans ce même programme informatique.

³⁶ **Art. 70.** Les fonctions du ministère public sont exercées, sous l'autorité du ministre de la Justice, par le procureur général d'Etat; et sous la surveillance et la direction de celui-ci par les magistrats de son parquet, les procureurs d'Etat et leurs substituts.

Les substituts exercent en outre leurs fonctions sous la surveillance et la direction des procureurs d'Etat.

³⁷ **Art. 72.** Le ministre de la Justice exerce sa surveillance sur tous les officiers du ministère public.

Le procureur général d'Etat veille, sous l'autorité du ministre de la justice, au maintien de l'ordre dans tous les tribunaux et exerce la surveillance sur tous les officiers de police judiciaire et les officiers ministériels.

³⁸ « Art. 16-2. [un procureur] est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 19 et 20. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice. »

Luxembourg, cela découle de l'article 19 CCI concernant la possibilité d'injonction de poursuite du Ministre de la Justice à l'égard du Procureur Général d'Etat et de l'article 20(2) CIC édictant les mêmes prérogatives pour ce dernier à l'égard des procureurs. Mais ce principe mériterait d'être établi plus clairement, selon l'EEG. De plus, malgré les mérites d'un droit d'instruction positif (pour assurer une cohérence dans le traitement des dossiers, notamment) l'EEG considère que des risques de détournement existent toujours dans des dossiers sensibles. Selon les autorités luxembourgeoises, le droit d'instruction est un corollaire du principe de l'opportunité des poursuites qui a cours au Luxembourg (par opposition au principe de la légalité des poursuites).

147. Comme indiqué au chapitre IV, le [projet de loi N°6030/05 concernant la réforme de la Constitution](#), prévoit une série de réformes importantes concernant la relation entre les pouvoirs, y compris un nouvel article 105 dans la Constitution énonçant l'indépendance du ministère public. L'EEG considère que ceci est un développement essentiel qui va dans le bon sens et doit être soutenu (au moins aux fins d'assurer davantage l'indépendance perçue par le public), mais aussi complété par des dispositions légales visant à traduire concrètement cette indépendance dans les textes sur le fonctionnement du parquet. En effet, les représentants du parquet ont indiqué que le texte abolira probablement les instructions ministérielles mais que les instructions resteraient en vigueur au sein de la hiérarchie du parquet. Le GRECO a toujours souligné l'importance de prévoir des mécanismes clairs afin d'assurer un juste équilibre entre d'une part l'harmonisation de l'action du parquet, la responsabilité générale de son action et donc sa supervision, et la mise en œuvre des politiques pénales, et d'autre part les risques de considérations indues dans les dossiers individuels. Au vu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande 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.**

Principes éthiques, règles de conduites et conflits d'intérêts

148. Dans les domaines couverts par l'intitulé ci-dessus la situation des procureurs est – en principe – la même que dans le cas des juges de l'ordre judiciaire régis par la LOJ – texte qui régit également le statut des procureurs ; il est donc renvoyé au chapitre précédent consacré aux juges. Les forces et faiblesses des dispositifs existants sont donc les mêmes, par exemple : le manque de lisibilité de la réglementation et la nécessité de préciser les règles à appliquer, y compris celles du Statut des fonctionnaires qui concernent l'ensemble des magistrats (juges et procureurs) depuis les amendements introduits par la loi sur les attachés de justice en juin 2012.

149. Comme il a été indiqué dans le chapitre précédent relatif aux juges, un *Recueil des principes déontologiques des magistrats luxembourgeois*, en préparation au moment de la visite, a finalement été adopté et mis en application le 16 mai 2013. Comme il a été indiqué, pour l'heure les fonctions et tâches judiciaires auxquelles il fait référence sont fortement marquées par le travail et le statut des juges et des améliorations peuvent encore être apportées en vue d'améliorer la cohérence des principes contenues dans le document. Les entretiens sur place ont aussi montré que comme pour les juges, les implications réelles des règles existantes ou des dernières réformes sont peu connues des procureurs. Une recommandation générale sur les besoins en formation/sensibilisation est adressée à la partie IV, afin de combler ces lacunes.

Incompatibilités et activités accessoires ; cadeaux, restrictions en matière d'emploi après avoir quitté une fonction judiciaire ; contacts avec des tiers et informations confidentielles

150. Pour autant que les évaluateurs peuvent en juger, dans les divers domaines couverts par l'intitulé ci-dessus la situation des procureurs est la même que dans le cas des juges de l'ordre judiciaire régis par la LOJ – texte qui régit également le statut des procureurs ; il est donc renvoyé au chapitre précédent consacré aux juges. Les forces et

faiblesses des dispositifs existants sont donc les mêmes et des recommandations ont été adressées à cet effet au chapitre IV. Le *Recueil des principes déontologiques des magistrats luxembourgeois* de mai 2013 devrait lui aussi permettre de combler une part des lacunes.

Déclarations de patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

151. La situation des procureurs est la même que pour les juges. Il n'existe pas, actuellement, de dispositif de déclarations des revenus et du patrimoine au sens large et comme il a été indiqué au chapitre IV, la situation et les caractéristiques de la corruption de juges et procureurs au Luxembourg ne semble pas justifier l'instauration d'un dispositif aussi contraignant.

Contrôle et mise en œuvre

152. La question du contrôle est abordée dans la LOJ par divers articles et l'EEG a relevé que la lecture des mécanismes reste malaisée. D'une façon générale, les procureurs restent soumis à la supervision hiérarchique décrite précédemment, et au final, à la surveillance du Ministre de la Justice (articles 70 et 72 LOJ). Par ailleurs, le Procureur Général d'Etat et les procureurs d'Etat doivent veiller, sous l'autorité du Ministre de la Justice « au maintien de la discipline, à la régularité du service et à l'exécution des lois et règlements ».

153. Il semblerait qu'en dépit de règles spécifiques à la discipline des « officiers du ministère public » (articles 170 et suivants LOJ), les règles applicables aux « magistrats » d'une façon générale (articles 155 et suivants LOJ) prévalaient aussi pour les procureurs mais selon une situation juridique pour le moins confuse. En effet, la notion de « magistrat » prête parfois à confusion (voir ci-dessus la position de certains interlocuteurs sur le champ d'application du *Recueil des principes déontologiques*) et la notion d' « officiers du ministère public » (une institution disparue) ainsi donc que les règles les concernant seraient obsolètes. Selon les représentants du parquet, ce sont les articles 155 et suivants qui doivent s'appliquer aux procureurs. De l'avis de l'EEG, cela irait toutefois à l'encontre des informations données dans le même temps par les mêmes personnes selon lesquelles « les dossiers disciplinaires relèvent exclusivement du Procureur Général d'Etat » puisque ces articles 155 et suivants n'en font pas mention, alors que cela est davantage conforme à l'esprit et au texte des articles 170 et suivants. Ces mêmes interlocuteurs soulignaient d'ailleurs dans le même temps qu'à leurs yeux, la question de savoir si c'est la Cour Supérieure de Justice qui doit trancher sur une révocation (et non le procureur Général d'Etat) restait sans réponse. Par ailleurs, les réponses au questionnaire précisaient bien que l'ensemble des articles 155 à 173 LOJ restaient applicables (il n'était pas question de caractère obsolète des articles 170 à 173 LOJ). L'EEG note donc bon nombre de contradictions sur des questions pourtant essentielles et au final, des risques que les procédures ne soient pas appliquées conformément aux textes.

154. En vertu desdits articles 170 et suivants, les « *officiers du ministère public, dont la conduite est répréhensible, sont rappelés à leur devoir par le procureur général d'Etat. Il en est rendu compte au ministre de la Justice qui, selon la gravité des circonstances, leur fait faire par le procureur général d'Etat les injonctions qu'il juge nécessaires.* » (article 170 LOJ). Parallèlement, la Cour est tenue d'instruire le ministre des atteintes à leur devoir, lorsque les procureurs compromettent « l'honneur, la délicatesse et la dignité » (article 171 LOJ). L'article 172 LOJ prévoit les sanctions suivantes en cas de non-respect des lois et règlements : a) injonctions (et rappels au devoir en vertu de l'article 170) ; b) application des dispositions disciplinaires des lois et règlements qui les concernent (le libellé ne renvoie toutefois pas à des dispositions précises de la LOJ ou d'un autre texte) ; c) suspension d'activité ; d) condamnation assortie d'une éventuelle publicité du jugement ; e) destitution (et non « révocation » s'agissant des juges).

155. La situation appelle plusieurs remarques. En premier lieu, il existe – à la différence des juges – un dispositif de suivi des dossiers, de leur gestion et de leur avancement. Celui-ci se fonde sur les dispositions du Code d'instruction criminelle et de son article 18 qui impose de communiquer à la hiérarchie un état des dossiers tous les mois. L'EEG n'a pu obtenir d'informations sur la façon dont cela fonctionne en pratique. Il est en revanche clair qu'il manque, comme pour les juges, un dispositif d'évaluation individuelle régulière qui permettrait d'apprécier sur une base objective la qualité du travail accompli. Cette question est traitée plus en détail au chapitre IV, où elle fait l'objet d'une recommandation.

156. Ensuite, il est clair que la soumission à l'autorité hiérarchique jusqu'au niveau ministériel, y compris pour ce qui est de la supervision et du respect de leurs droits et obligations, place les procureurs en situation de dépendance et de contrôle très étroit. Un processus dans lequel serait impliqué un organe collégial et professionnel, dont la création est envisagée au Luxembourg et fortement soutenue au chapitre IV consacré aux juges, offrirait davantage de garanties et réduirait la sujétion au pouvoir politique. En effet, ce dernier semble jouir d'un pouvoir discrétionnaire étendu dans la décision de mise en œuvre des mesures et dans la détermination des sanctions applicables.

157. En troisième lieu, même si dans l'absolu les sanctions disciplinaires prévues apparaissent proportionnées, efficaces et dissuasives, il existe un besoin urgent de clarifier le régime disciplinaire et de sanction applicable aux procureurs, comme les entretiens l'ont montré. Il importe en effet que les procureurs sachent clairement quelles sont les règles qui leur sont applicables. En conséquence, **le GRECO recommande 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.**

Conseils, formation et sensibilisation

158. La situation est en principe la même que pour les juges et au vu des entretiens sur place, l'EEG est parvenue à la conclusion que la sensibilisation/formation des procureurs en matière de prévention de la corruption et sur les questions d'intégrité en général souffre en pratique des mêmes insuffisances. En témoignent les incertitudes importantes des représentants des procureurs lorsqu'ils sont confrontés à la lecture des règles étudiées ci-dessus. Cela concerne au moins les procureurs en exercice mais comme c'est eux également qui assurent en partie la formation, il est à souhaiter qu'à l'avenir des assurances seront prises afin d'assurer la plus grande qualité et précision de la formation des nouvelles recrues. Une recommandation générale sur les besoins en formation/sensibilisation est adressée à la partie IV, afin de combler ces lacunes.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

159. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Luxembourg :

Concernant les parlementaires

- i. **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 (paragraphe 29) ;**
- ii. **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) (paragraphe 40) ;**
- iii. **que la cohérence des futures règles en matière de cadeaux et autres avantages soit renforcée, avec une interdiction de principe (paragraphe 42) ;**
- iv. **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 (paragraphe 49) ;**
- v. **l'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction efficace concernant les manquements aux règles du futur code de conduite pour les parlementaires (paragraphe 57) ;**

Concernant les juges

- vi. **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 (paragraphe 104) ;**
- vii. **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 (paragraphe 113) ;**
- viii. **que soit clarifié le statut des diverses règles de récusation applicables aux membres des différents tribunaux et qu'il soit veillé à leur application uniforme aux diverses catégories de personnes appelées à juger dans une procédure quelle que soit la matière (paragraphe 119) ;**
- ix. **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 (paragraphe 120) ;

- x. **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** (paragraphe 122) ;
- xi. **que des informations relatives aux procédures disciplinaires initiées et aux sanctions appliquées à l’égard des personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet soient conservées systématiquement et de façon centralisée** (paragraphe 136) ;
- xii. **que des programmes de formation dédiés soient mis en place pour les diverses personnes appelées à siéger ou à travailler au parquet, qui mettraient l’accent sur les questions de l’éthique dans la justice, les conflits d’intérêts (y compris leur gestion, la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux et autres avantages, les relations avec les tiers et les diverses autres mesures préventives de la corruption et sur l’intégrité en général** (paragraphe 138) ;

Concernant les procureurs

- xiii. **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** (paragraphe 147) ;
- xiv. **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** (paragraphe 157).

160. Conformément à l’article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

161. Le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
