

European Rule of Law Mechanism: input from Luxembourg

Note: This document provides input from Luxembourg to the European Commission's first annual Rule of Law Report. The following Ministries and entities have been involved in producing this document: Ministère d'Etat, Service Médias et Communication, Ministère de la Justice, Ministère des Affaires étrangères et européennes, the latter being responsible for the overall coordination of this contribution. The following information is provided either in English or in French, two working languages of the European Commission.

I. Justice system

A. Independence

1. Appointment and selection of judges and prosecutors

The recruitment of future judges ("*attachés de justice*") is organised by a commission exclusively composed by higher judges. In principle, future judges are recruited via an exam, which can be completed by a recruitment based on application file, if, as a result of the exam, further posts need to be filled. The future judges, namely junior judges ("*attachés de justice*"), are nominated by the Grand Duke upon proposal of the recruitment commission.

For more information please refer to: <http://mj.public.lu/professions/magistrat/index.html>

2. Irremovability of judges, including transfers of judges and dismissal

The Luxembourgish Constitution explicitly guarantees the irremovability of sitting judges ("*magistrats du siège*"), which can only be suspended or deprived of their rank by a formal judgment. Any relocation can only be achieved through a renewed nomination and with the consent of the judge. However, any judge can be suspended, revoked or relocated in case of infirmity or ill-conduct, according to the conditions provided for by law.

3. Promotion of judges and prosecutors

- Current situation

For posts at the top of the judicial hierarchy, the appointment / promotion of the judges ("*magistrats du siège*") is made by the Grand Duke on the advice of the Supreme Court of Justice ("*Cour supérieure de justice*" - judicial order), or of the Administrative Court (administrative order). The other judges and public prosecutors ("*magistrature debout*") are directly appointed / promoted by the executive.

- Reform project

The appointment procedure will be standardised. All judges will be appointed / promoted by the Grand Duke as proposed by the National Council of Justice.

4. Allocation of cases in courts

Cases are distributed among judges by the heads of the jurisdictions and the public prosecutor's office.

5. Independence (including composition and nomination of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

Currently, the authority competent for e.g. disciplinary matters is the Supreme Court of Justice. The prescribed penalties include a simple warning, reprimand, fine, temporary disqualification, enforced retirement, and dismissal. A warning is issued routinely, or at the request of the prosecution, by the President of the Supreme Court of Justice in respect of all its judges and magistrate's court judges, and by the presiding judges of district courts in respect of their members. The other measures are ordered by the Court ruling in chambers at the prosecutor's request. The Court's decisions have the force of a final judgment.

It should be noted that a reform project is underway to establish a National Council for Justice.

The future National Council of Justice is planned to be composed of nine effective members, namely the president of the Supreme Court of Justice ("*Président de la Cour supérieure de justice*"), the president of the Administrative Court, the Public Prosecutor ("*procureur général d'État*"), three judges elected by their peers, two representatives of civil society and academia (designated by Parliament), and a lawyer (designated by the councils of the order of Luxembourg and Diekirch).

Essentially, the role of this new body is planned to be: to make proposals for the appointment and promotion to posts in the judiciary, to develop rules of ethics applicable to the judiciary and the supervision of their application by judges, to initiate disciplinary cases against judges, to receive and treat grievances emanating from litigants, to investigate within the jurisdictions and the public prosecutor's office ("*parquet*"), as well as to give advice to the judicial and political instances.

6. Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and ethical rules.

- Current situation

Disciplinary cases against judges of the judicial order (seat and public prosecutor's office) are investigated and judged by the Supreme Court of Justice ("*Cour supérieure de justice*"), on the requisition of the Public Prosecutor ("*procureur général d'État*"). Disciplinary cases against judges of the administrative order are investigated and judged by the Administrative Court on the requisition of the Minister of Justice.

There is an applicable code of deontology and ethics of the Luxembourg judges, adopted by the Supreme Court of Justice ("*Cour supérieure de justice*") and the Administrative Court.

- Reform project

A reform of the disciplinary law for judges is underway. In order to guarantee the principle of impartiality, the functions of engagement (National Council of Justice), investigation (magistrate of the bench) and the functions of judgment (Disciplinary Court of first instance - *Tribunal disciplinaire* and Disciplinary Court - "*Cour disciplinaire*") will be clearly separated. By introducing an appellant system, it is planned to create a double level of jurisdiction in disciplinary matters. Finally, the judges of the Disciplinary Court of first instance ("*Tribunal disciplinaire*") and the Disciplinary Court ("*Cour disciplinaire*") will be subject to election by their peers.

In terms of ethics, the National Council of Justice is planned to draw up the rules of ethics for judges and will monitor compliance with these rules by judges. All members of the judiciary will be able to apply to the National Council of Justice for an opinion on an ethical issue.

7. Remuneration/bonuses for judges and prosecutors

The Constitution provides for the following mechanism: the salaries of judges are fixed by law. Apart from exceptional cases provided for by law, no judge may accept salaried functions from the Government, unless he or she exercises them for free, without prejudice to cases of incompatibility determined by law.

8. Independence/autonomy of the prosecution service

Public prosecution is exercised under the authority of the Minister of Justice. The Minister of Justice may order the Public prosecutor (*“procureur général d’État”*) to initiate proceedings or to seize the competent court with such written requisitions as he or she considers appropriate. However, the Minister of Justice is not authorised to instruct the prosecution not to pursue a case.

Although the independence of the prosecution is not formally enshrined in law, it is recognised in Luxembourg that the prosecution is in fact independent.

9. Independence of the Bar (chamber/association of lawyers)

The law of 10 August 1991 on the profession of lawyer¹ as modified provides that all lawyers wishing to practice must belong to a professional association established in the Grand Duchy of Luxembourg: the law society or Bar association. In the exercise of his or her function, a lawyer is entirely autonomous. He or she is independent of the authorities, the judge and the client. In order to be registered with a Bar association, lawyers will have to fulfill certain conditions. The candidates will have to prove for instance their professional knowledge and good reputation. There is one law society in Luxembourg City and another one in Diekirch. These two associations are independent of one another and each have legal capacity. They are also independent of the public authorities and judiciary. As foreseen by article 19 of the aforementioned law, its Council of the Order may adopt internal regulations that determine the professional rules, which constitutes a guarantee of independence.

10. Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

As part of the modernisation of the rule of law a justice reform is underway. The guidelines are the modernisation of justice and the consolidation of the independence of justice, while making it more efficient, accessible and understandable for citizens.

11. Other - please specify

/

B. Quality of justice

12. Accessibility of courts (e.g. court fees, legal aid)

Legal aid is organised by articles 37 and 37-1 of the amended law of 10 August 1991 on the profession of lawyer and the modified grand-ducal regulation of 18 September 1995 concerning legal aid². The aim of legal aid is to ensure the defense of the interests of litigants whose resources are insufficient within the meaning of the aforementioned law and regulation. It covers the indemnities paid to the lawyers appointed by the President of the Bar as well as the costs relating to proceedings, procedures, or acts.

¹ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1991/08/10/n3/jo>

² <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1995/09/18/n2/jo>

Legal aid is granted in extrajudicial and judicial matters, in contentious or non-contentious matters, as claimant or defendant, as well as in disciplinary proceedings if the beneficiary is detained in a penitentiary center. It applies to all proceedings brought before a court of the judicial or administrative order.

The Luxembourg and Diekirch Bars are competent to receive legal aid request forms and to check, on the basis of the supporting documents provided, whether the conditions for granting legal aid are met.

If the claimant is a minor, the benefit of legal aid is granted irrespective of his parents' income situation.

It should be noted that, as it stands, the legal framework for legal aid only provides for the possibility of full reimbursement of lawyers' fees and covered legal costs.

Discussions are underway to reform the legal aid system in order to simplify administrative procedures and offer, under certain conditions, partial coverage of the costs and allowances of lawyers covered to applicants whose resources just exceed legal thresholds.

The modified grand-ducal regulation of 28 November 2009 setting the tariff for legal costs of all kinds³ fixes the compensation to be allocated in all matters to experts, witnesses, interpreters and technicians each time they are the subject of a requisition, a summons or a designation by a judicial authority or by judicial police officers or persons having this capacity for the exercise of their legal missions or by agents exercising judicial police missions.

13. Resources of the judiciary (human/financial)

The courts and the administrative courts are governed by the law of 7 March 1980 on the judicial organisation⁴ and by the law of 7 November 7 1996 relating to the organisation of the courts of the administrative order⁵, as they were modified.

The staff of the judicial courts currently stands at around 800 agents, including 260 judges and 290 court clerks and assumed clerks as well as agents from other careers, such as social workers, psychologists, and computer scientists, etc.

The administrative courts are staffed by 39 agents, including 20 judges and 11 registrars.

The financial resources made available to the courts appear in the annual budget law.

In accordance with the law of 20 December 2019 on the budget of State revenue and expenditure for the financial year 2020⁶, the expenses of the judicial services were budgeted at the rate of 112,288,812 EUR for the judicial services (section 07.1) and at 5,703,443 EUR for administrative courts (section 07.3).

14. Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

The monitoring of the workload of the courts and prosecutors offices is done through the statistical service ("*Service statistique de la Justice*") publishing the main statistics of the justice system in a yearly report: <https://justice.public.lu/fr/publications.html>. It provides mostly information on new cases, judicial decisions, pending cases, and convictions.

Furthermore, the statistical service provides statistical information to different international bodies, for instance the European Commission for the efficiency of Justice (CEPEJ) or the Financial Action Task Force

³ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2009/11/28/n5/jo>

⁴ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1980/03/07/n1/jo>

⁵ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1996/11/07/n1/jo>

⁶ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2019/12/20/a886/jo>

("Groupement d'action financière" – GAFI) or the surveys of United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), using their respective specific methodologies.

At the national level, more in-depth information is provided for instance on domestic violence or drug related crime, to be used in national reports.

The statistical service is also frequently asked by the press office to provide statistical information on specific types of crimes (i.e. racial discrimination, defamation, human trafficking...).

For these thematic requests, it relies on the International classification of crime for statistical purposes (ICCS), if not otherwise requested.

15. Other - please specify

/

C. Efficiency of the justice system

16. Length of proceedings

In this context, work is currently being done on statistics to establish an internal monitoring, following the guidelines of the SATURN Centre for judicial time management (Study and Analysis of judicial Time Use Research Network), organised by CEPEJ.

17. Enforcement of judgments

In an annual report⁷, statistical information is provided concerning the public prosecutor's office in charge of executing sentences. Statistical data on convictions (for criminal cases) is available and provided for some of the above mentioned reports. Furthermore, the annual report of the prison administration provides statistical information on the enforcement of prison sentences. The execution of civil sentences, even if they are linked to penal sentences, is not monitored by the statistical service or by any other body.

18. Other - please specify

/

II. Anti-corruption framework

A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

19. List of relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption. Where possible, please indicate the resources allocated to these (the human, financial, legal, and practical resources as relevant).

Relevant authorities in charge of prevention, detection, investigation and prosecution of corruption in Luxembourg are the police and the judicial authorities. Within the Luxemburg police as well as within the Prosecutor's office, a certain number of people are specialised in combating corruption (i.e. by special training) and are responsible for corruption cases. Currently, there are about 50 police officers in the economic and financial section handling cases related to economic and financial crimes. At least ten prosecutors are assigned to the economic and financial Prosecutor's office.

⁷ <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/2019-rapport-activite-mjust/2019-rapport-activite-mjust.pdf>

Another body is the Corruption Prevention Committee ("*Comité de Prévention de la Corruption*"), which has been established by the law of 1 August 2007 approving the United Nations Convention against Corruption⁸. The Corruption Prevention Committee is an advisory body whose mission is to assist the Government in the fight against corruption.

Furthermore, the Court of Auditors⁹ is entitled to control the financial management of the instruments, administrations and services of the State, as well as public bodies insofar as these are not subject to another system of financial audit prescribed by legislation. Also, the Court can audit the use of public funds granted for a particular purpose to legal entities of the public sector and individual and legal entities of the private sector.

B. Prevention

20. Integrity framework: asset disclosure rules, lobbying, revolving doors and general transparency of public decision-making (including public access to information)

The relevant policies, laws and regulations include the Constitution, the Criminal Code, the general status of Civil Servants Act of 16 April 1979¹⁰, the Code of Conduct established by the grand-ducal decree of 14 November 2014 setting the deontological rules for members of the Government and their duties and rights in the exercise of their functions¹¹, the Code of conduct for members of Parliament ("*Députés*") from 2014 in matters of financial interests and conflicts of interest annexed to the Standing Orders of the Chamber of Deputies ("*Chambre des Députés*")¹² which includes rules on lobbying, and the Compendium of the deontological principles of the Luxembourg judges. For public access to information please refer to point 40.

21. Rules on preventing conflict of interests in the public sector

Please refer to point 20.

22. Measures in place to ensure Whistle-blower protection and encourage reporting of corruption

Whistle-blower protection has been formally introduced by the law of 13 February 2011 on strengthening the means to fight corruption¹³. Essentially, the law added two new articles (Art. L.271-1 and Art. L.271-2) to the Luxembourg Labour law Code on the protection of employees against corruption, traffic of influence and the misuse of privileged information.

As a general principle, the law prohibits the employer from retaliating against an employee who has filed a complaint or informed his or her hierarchy or the authorities of any wrongdoings aforementioned. An employee cannot be retaliated against because of his or her protests or his or her refusal to participate in an activity he or she considers, in good faith, as being constitutive of corruption, independently of who is committing the wrongdoing in the first place (Art. L.271-1 (2) of the Luxembourg Labour Code).

The law specifically excludes contractual provisions stating otherwise and provides that any termination of the employment contract because of whistle-blowing is to be considered null and void (Art. L.271-1 (3)).

Art. L271-2 provides that the employer bears the burden of proof to justify that a termination or any other adverse measure has been taken for reasons other than as retaliation against an employee exercising his or her rights under the whistle-blowing protection in place.

⁸ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2007/08/01/n15/jo> ; <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2008/02/15/n1/jo>

⁹ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/08/n1/jo>, <https://cour-des-comptes.public.lu/fr/cour/fr/en.html>

¹⁰ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1979/04/16/n1/jo>

¹¹ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/2014/11/14/n1/jo>

¹² <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/tc/2015/06/09/n1/jo>

¹³ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/02/13/n2/jo>

Any wrongful retaliation can give rise to damages.

Similar provisions are in place for public officials under provisions in the law of 16 April 1979 determining civil servants' status¹⁴ and the law of 24 December 1985 determining local civil servants' status¹⁵.

Furthermore, public officials are required by article 23 (2) of the Luxembourg Criminal Procedure Code to denounce any suspicion of a crime or an offence to the state prosecutor, irrespective of the agents' obligations under professional secrecy rules. Article 23 (3) applies specifically to money laundering and financing of terrorism.

As regards the implementation of the EU Whistle-blower directive, the Government of Luxembourg plans to broaden the scope of application of the directive to all of its national law.

23. List the sectors with high-risks of corruption in your Member State and list the relevant measures taken/envisaged for preventing corruption in these sectors. (e.g. public procurement, healthcare, other).

Luxembourg strives to ensure full compliance with the commitments made through every sector. Beside the above-mentioned measures taken in the public sector, Luxembourg has a Court of Auditors, created in 1999¹⁶. It is one of the institutions with an important role to play in the prevention and detection of corruption. The Court of Auditors controls the financial management of the instruments, administrations and services of the State. The Court is also entitled to examine other public bodies insofar as these are not subject to another system of financial audit prescribed by legislation. Finally, the Court can audit the use of public funds granted for a particular purpose to legal entities of the public sector and individual and legal entities of the private sector.

Mention should also be made of the Supervisory Authority for the Insurance Sector ("*Commissariat aux assurances*"), the Registration Duties, Estates and VAT authority ("*Administration de l'enregistrement et des domaines*"), and the customs administration.

Furthermore, another body, the Financial Sector Supervisory Commission ("*Commission de Surveillance du Secteur Financier*", hereafter "*CSSF*") performs its duties of prudential supervision and supervision of the markets for the purposes of ensuring the safety and soundness of the financial sector, solely in the public interest. Within the limits of its remit, it ensures that the authorised entities and the issuers are complying with the regulations applicable to them, including those aiming to ensure the protection of the financial consumers and the prevention of the use of the financial sector for the purposes of money laundering or terrorist financing. The CSSF is in charge of ensuring compliance with the professional obligations regarding the fight against money laundering and terrorist financing by all the persons supervised, authorised or registered by it. (<https://www.cssf.lu/>)

24. Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector

In addition to the measures already implemented by the government to ensure risk prevention, Luxembourg is currently implementing the Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law within this framework.

¹⁴ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1979/04/16/n1/jo>

¹⁵ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1985/12/24/n3/jo>

¹⁶ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/08/n1/jo>

C. Repressive measures

25. Criminalization of corruption and related offences

Please refer to point 26.

26. Overview of application of sanctions (criminal and non-criminal) for corruption offences (including for legal persons)

Luxembourg has made significant efforts in the area of corruption and has approved and implemented the following international instruments in national law:

- 1) the Convention established on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, relating to the protection of the financial interests of the European Communities, signed in Brussels, on 26 July 1995;
- 2) the Protocol established on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, to the Convention on the protection of the financial interests of the European Communities, signed in Dublin, on 27 September 1996;
- 3) the Protocol established on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning the interpretation, for a preliminary ruling, by the Court of Justice of the European Communities, of the Convention on the protection of interests of the European Communities, signed in Brussels, on 29 November 1996;
- 4) the Convention established on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of the Member States of the European Union, signed at Brussels, 26 May 1997;
- 5) the Second Protocol established on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, to the Convention on the protection of the financial interests of the European Communities, signed in Brussels, on 19 June 1997;
- 6) the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Convention of 21 November 1997 on combating bribery of foreign public officials in international business transactions;
- 7) the Criminal Law Convention on Corruption, signed in Strasbourg, on 27 January 1999;
- 8) the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by the General Assembly of the United Nations in New York on 15 November 2000 ("Palermo Convention");
- 9) the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, signed in Strasbourg, on 15 May 2003;
- 10) Council Framework Decision 2003/568 / JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector;
- 11) the United Nations Convention against Corruption, adopted by the United Nations General Assembly in New York on 31 October 2003 and opened for signature in Mérida (Mexico) on 9 December 2003.

The Luxembourg Criminal Code is well supplied with provisions that penalise the most varied forms of corruption: provisions in relation with corruption of national and foreign public officials, active and passive corruption in the private and public sector, provisions in relation with corruption, illegal acquisition of interest and influence peddling that involves public officials or misappropriation (articles 246 and following of the Criminal Code). The offense of money laundering has been implemented in national law in article 506-1 of the Criminal Code and provides, in particular, as a primary offense, corruption. Furthermore, by the law

of 3 March 2010¹⁷, criminal liability of legal persons has been introduced in the Criminal Code and in the Code of Criminal Procedure. Thus, articles 34 to 40 of the Luxembourg Criminal Code provide that a legal person may be found criminally responsible and punished when a crime or an offence is committed in its name and in its interest by its legal bodies or its legal or de facto leaders.

These same articles state that the criminal liability of a legal person does not exclude that of the individuals who are the perpetrators or accomplices of the offences committed.

Specifically, where the criminal liability of the corporation is recognised, the penalties incurred may be a fine, a special forfeiture, the exclusion of participation in the procedures for awarding public contracts and concession contracts or the dissolution (article 35 of the Luxembourgish Criminal Code). In addition to criminal liability, civil liability of legal entities may also be incurred, provided that fault and prejudice exist and a causal link can be established between the two. This type of liability is provided for in Articles 1382 and 1383 of the Luxembourg Civil Code.

27. Potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)

In Luxembourg, members of Parliament (“*Députés*”) benefit from political immunity. They enjoy two forms of immunity. On the one hand, they cannot be subject to investigation or prosecution of opinions or votes expressed in the exercise of their functions. This immunity is absolute. On the other hand, they cannot be prosecuted or arrested for a criminal offense during the parliamentary session without the express authorisation of the Parliament, apart from cases of *flagrante delicto*. Moreover, under the laws of Luxembourg there are three categories of persons who can only be tried according to special procedures: members of government¹⁸, judges¹⁹ and judicial-police officers.

III. Media pluralism

A. Media regulatory authorities and bodies

28. Independence, enforcement powers and adequacy of resources of media authorities and bodies

- The Luxembourg Independent Media Authority ALIA²⁰ (hereafter “the Authority”) is in charge of monitoring the application of regulatory requirements related to audiovisual services and media. As regards its legal status, the Authority is an independent public body with its own legal personality. Its supervisory activities cover linear television, on-demand services (VOD) and national, regional and local radio stations.

The Authority decides directly on the grant and withdrawal of permits for regional radio services (transmission networks) and local radio services. The Minister in charge of media must consult the Authority before granting licenses and permits for national and international media services. Furthermore, its independence is formally recognised by the law of electronic media as amended, which also provides that the Authority is financially and administratively independent. In this respect, the Authority is continuously growing in terms of human resources.

The Authority has the power to impose sanctions, which can be appealed in administrative courts. Article 35sexies of the law on electronic media²¹, as amended, lists the administrative sanctions applied by the

¹⁷ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2010/03/03/n1/jo>

¹⁸ Articles 78 to 83 of the Constitution

¹⁹ Article 91 of the Constitution

²⁰ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2013/11/14/n1/jo>

²¹ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1991/07/27/n1/jo>

Authority in case of a violation of the law. However, the Authority cannot impose sanctions or reprimands on violations that fall within the scope of criminal law.

- The Luxembourg Press Council is the self-regulating body equally composed of editors and journalists. It is in charge of issuing press passes and of the self-regulation of the profession. It has published a code of conduct on the rights and duties of journalists and editors. Its Complaints Commission treats complaints on editorial content. The Press Council may also issue recommendations and guidelines on matters regarding freedom of expression in the media or the work of journalists and editors. Its members are appointed by grand-ducal decree on the proposal of the sector. Its independence is formally recognised in the law on electronic media as amended.

29. Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media authorities and bodies

The Board of Directors ("*Conseil d'administration*") of ALIA has 5 members, one of whom is its Chairman and all of whom are appointed by the Grand Duke, at the recommendation of the Government.

Members of the Board of Directors may not be members of the Government, the Chamber of Deputies, the Council of State or the European Parliament. They may not hold any municipal position, or mandate in any entity supervised by the Authority, nor may they hold any direct or indirect interest in any company or other body that comes within the scope of the Committee. There is no procedure to revoke a member of the Board. The law only foresees a procedure for the replacement of Board members who have resigned, died or who are permanently incapable of performing their duties.

The Grand Duke appoints the Director ("*directeur*") for a renewable 5-year term of office, following a proposal by the Government based on the advice of the Board of Directors. The Director shall hold a university degree and may not be member of the Government, the Chamber of Deputies, the Council of State or the European Parliament. He or she may not hold any municipal position, undertake any activity that is incompatible with his or her position, or hold any direct or indirect interest in any company or other body that comes within the scope of the Authority.

The mandate of the Director may be revoked, if the latter is permanently unable to perform his or her duties or no longer meets position requirements. This procedure is triggered by the Government requesting the opinion of the Board of Directors.

B. Transparency of media ownership and government interference

30. The transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter)

Official notices are published in all daily newspapers.

Besides state advertising, and in order to promote the diversity of the Luxembourgish press landscape, the printed press is supported by a public aid scheme consisting in a basic amount, identical for all eligible newspapers, and a proportional amount calculated on the basis of the quantity of pages. A fixed amount of 100 000 EUR is allocated to online media fulfilling the criteria. The total amount of the distributed aid is published annually. In 2019, for instance, 7.8 million EUR have been allocated to news publishers. The press aid scheme was instituted in 1976 and the allocation of funds does not interfere with the editorial independence of the beneficiary media.

31. Public information campaigns on rule of law issues (e.g. on judges and prosecutors, journalists, civil society)

No specific information to submit.

32. Rules governing transparency of media ownership

Print media are legally required to publish once a year ownership structures, in case a shareholder holds more than 25% of the company, as well as the identity of persons of the board of directors and the general manager.

Media holding a concession or a permission also have to make this information available to the public.

Furthermore, the Law on register of beneficial owners of 18 December 2018 puts in place the Register of Beneficial Owners ("*Registre des bénéficiaires effectifs*"), a central register listing information on the natural persons behind Luxembourg companies and other legal entities.

C. Framework for journalists' protection

33. Rules and practices guaranteeing journalist's independence and safety and protecting journalistic and other media activity from interference by state authorities

The law on freedom of expression in the media²² provides the journalists working in Luxembourg with extensive rights, for instance as regards the protection of sources. Journalists are also legally protected in case of editorial change²³.

The Platform to promote the protection of journalism and the safety of journalists by the Council of Europe lists no active alert for Luxembourg.

Luxembourg is regularly benchmarked as one of the safest countries in the world²⁴.

34. Law enforcement capacity to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists

No specific dispositions.

35. Access to information and public documents

Please refer to point 40.

36. Other - please specify

/

²² <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/tc/2010/04/30/n1/jo>

²³ Chapter III of the law on freedom of expression in the media

²⁴ <https://rsf.org/en/ranking>

IV. Other institutional issues related to checks and balances

A. The process for preparing and enacting laws

37. Stakeholders'/public consultations (particularly consultation of judiciary on judicial reforms), transparency of the legislative process, rules and use of fast-track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions).

a. Stakeholders'/public consultations (particularly consultation of judiciary on judicial reforms)

- Conseil d'État

Le Conseil d'État, qui est une institution indépendante composée de 21 conseillers dont 11 au moins doivent être détenteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur en droit, doit obligatoirement être entendu en son avis sur tous les projets et propositions de loi, ainsi que sur les amendements s'y rapportant avant le vote parlementaire sur l'ensemble de la loi.

L'avis du Conseil d'État est également requis pour chaque projet de règlement grand-ducal avant qu'il ne soit soumis à la signature du Grand-Duc. Le Conseil d'État doit ainsi se prononcer sur tous les éléments du futur règlement grand-ducal, y compris les amendements apportés au projet initial.

- Chambres professionnelles

Les chambres professionnelles ont pour mission essentielle la sauvegarde et la défense des intérêts des groupes professionnels qu'elles représentent en faisant entendre leur avis vis-à-vis des pouvoirs publics. Elles trouvent leur fondement légal dans la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce et la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des métiers²⁵, et sont au nombre de cinq, à savoir :

- Chambre des salariés,
- Chambre des fonctionnaires et employés publics,
- Chambre d'agriculture,
- Chambre de commerce,
- Chambre des métiers.

Pour tous les projets et propositions de loi ainsi que pour chaque projet de règlement grand-ducal ou ministériel concernant principalement les professions relevant d'une chambre professionnelle, l'avis de celle-ci doit être demandé préalablement à l'adoption des textes. Il en est de même des amendements qui comportent de nouvelles dispositions. Si un projet de loi ou de règlement couvre diverses matières, toutes les chambres professionnelles principalement intéressées doivent en être consultées.

Les chambres professionnelles peuvent s'autosaisir pour formuler tout avis au Gouvernement sur des textes ou sujets relatifs à leur objet ou leurs missions.

Il n'existe pas de procédure d'urgence ou autre permettant au législateur ou aux autorités réglementaires de renoncer à solliciter l'avis des chambres professionnelles.

²⁵ http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-chambres_professionnelles-20191202-fr-pdf.pdf

- Autres organes

Pour l'élaboration des lois, la consultation d'organes autres que les chambres professionnelles peut être exigée par le législateur ou par des traités internationaux. Les autorités dont il s'agit sont en général des établissements publics et des ordres professionnels (ex. : Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), Commission nationale pour la protection des données (CNPD), Centre pour l'égalité de traitement (CET)). Leur saisine s'effectue en principe au stade initial de la procédure. Cf. aussi le point 39.

- Autorités

En dehors de toute prescription légale, le Gouvernement ou le ministre initiateur peut toujours procéder à la consultation d'autorités, par exemple judiciaires, ou même de personnes morales de droit privé, s'il estime que l'avis de celles-ci peut contribuer à améliorer la qualité de la loi en projet ou en faciliter l'application pratique future. À titre d'exemple, dans le cadre du projet de loi portant organisation du Conseil suprême de la justice, ont ainsi été consultés : le Tribunal administratif, la Cour administrative, le Tribunal d'arrondissement du Luxembourg et de Diekirch, la Cour supérieure de Justice, les Justices de Paix, le Parquet général et les parquets de Luxembourg et de Diekirch, le Barreau de Luxembourg, le Groupement des Magistrats luxembourgeois, etc.).

b. Transparency of the legislative process

Tous les projets ou propositions de loi déposés à la Chambre des Députés, les amendements s'y rapportant, les avis émis par les organes consultatifs ainsi que les procès-verbaux des discussions menées au sein des commissions parlementaires compétentes sont publiés, sous la forme de documents parlementaires, sur le site internet de la Chambre des Députés²⁶.

c. Use of fast-track procedures or emergency ordinances (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions)

- Procédure d'urgence en matière réglementaire

En matière réglementaire, l'avis du Conseil d'État est en principe requis pour chaque projet de règlement grand-ducal avant qu'il ne soit soumis à la signature du Chef d'État. Le Conseil d'État doit ainsi se prononcer sur tous les éléments d'un futur règlement grand-ducal, y compris les amendements apportés au projet initial. Dans les cas d'urgence à apprécier par l'exécutif, il peut toutefois être renoncé à la saisine du Conseil d'État d'un projet de règlement grand-ducal ou d'amendements à celui-ci, à moins que la loi n'en requière expressément la consultation du Conseil d'État.

Le recours à la procédure d'urgence en matière réglementaire est consacrée à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État²⁷.

Dans la pratique, ce recours se fait sur la base d'un rapport motivé du ministre initiateur, qui est approuvé par le Conseil de gouvernement avec l'avant-projet de règlement, puis transmis au Chef d'État.

- Crise nationale ou internationale

En cas de crise nationale ou internationale, l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution²⁸ permet au pouvoir exécutif de prendre, s'il y a urgence, des règlements mêmes dérogatoires à des dispositions légales existantes, et ceci en toute matière. Les mesures prises doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi. De même, il faut qu'elles soient conformes à la Constitution ainsi qu'aux

²⁶ <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite>

²⁷ http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/conseil_etat/20171219

²⁸ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/constitution/20191214>

traités internationaux. La Constitution limite la durée de validité de ces règlements à dix jours, ou à trois mois (durée maximale) en cas de prolongation par la Chambre des Députés. Tous les règlements pris en vertu de ces dispositions cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

En outre, la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. Depuis la consécration de cet article (dans sa forme initiale) dans la Constitution par une loi du 19 novembre 2004²⁹, cet instrument à disposition de l'exécutif a trouvé application deux fois, et ce, dans le cadre de la crise financière de 2008³⁰ et, actuellement, dans le contexte de la lutte contre le virus COVID-19³¹.

38. Regime for constitutional review of laws

- Contrôle de constitutionnalité

L'article 95ter de la Constitution confère à la Cour constitutionnelle la compétence exclusive de statuer *a posteriori*, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution. En instituant la Cour constitutionnelle, le constituant a ainsi soustrait de manière formelle le contrôle de la constitutionnalité des lois à la connaissance du juge ordinaire.

Le paragraphe 2 de l'article 95ter de la Constitution réserve à toute juridiction, même à des juridictions qui ne sont pas des juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif, le droit de saisir à titre préjudiciel le juge constitutionnel. Les juridictions disciplinaires des organes professionnels sont ainsi admises à soumettre une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Ni la Constitution ni la loi du 27 juillet 1997 portant organisation d'une Cour constitutionnelle³² ne prévoient cependant la saisine directe de la Cour par une partie, fût-ce à titre d'intervention.

Lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction, celle-ci est tenue de saisir la Cour constitutionnelle. L'article 6 de la prédite loi du 27 juillet 1997 dispense toutefois le juge de cette saisine dans certaines hypothèses³³.

Le juge du fond ne saurait se dispenser de l'examen des cas de dispense énoncés dans la loi en décidant lui-même de la constitutionnalité de la disposition légale attaquée au regard des critères dégagés par le juge constitutionnel, et ainsi empiéter sur la compétence de celui-ci.

Par ailleurs, si une juridiction estime qu'une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose et qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, l'article 6 de la loi précitée du 27 juillet 1997 l'oblige à la soulever d'office.

La juridiction qui a posé la question préjudicielle est tenue pour la solution du litige dont elle est saisie de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle et de laisser inappliquées la loi ou la disposition législative déclarées inconstitutionnelles. La déclaration de non-conformité de la loi à la Constitution, prononcée par la Cour constitutionnelle, opère d'ailleurs par essence *ab initio*, dès l'entrée en vigueur de la disposition légale invalidée.

Le juge constitutionnel ne peut pas annuler la loi ou la disposition législative jugée contraire à la Constitution. Il appartient au législateur d'abroger ou de modifier la loi défallante, sans qu'il soit tenu à un délai pour ce faire. La déclaration de non-conformité à la Constitution par la Cour constitutionnelle a toutefois un effet relatif élargi en ce sens que l'arrêt rendu s'impose non seulement à la juridiction qui a posé la question préjudicielle, mais à toutes les autres juridictions. En effet, la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la

29 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2004/11/19/n1/jo>

30 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2008/10/10/n1/jo>

31 <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/18/a165/jo> ; <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/03/24/a178/jo>

32 http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/cours_tribunaux/20191214

33 <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1997/07/27/n6/jo>

Cour constitutionnelle dispense les juridictions de saisir la Cour constitutionnelle sur une question ayant le même objet et leur impose de se conformer, pour la solution du litige dont elles sont saisies, à l'arrêt rendu par la Cour.

La déclaration d'inconstitutionnalité entraîne la nullité des décisions et l'inapplicabilité, voire, le cas échéant, la nullité des dispositions réglementaires qui se rattachent à la loi déclarée inconstitutionnelle.

Afin d'assurer un certain degré de notoriété aux arrêts de la Cour constitutionnelle, l'article 14 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle exige que ceux-ci soient publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg dans les trente jours de leur prononcé.

- Procédure de révision de la Constitution

La procédure de révision de la Constitution est régie à l'article 114 de la Constitution³⁴.

Depuis janvier 2019, la Constitution a été révisée à deux reprises. Chacune de ces révisions concernait l'article 95ter qui a trait à la Cour Constitutionnelle :

- La loi du 6 décembre 2019 portant révision de l'article 95ter de la Constitution³⁵ a eu pour objet de prévoir, en premier lieu, la possibilité de recourir à des suppléants lorsque la Cour Constitutionnelle rencontre des difficultés pour se composer utilement. En deuxième lieu, il a été inscrit dans le texte constitutionnel le principe selon lequel la Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq magistrats avec la faculté de siéger en formation plénière de neuf magistrats lorsqu'elle est saisie d'une affaire d'une importance particulière.
- Une seconde révision de l'article 95ter de la Constitution, qui est actuellement en cours, a pour objet de régler les effets attachés aux arrêts de la Cour Constitutionnelle dans le texte constitutionnel en conférant un effet général et absolu aux arrêts de la Cour constitutionnelle. Cette nouvelle règle permettra de mettre fin à des situations qui maintiennent en vigueur des textes déclarés non conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle.

Pour plus de détails concernant ces révisions constitutionnelles, il est renvoyé au site internet de la Chambre des Députés³⁶ qui regroupe l'ensemble des travaux parlementaires y relatifs sous les numéros de document parlementaire 7414A et 7414B.

Il convient par ailleurs d'indiquer qu'une révision substantielle de la Constitution luxembourgeoise est actuellement en cours afin d'obtenir une Constitution plus moderne et contemporaine. Cette révision constitutionnelle sera mise en œuvre en plusieurs étapes. La liste reprenant les articles sujets à révision peut être consultée sur le site internet de la Chambre des Députés sous le numéro de document parlementaire 6030.

B. Independent authorities

39. Independence, capacity and powers of national human rights institutions, ombudsman institutions and equality bodies

Le Luxembourg connaît différentes institutions publiques qui sont actives dans le domaine de la protection des droits humains : la Commission consultative des droits de l'homme (ci-après « CCDH »), le Centre pour

³⁴ <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20191214-fr-pdf.pdf>

³⁵ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2019/12/06/a831/jo>

³⁶ <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite>

l'égalité de traitement (ci-après « CET »), l'Ombudsman, et l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après « OKaJu »).

- Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)

La CCDH a été créée en 2008 par une loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des droits de l'homme au Grand-Duché de Luxembourg³⁷.

Son article 1(2) détermine les missions de la CCDH comme suit :

« La Commission est un organe consultatif du Gouvernement qui a pour mission la promotion et la protection des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. A cette fin, elle adresse au Gouvernement des avis, études, prises de position et recommandations qu'elle élabore en toute indépendance sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Dans ses avis elle attire l'attention du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme. Le Premier Ministre transmet les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission à la Chambre des Députés. »

L'article 2(1) de la même loi prévoit que : *« La Commission émet ses avis, élabore ses études, formule ses prises de position et recommandations soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative. »*

Dans la procédure législative luxembourgeoise, il est de pratique courante que la CCDH est demandée en son avis sur tout projet/proposition de loi qui a une importance pour respectivement un impact sur les droits humains. La CCDH transmet son avis au Premier ministre qui est tenu par la loi de le transmettre à la Chambre des Députés.

Dans les hypothèses où l'avis de la CCDH n'est pas expressément sollicité par l'auteur d'un projet/proposition de loi, celle-ci est libre de se saisir de sa propre initiative et transmettre son avis relatif au projet/proposition de loi au Premier ministre qui est tenu de le transmettre à la Chambre des Députés.

D'autres fonctions et moyens d'action pour la CCDH sont prévus à l'article 3 de la même loi, comme :

- proposer au Gouvernement des mesures et des programmes d'action pour favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme ;
- suivre les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ;
- conseiller le Gouvernement pour l'élaboration des rapports aux organes régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme ;
- faciliter l'échange d'informations entre les institutions et organes nationaux de défense des droits de l'Homme.

La Commission se compose de vingt et un membres avec voix délibérative au plus, nommés par le Gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans. En outre, le Gouvernement est représenté au sein de la Commission par un délégué qui assiste aux réunions avec voix consultative. Les membres de la Commission sont des personnes indépendantes représentatives issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société. Le Gouvernement peut décider, sur proposition des trois quarts des membres de la Commission, de révoquer un membre de la Commission. Le président et les deux vice-présidents de la Commission sont désignés par la majorité absolue des membres ayant droit de vote pour une durée correspondant à celle du mandat de la Commission.

³⁷ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/11/21/n1/jo>

- Centre pour l'égalité de traitement (CET)

Le CET a été créé en 2006 par une loi du 28 novembre 2006³⁸. Son article 9 définit ainsi ses missions : « *Le Centre, qui exerce ses missions en toute indépendance, a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les convictions, l'handicap et l'âge.* »

Ses moyens d'action sont listés à l'article 10 qui dispose que : « *Dans l'exercice de sa mission, le Centre peut notamment : - publier des rapports, émettre des avis ainsi que des recommandations et conduire des études sur toutes les questions liées aux discriminations visées à l'article 18; – produire et fournir toute information et toute documentation utiles dans le cadre de sa mission; – apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination [...] en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits.*»

L'article 12 prévoit encore que les membres du CET « *exercent leur mission en toute neutralité et indépendance* », « *sans intervenir dans les procédures judiciaires en cours* ». En outre, ils peuvent demander « *toute information pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel, qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ».

Le Centre est composé d'un collège de cinq membres dont un président. Le mandat du président et des membres du Centre a une durée de cinq ans. Ils sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés en fonction de leur compétence dans le domaine de la promotion de l'égalité de traitement. Les fonctions de membre du Centre sont incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat et de membre du Gouvernement.

Le CET peut être demandé en son avis sur tout projet/proposition de loi qui a trait à des questions d'égalité de traitement. Il est libre d'émettre de sa propre initiative un avis sur tout projet/proposition de loi qui lui semble avoir un lien avec des questions d'égalité de traitement.

- Ombudsman

L'Ombudsman est une institution qui a été créée par une loi du 22 août 2003 instituant un médiateur³⁹.

Dans sa mission de Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, l'Ombudsman reçoit des réclamations relatives au fonctionnement des administrations de l'État et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'État et des communes.

Ainsi, tout usager qui estime, à l'occasion d'une affaire le concernant, qu'une autorité n'a pas fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer ou contrevient aux conventions, lois et règlements en vigueur, peut, par une réclamation individuelle écrite ou moyennant déclaration orale faite à son secrétariat, demander que l'affaire soit portée à la connaissance de l'Ombudsman.

L'article 4 de la loi instituant un médiateur précise les moyens d'action concrets du médiateur. En effet, le médiateur peut proposer des recommandations au réclamant et à l'administration, mais aussi suggérer des modifications qu'il juge opportun d'apporter aux textes législatifs ou réglementaires qui sont à la base de la décision. À défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé ou en cas d'inaction de l'administration suite à son intervention, le médiateur peut procéder à la publication de ses recommandations. Dans l'hypothèse où l'administration n'exécute pas une décision de justice passée en force de chose jugée et

³⁸ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2006/11/28/n1/jo>

³⁹ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/08/22/n2/jo>

qu'elle ne donne pas de suite à l'injonction du médiateur, ce dernier doit rédiger un rapport spécial adressé à la Chambre des Députés et publié au Mémorial.

Le médiateur dispose encore d'un droit d'accès élargi à l'information conformément aux dispositions de l'article 6 : « *Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, au service visé par l'enquête tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service visé est obligé de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers concernant l'affaire en question. Les Ministres et toutes autorités publiques visées au premier article doivent faciliter la tâche du médiateur. Ils doivent autoriser les fonctionnaires, employés et ouvriers placés sous leur autorité à répondre aux questions du médiateur. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.* »

- OKaJu

Avec l'entrée en vigueur de la Loi du 1^{er} avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher⁴⁰, l'OKaJu remplace l'ORK (Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand). L'OKaJu a pour mission « la promotion, la sauvegarde et la protection des droits de l'enfant ». Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la Loi du 1^{er} avril 2020, cette mission comporte les éléments suivants:

- « 1° *la réception et l'examen des réclamations qui lui sont adressées en matière de non-respect des droits de l'enfant et la formulation de recommandations en vue du redressement de la situation signalée ;*
- 2° *l'analyse des dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, afin de recommander, s'il y a lieu, aux instances compétentes des adaptations qu'il juge nécessaires pour assurer de façon durable une meilleure protection des droits de l'enfant ;*
- 3° *le signalement des cas de non-respect des droits de l'enfant aux autorités compétentes et la formulation de recommandations en vue du redressement de la situation signalée ;*
- 4° *le conseil de personnes physiques ou morales concernant la mise en pratique des droits de l'enfant ;*
- 5° *la sensibilisation des enfants à leurs droits et la sensibilisation du public aux droits de l'enfant ;*
- 6° *l'élaboration d'avis sur tous les projets de loi, propositions de loi et projets de règlement grand-ducal ayant un impact sur le respect des droits de l'enfant ;*
- 7° *l'élaboration d'avis à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des députés sur toute question portant sur les droits de l'enfant.* »

La loi du 1^{er} avril 2020 lui accorde une plus grande indépendance du gouvernement, en la rattachant directement à la Chambre des Députés, et revalorise sa fonction, étant donné que son avis devra dorénavant être demandé pour tous les projets de loi et tous les projets de règlements grand-ducaux ayant un impact sur les enfants.

L'article 6 de la loi lui accorde des pouvoirs étendus en matière d'accès aux locaux et à l'information :

« (1) *Dans l'exercice de sa mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et les agents de l'Office de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher peuvent accéder à tous les locaux d'organismes publics ou privés qui servent à l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants, durant les horaires d'ouverture de ces locaux.*

(2) *L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher peut demander, par écrit ou oralement, à l'organisme visé par l'intervention ou aux membres de son personnel tous les renseignements qu'il juge nécessaires. L'organisme*

⁴⁰ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/04/01/a282/jo>

visé est obligé de remettre à l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers concernant l'affaire en question.

Le caractère secret ou confidentiel des pièces ou des informations dont il demande la communication ne peut lui être opposé sauf en matière de défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure. »

L'OKaJu est tenu au secret professionnel (art. 7 de la loi): « *En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis sous son autorité ou dans ses communications. »*

L'article 3, paragraphe 6 de la loi prévoit que l'OKaJu « *ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle* ».

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

40. Modalities of publication of administrative decisions and scope of judicial review

- Administration transparente et ouverte

La loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte⁴¹ accorde aux personnes physiques et morales un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative. Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, le Médiateur, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles, qui sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

En application de l'article 2 de cette loi, ces organismes sont ainsi tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la loi. Ces documents sont publiés moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.

Puis, l'article 3 dispose encore que « (...) ces [organismes] sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent et qui sont accessibles en vertu de la présente loi, quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt ».

- Recours contre les décisions administratives

Tout acte qui émane d'une autorité administrative et qui constitue une décision de nature à causer un grief à un citoyen est susceptible de faire l'objet d'un recours⁴². Différentes voies de recours possibles s'offrent aux personnes affectées par une décision émanant d'un organisme étatique, d'une commune ou d'un établissement public. Peut contester une décision administrative toute personne qui estime avoir subi un grief suite à une décision rendue par l'administration luxembourgeoise.

Avant de saisir les juridictions administratives, la personne qui est en désaccord avec une décision administrative lui faisant grief a toujours la possibilité d'introduire un recours interne (ou recours gracieux) à l'administration pour qu'elle modifie sa position initialement adoptée à l'égard du requérant.

Le recours gracieux n'est soumis à aucune forme particulière, et n'a pas besoin d'être formulé par un avocat.

⁴¹ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/09/14/a883/jo>

⁴² http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/cours_tribunaux/20191214

En soi, le recours n'est soumis à aucune condition de délai. Toutefois, afin de ne pas perdre la possibilité de saisir le Tribunal administratif pour le cas où le recours gracieux n'aboutirait pas, il convient d'intenter le recours gracieux avant l'expiration du délai imparti pour un recours au Tribunal administratif (3 mois à partir du jour de la notification de la décision ou du jour où le requérant a pu prendre connaissance de la décision).

Le recours judiciaire : en règle générale, le recours devant le Tribunal administratif doit être formé dans les 3 mois du jour où la décision a été notifiée au requérant ou du jour où le requérant a pu en prendre connaissance. Le recours judiciaire doit se faire sous forme écrite.

Bien que la qualité pour attaquer une décision administrative n'appartienne pas uniquement au destinataire direct de l'acte, n'importe quel tiers n'est cependant pas admis à contester une décision administrative : le tiers doit se voir personnellement affecté par l'acte administratif.

L'objet du recours devant les juridictions administratives est :

- l'annulation de la décision attaquée : le juge se limite à déclarer l'acte comme illégal et il appartient à l'administration d'édicter un nouvel acte, en tirant les enseignements de la décision judiciaire rendue ;
- dans les cas où la loi le prévoit expressément (p. ex. le contentieux des étrangers ou de la fonction publique, etc.) la réformation de l'acte administratif : la réformation va plus loin que l'annulation, en ce que les juges administratifs ne se limitent pas, en cas de besoin, à annuler la décision attaquée, mais à y substituer leur propre décision en se mettant aux lieux et place de l'administration pour redresser les défauts initiaux de l'acte.

De par la loi, la procédure devant les juridictions administratives est une procédure écrite qui est enfermée dans des délais très stricts.

Ainsi, en première instance, l'instruction du dossier dure 7 mois. Ensuite le Tribunal rend son jugement. En instance d'appel devant la Cour administrative, l'arrêt de la cour intervient en général dans un délai de 5 mois à partir du jugement de première instance.

En matière de décisions prises par les organismes de sécurité sociale, il existe pour chaque branche d'assurance des voies de recours internes spécifiques pouvant être qualifiées de recours amiables, préalables à toute phase contentieuse.

- Procédure administrative non contentieuse

L'accessibilité des décisions administratives est garantie par une loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse⁴³ et un règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes⁴⁴.

Conformément à cette loi, la procédure administrative non contentieuse (ci-après la « PANC ») vise à assurer le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de décision administrative. Les règles de la PANC assurent ainsi à garantir la collaboration procédurale de l'administration, consacrent le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, imposent la motivation des actes administratifs et indiquent le mode de procéder des organismes consultatifs.

Plus précisément concernant la publicité des décisions administratives, l'article 5 du règlement grand-ducal précité dispose que « [l]orsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de

⁴³ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1978/12/01/n1/jo>

⁴⁴ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1979/06/08/n7/jo>

tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens ».

L'article 12 du même règlement prévoit par ailleurs que « *Toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir communication des éléments d'informations sur lesquels l'Administration s'est basée ou entend se baser ».*

- Accès du public à l'information en matière d'environnement

La loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement a transposé en droit luxembourgeois la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information environnementale. Cette loi favorise l'accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information afin de garantir une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement.

41. Implementation by the public administration and State institutions of final court decisions

En ce qui concerne les procédures relevant des juridictions civiles, les jugements et arrêts sont transmis au Ministre d'Etat en vertu de la compétence procédurale prévue par le Code de procédure civile qui dispose d'une ligne budgétaire pour régler les indemnités et dédommagements prononcés par la juridiction. L'exécution des autres éléments du prononcé incombent à l'Administration en cause.

S'agissant des procédures relevant des juridictions administratives mettant en cause une décision prise par une autorité, laquelle est annulée par la juridiction, il incombera à l'autorité dont la décision est concernée d'exécuter le jugement et de prendre une nouvelle décision en lieu et place de la dernière qui a été annulée. Dans l'hypothèse d'un recours en réformation, le tribunal se voit attribuer la compétence de statuer à nouveau, en lieu et place de l'administration, sur tous les aspects de décision administrative querellée. Le jugement se substitue à la décision litigieuse en ce qu'il la confirme ou qu'il la réforme. Il incombera à l'autorité concernée d'appliquer la décision telle que réformée par le tribunal.

Les décisions de la Cour constitutionnelle interviennent suite à une question préjudicielle qui a été posée par une partie au procès et transmise par un tribunal (de l'ordre judiciaire ou administratif) à la Cour. Si la Cour constitutionnelle décide qu'une disposition légale est contraire à la Constitution, le juge du tribunal qui a transmis la question devra écarter la disposition anticonstitutionnelle pour la prise de son jugement. La disposition légale en soi reste toutefois en vigueur à moins que la Chambre des Députés ou le Gouvernement décident de la changer. Il faut toutefois remarquer que les décisions de la Cour constitutionnelle sont publiques et publiées toutes et entièrement sur le site internet justice.public.lu. Tout juge devra tenir compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle pour trancher ses affaires. En pratique, une disposition légale déclarée non conforme la Constitution, même si elle existe toujours dans l'ordonnement juridique et n'a pas été modifiée par le législateur suite à une telle décision, devra être écartée par tout juge dans la prise de ses décisions.

D. The enabling framework for civil society

42. Measures regarding the framework for civil society organisations

- ONG

Au Luxembourg, les ONG n'ont pas de statut général déterminé par la loi. Or les associations et les fondations sans but lucratif sont régies par la loi modifiée du 21 avril 1928⁴⁵, en vertu de laquelle elles doivent solliciter l'approbation, par voie d'arrêté ministériel, pour toute libéralité dont ils bénéficient et dont le montant est supérieur à 30.000 EUR. À cet effet, une demande doit être adressée au Ministre ayant la justice dans ses attributions. En outre, il faut que l'identité du donateur peut être établie. Toutefois, cette autorisation « *n'est pas requise pour l'acceptation de libéralités entre vifs effectuées par virement bancaire provenant d'un établissement de crédit autorisé à exercer ses activités dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen* ».

En outre, des dispositions légales encadrant les droits et les obligations des organisations non gouvernementales de développement (ci-après « ONGD ») agréées par le Ministère des Affaires étrangères et européennes sont inscrites dans la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire⁴⁶, qui détermine entre autres les conditions d'octroi d'un agrément ministériel pour les ONGD et les taux de cofinancements pour les projets éligibles. Cette loi est complétée par un certain nombre de règlements grand-ducaux.

- Consultation et participation de la société civile

Le Gouvernement favorise et encourage l'implication de la société civile, tels que les partenaires sociaux et les organisations ou associations agissant dans un domaine particulier, dans le cadre de l'élaboration d'avant-projets de loi qui les concernent directement ou indirectement. Des échanges entre les membres du Gouvernement et les groupements respectifs ont lieu en amont voire au cours de l'élaboration d'un tel avant-projet de loi.

La consultation de la société civile se retrouve également au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'actions nationaux.

Exemples :

- Le plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024. Afin d'assurer que les sujets abordés dans le nouveau plan national coïncident avec les sujets ressentis comme les plus pressants par les personnes handicapées au Luxembourg, le choix des sujets a été effectué par le Conseil supérieur des personnes handicapées, ensemble avec le Steering Group « Plan d'action ». Ces deux organes de consultation étaient composés majoritairement de personnes en situation de handicap et de représentants d'associations de et pour personnes handicapées.

- En 2017, un groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme », réunissant des représentants du secteur public, des institutions nationales des droits de l'Homme, du secteur privé, de la société civile, des syndicats et du monde académique a été mis en place pour donner suite au premier plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme.

⁴⁵ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1928/04/21/n2/jo>

⁴⁶ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1996/01/06/n1/jo>

- Des représentants de la société civile sont conviés régulièrement aux réunions du Comité interministériel pour la coopération au développement qui donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement ainsi que sur les questions ayant trait à la cohérence des politiques pour le développement.

- Fiche d'évaluation d'impact

Dans le cadre de la procédure législative et réglementaire, un avant-projet de loi ou un avant-projet de règlement grand-ducal est obligatoirement accompagné d'une fiche d'évaluation d'impact pour refléter l'impact de la mesure législative ou réglementaire sur la société civile et les différentes parties prenantes. À des fins de transparence, cette fiche renseigne sur les organes de la société civile qui ont été consultés dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de loi ou de règlement grand-ducal.

43. Other - please specify

En matière d'élaboration de la politique européenne, le Gouvernement prévoit la continuation d'un débat européen avec les citoyens et la société civile intensifié au Luxembourg, par exemple à travers des consultations citoyennes sur des thèmes européens choisis.

*

*

*