

Bruxelles, le 5.7.2023
SWD(2023) 816 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2023 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg**

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2023 sur l'état de droit

La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} -
{SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} -
{SWD(2023) 809 final} - {SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} -
{SWD(2023) 812 final} - {SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} -
{SWD(2023) 815 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

RÉSUMÉ

Le système de justice luxembourgeois a maintenu son niveau très élevé de perception de son indépendance auprès du grand public et continue de fonctionner de manière efficace. Le gouvernement a adopté toutes les réformes constitutionnelles prévues, ce qui a conduit à la création du Conseil national de la justice et au renforcement de l'indépendance du ministère public. Les réformes législatives concernant la composition du Conseil national de la justice, qui visaient à aligner celui-ci sur les normes européennes, et le statut des magistrats ont également été adoptées. Le premier projet pilote concernant la numérisation de la justice administrative a été lancé, mais d'autres mesures d'amélioration sont nécessaires. La réforme visant à rendre l'assistance judiciaire plus accessible est toujours en cours.

Les ressources allouées aux parquets traitant de la criminalité économique et financière ainsi que le budget global alloué aux services répressifs ont augmenté et le recrutement devrait également suivre cette tendance. Une révision de la Constitution a conféré au ministère public le pouvoir d'enquêter sur les membres du gouvernement, qui peuvent désormais être tenus pénalement responsables des infractions de corruption, et de les poursuivre. Le registre de transparence pour les députés est opérationnel et accessible au public, mais sa structure et sa mise en œuvre restent minimales et la législation sur le lobbying reste à évaluer. Les codes de conduite applicables aux membres du gouvernement et à ses conseillers ont été mis en place et le registre de transparence est opérationnel. Des projets de codes de conduite ont été proposés pour les responsables politiques locaux. La Cour des comptes n'a constaté aucune irrégularité en ce qui concerne le financement des partis politiques, bien que le contrôle financier des municipalités reste du ressort du ministère de l'intérieur. La loi relative à la protection des lanceurs d'alerte a été adoptée et couvre aussi bien les violations du droit de l'Union que les violations du droit national.

Le cadre juridique établissant le régulateur des services de médias audiovisuels et son fonctionnement reste stable, tandis que d'autres tâches ont été ajoutées. Une nouvelle loi établit Radio 100,7 comme média de service public, renforçant son indépendance, définissant ses missions et assurant un cadre financier stable pour la période 2024-2030. La convention relative aux missions de service public du groupe RTL a été actualisée et est renouvelée pour la période 2024-2030. Une nouvelle circulaire réduit le délai de traitement des demandes de divulgation de documents officiels émanant de journalistes, même si aucune option accélérée n'est encore consacrée par la loi pour cette profession. La législation transversale sur les concentrations entre entreprises devrait contribuer à la transparence en matière de propriété dans le secteur des médias. Le cadre relatif à la protection des journalistes demeure solide.

Le Parlement a adopté l'ensemble des réformes constitutionnelles prévues, notamment l'introduction d'une initiative législative citoyenne et l'inscription du médiateur dans la Constitution. L'exercice du droit d'initiative législative sera régi par la loi; un projet a déjà été déposé au Parlement. Le processus législatif doit encore être amélioré en ce qui concerne le caractère ouvert des consultations publiques. Un mécanisme de suivi de la non-exécution des arrêts est disponible pour les affaires administratives. L'espace civique luxembourgeois reste ouvert et une nouvelle initiative gouvernementale en ligne apporte un soutien supplémentaire aux organisations de la société civile.

RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les recommandations figurant dans le rapport 2022 sur l'état de droit, le Luxembourg:

- a pleinement mis en œuvre la recommandation consistant à poursuivre le processus d'adoption de la réforme des pouvoirs du futur Conseil de la justice;
- n'a accompli aucun progrès supplémentaire dans la poursuite du processus d'adoption de la réforme visant à rendre l'assistance judiciaire plus accessible;
- a accompli des progrès significatifs pour ce qui est de veiller à ce que les parquets traitant de la criminalité économique et financière disposent de ressources suffisantes;
- a accompli certains progrès dans la poursuite de la mise en œuvre et de l'évaluation de la nouvelle législation sur le lobbying auprès du Parlement, y compris le registre de transparence;
- a accompli certains progrès en ce qui concerne la réduction du délai de traitement des demandes de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels;
- n'a accompli aucun progrès supplémentaire pour ce qui est d'améliorer le processus décisionnel législatif en offrant aux parties intéressées davantage de possibilités de participer aux consultations publiques.

Sur cette base, et eu égard aux autres évolutions intervenues au cours de la période de référence, il est recommandé au Luxembourg de prendre les mesures suivantes:

- poursuivre le processus d'adoption de la réforme visant à rendre l'assistance judiciaire plus accessible;
- évaluer la mise en œuvre de la nouvelle législation sur le lobbying auprès du Parlement et le fonctionnement du registre de transparence et veiller à ce qu'il satisfasse aux exigences de transparence requises énoncées dans le règlement intérieur du Parlement;
- veiller à la mise en œuvre des mesures adoptées en ce qui concerne le délai de traitement des demandes de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels;
- améliorer le processus décisionnel législatif en offrant aux parties intéressées davantage de possibilités de participer aux consultations publiques.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système de justice comporte deux branches juridictionnelles distinctes: les juridictions ordinaires compétentes en matière civile et pénale et les juridictions administratives chargées du contentieux administratif. La branche ordinaire comprend trois justices de paix, deux tribunaux d'arrondissement dotés d'une compétence générale, une cour d'appel et une Cour de cassation. La branche administrative se compose d'un tribunal administratif et d'une Cour administrative. La Cour constitutionnelle fait partie du pouvoir judiciaire et statue sur la conformité des lois avec la Constitution. Depuis le 1^{er} juillet 2023, le Conseil national de la justice est responsable de la nomination et de l'évaluation des juges et des magistrats, ainsi que des procédures disciplinaires les concernant. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des enquêtes et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale. Les deux Barreaux sont indépendants et représentent les avocats établis au Luxembourg. Chaque Barreau dispose d'une Assemblée¹, d'un Conseil de l'ordre², d'un Bâtonnier³ et, pour l'ensemble de la profession, d'un Conseil disciplinaire et administratif⁴. Le Luxembourg participe au Parquet européen.

Indépendance

Le niveau de perception de l'indépendance de la justice au Luxembourg continue d'être très élevé auprès du grand public et est désormais élevé auprès des entreprises. Au total, 76 % du grand public et 74 % des entreprises ont une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges en 2023⁵. Selon les données du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE, ces dernières années le niveau reste constamment très élevé auprès du grand public. L'indépendance perçue de la justice par le grand public est demeurée stable malgré une légère diminution par rapport à 2022 (77 %), mais est plus élevée qu'en 2016 (73 %). L'indépendance perçue de la justice par les entreprises a diminué par rapport à 2022 (76 %), de même que par rapport à 2016 (80 %).

La réforme constitutionnelle qui met en place le Conseil national de la justice et renforce l'indépendance du ministère public a été adoptée. Le 21 décembre 2022, le Parlement a adopté la réforme constitutionnelle mettant en place le Conseil national de la justice (CNJ) et renforçant l'indépendance du ministère public⁶. Comme indiqué dans les précédents rapports sur l'état de droit⁷, les nouvelles dispositions constitutionnelles définissent les principales compétences du CNJ, à savoir la sélection des magistrats avant leur désignation par le Grand-Duc et la décision d'ouvrir des procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats. Le régime auquel sera soumis l'exercice de ces pouvoirs a été établi par voie législative ordinaire⁸. En ce

¹ Articles 12 à 15 de la loi sur la profession d'avocat du 10 août 1991.

² Articles 16 à 19 de la loi sur la profession d'avocat du 10 août 1991.

³ Articles 20 à 23 de la loi sur la profession d'avocat du 10 août 1991.

⁴ Articles 24 à 25 de la loi sur la profession d'avocat du 10 août 1991.

⁵ Graphiques 49 et 51, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est classé comme suit: très mauvais (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante), mauvais (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), satisfaisant (entre 60 et 75 %), très satisfaisant (plus de 75 %).

⁶ Projet n° 7575 – révision du chapitre VI (sur la justice) de la Constitution. Promulgué le 17 janvier 2023 et entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

⁷ Voir les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 2-3 et pp. 3-4 respectivement.

⁸ Article 90, texte du projet n° 7575. Voir également les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 2 et 3.

qui concerne le renforcement de l'indépendance du ministère public et de la justice dans son ensemble, la réforme adoptée consacre l'indépendance des juges et des procureurs dans la Constitution. Comme le soulignait déjà le rapport de l'année dernière, les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, tandis que le ministère public est désormais indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale générale⁹. Le renforcement de l'indépendance du ministère public est également pris en compte dans les modifications législatives apportées au code de procédure pénale et au code pénal¹⁰. Ces modifications ont été adoptées le même jour et suppriment le pouvoir du ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs dans des affaires individuelles¹¹.

Des modifications législatives ont été adoptées afin d'aligner la composition du Conseil national de la justice sur les normes européennes. Le 21 décembre 2022, le Parlement a également adopté le projet de loi portant sur l'organisation du CNJ¹², qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Le rapport 2022 sur l'état de droit¹³ explique que pour aligner la composition du CNJ sur les normes applicables du Conseil de l'Europe, qui recommandent qu'au moins la moitié des membres de ces conseils soient des juges (magistrats) élus par leurs pairs¹⁴, le gouvernement a imaginé une composition de neuf membres: six magistrats élus par leurs pairs, parmi lesquels il n'y aurait pas de membres de droit, néanmoins le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative et le procureur général d'État seraient candidats de droit¹⁵, un avocat élu par ses pairs¹⁶ et deux personnes élues par le Parlement sur la base de leur formation et de leur expérience¹⁷. Dans la version définitive de la loi adoptée, le statut de candidat de droit a été supprimé pour les deux présidents et le procureur général¹⁸. Cette loi respecte la recommandation du Conseil de l'Europe concernant la composition des conseils de la justice¹⁹. Les élections au CNJ ont été finalisées²⁰ et le Conseil est entré en fonctions le 1^{er} juillet 2023.

La réforme des pouvoirs du Conseil national de la justice a été adoptée. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait au Luxembourg de «poursuivre le processus d'adoption de la

⁹ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 2 et 3.

¹⁰ L'article 19 du code de procédure pénale serait modifié par le projet n° 7323B sur le statut des magistrats. Promulgué le 23 janvier 2023 et entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

¹¹ Il convient de noter que les garanties juridiques entourant ce pouvoir, combinées au fait que le ministère public est en pratique reconnu comme indépendant, semblent atténuer le risque pour l'autonomie du ministère public et que le ministre de la justice n'a pas donné d'instructions dans le cadre d'une affaire spécifique depuis plus de 20 ans.

¹² Projet n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice. Promulgué le 23 janvier 2023 et entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

¹³ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 4.

¹⁴ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, points 26 et 27. Voir également l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)035], point 44.

¹⁵ Projet n° 7323A, p. 7.

¹⁶ L'avocat est élu par l'ordre des avocats des Barreaux de Luxembourg et Diekirch à la majorité des membres présents et votants. – Projet n° 7323A, p. 11.

¹⁷ Projet n° 7323A, p. 6.

¹⁸ Article 1 de la loi du 23 janvier 2023 promulguant le projet n° 7323A.

¹⁹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, points 26 et 27. Voir également l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)035], point 44.

²⁰ Les élections entre magistrats ont été menées à bien. Le président de la Cour supérieure de justice n'a pas présenté sa candidature au CNJ, tandis que le président de la Cour administrative et le procureur général ont soumis la leur et ont été élus membres du CNJ.

réforme des pouvoirs du futur conseil de la justice»²¹. Le 21 décembre 2022, le Parlement a également adopté le projet de loi portant sur le statut des magistrats²², qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit²³, ce projet de loi précise les pouvoirs du CNJ en ce qui concerne les désignations²⁴, les promotions, le détachement et le régime disciplinaire des magistrats²⁵. Suivant l'avis émis par le Conseil d'État sur le projet de loi²⁶ et les amendements ultérieurs, la loi adoptée en décembre 2022 permet aux procureurs d'être élus et de siéger aux tribunaux disciplinaires. Compte tenu de ces faits, la recommandation de 2022 est pleinement mise en œuvre.

Qualité

Le premier projet pilote concernant la numérisation de la justice administrative a été lancé, bien que d'autres mesures d'amélioration soient nécessaires. Le 1^{er} décembre 2022, un projet de loi accompagnant le projet de numérisation de la justice administrative a été déposé au Parlement²⁷. Dans le même temps, le premier projet pilote du projet «paperless justice» (justice dématérialisée)²⁸ a été lancé²⁹, lequel ne couvre que les procédures d'urgence introduites devant les tribunaux administratifs³⁰. Le projet de loi devrait être adopté au cours de l'été. Le projet «paperless justice» devrait être achevé d'ici à 2026³¹. Aucun calendrier concret n'est encore disponible pour son évaluation ou pour le lancement des projets suivants³². Malgré ces progrès, la numérisation de la justice gagnerait à être améliorée davantage. Les règles de procédure en vigueur ne permettent qu'une utilisation limitée de la technologie numérique dans les juridictions³³. Des lacunes persistent quant à la disponibilité des outils numériques permettant d'engager et de suivre les procédures³⁴. Aucune évolution n'a été constatée au niveau des procédures pénales, civiles et commerciales, où il est uniquement possible, pour les juridictions, de signifier des documents de manière électronique aux citoyens et aux entreprises et d'envoyer des accusés de réception électroniques prouvant la transmission de documents. Il n'est pas possible de recevoir des informations complètes concernant les frais

²¹ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 2.

²² Projet n° 7323B sur le statut des magistrats. Promulgué le 23 janvier 2023 et entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

²³ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 5.

²⁴ Le CNJ est responsable de la nomination des magistrats sur la base des critères fixés par la loi. À la fin de la procédure, le CNJ présentera les candidats sélectionnés au Grand-Duc, qui les nommera sans disposer d'un droit de veto. Le pourcentage de femmes juges au sein de la HCCJ est d'environ 80 %, ce qui représente actuellement le troisième pourcentage le plus élevé parmi les juridictions suprêmes de l'UE. Voir graphique 36, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

²⁵ Le CNJ a la charge d'initier toute enquête disciplinaire visant un magistrat et d'ouvrir la procédure devant les tribunaux disciplinaires; il aurait la possibilité de former un recours contre la décision du tribunal disciplinaire de première instance.

²⁶ CE: 60.892 sur le dossier parlementaire n° 7323B du 31 mai 2022. Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 6.

²⁷ Projet n° 8109.

²⁸ Le projet «paperless justice» englobe 13 sous-projets et vise à remédier aux lacunes actuelles en matière de transition numérique de la justice. Voir les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 4 et 6.

²⁹ Informations reçues du ministère de la justice dans le contexte de la visite au Luxembourg.

³⁰ *Recours en référé*.

³¹ Voir également les rapports 2020, 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 3, p. 4 et p. 6 respectivement.

³² Informations reçues du ministère de la justice dans le contexte de la visite au Luxembourg.

³³ Graphique 41, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

³⁴ Graphique 45, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

de justice ou de payer les frais de justice en ligne, ni d'accéder aux dossiers électroniques des affaires clôturées ou en cours³⁵.

La réforme qui vise à rendre l'assistance judiciaire plus accessible est toujours en cours d'examen. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait au Luxembourg de «poursuivre le processus d'adoption de la réforme visant à rendre l'assistance judiciaire plus accessible»³⁶. Comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit, un projet de loi réformant le système d'assistance judiciaire a été déposé au Parlement³⁷. Celui-ci a été élaboré par le ministre de la justice et le Barreau de Luxembourg et présenté le 27 janvier 2022. Le projet de loi envisage d'élargir le champ d'application de l'assistance judiciaire aux personnes qui ne possèdent pas la nationalité luxembourgeoise mais résident au Luxembourg³⁸ et permettrait l'octroi d'une assistance judiciaire partielle³⁹. Le Conseil d'État a rendu son avis le 1^{er} juin 2023⁴⁰ et il est en cours d'analyse par les autorités. Cependant, aucun amendement au projet de loi initial n'a été déposé à ce jour. Par conséquent, aucun nouveau progrès n'a encore été accompli en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation de 2022 de poursuivre le processus d'adoption de la réforme.

Des préoccupations ont été exprimées concernant l'accès des enfants à un avocat dans la pratique. Bien qu'il existe des dispositions spécifiques visant à faire en sorte que les enfants soient assistés d'un avocat dans le cadre des procédures pénales⁴¹, l'OKaJu (l'ombudsman pour enfants et jeunes) considère que le cadre actuel de désignation des avocats est inefficace et fastidieux, celui-ci pouvant prendre jusqu'à un an. Entre-temps, l'enfant pourrait être arrêté sans avoir de représentation juridique⁴². L'OKaJu a engagé des discussions avec le Barreau de Luxembourg en vue d'améliorer la procédure. Il convient de noter que le droit des enfants d'être assistés d'un avocat est protégé par le droit de l'UE au travers de la directive relative à l'accès à un avocat⁴³ et de la directive relative aux garanties procédurales⁴⁴. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que l'accès à un avocat figure parmi les

³⁵ Graphique 45, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. Toutefois, les litiges civils ne donnent lieu à aucun frais de justice, à l'exception des frais d'huissier, qui sont disponibles en ligne. En outre, les frais de justice peuvent être payés par virement.

³⁶ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 2.

³⁷ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 7.

³⁸ En application de la directive 2002/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires.

³⁹ Les différentes modalités relatives à l'assistance judiciaire partielle seront précisées dans un règlement grand-ducal. Projet n° 7959, p. 1 [article 2(1) du projet de loi].

⁴⁰ Voir l'avis du Conseil d'État n° 60.901 du 1^{er} juin 2023. L'avis du Conseil d'État constitue une étape obligatoire du processus législatif au Luxembourg.

⁴¹ Graphique 31, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁴² Informations de l'OKaJu (Ombudsman pour enfants et jeunes) reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁴³ Voir les considérants 52 et 55 de son préambule, ainsi que l'article 5, paragraphes 2 à 4, de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires.

⁴⁴ Voir l'article 6 de la directive 2016/800/UE du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales. Les enfants doivent être assistés d'un avocat à partir de la survenance du premier en date des événements suivants: avant qu'ils ne soient interrogés par la police ou par une autre autorité répressive ou judiciaire; lorsque des autorités chargées des enquêtes ou d'autres autorités compétentes procèdent à une mesure d'enquête; sans retard indu après la privation de liberté; lorsqu'ils ont été cités à comparaître devant une juridiction compétente en matière pénale, en temps utile avant leur comparution devant ladite juridiction.

éléments fondamentaux du droit à un procès équitable⁴⁵ et que les personnes accusées d'une infraction pénale ont le droit à un avocat dès les premiers stades de l'enquête policière⁴⁶.

Efficiences

Les juridictions demeurent efficaces et le taux de variation s'améliore. Les juridictions ont continué à fonctionner de manière efficace, puisque le temps estimé nécessaire pour résoudre une affaire en première instance dans le cadre d'une procédure civile, commerciale ou administrative en 2021 est le même qu'en 2020⁴⁷. En outre, une légère amélioration est observée quant au temps estimé nécessaire pour résoudre une affaire en première instance en matière civile et commerciale⁴⁸. La diminution du taux de variation constatée dans le rapport 2022 sur l'état de droit⁴⁹ a été renversée, avec un taux de 99 % se rapprochant de nouveau du niveau préalable à la pandémie⁵⁰. La durée des contentieux de première instance en matière civile et commerciale est restée stable⁵¹. De même, la durée des procédures administratives de première instance s'est maintenue au même niveau qu'en 2020⁵². Pour la première fois, des données sont disponibles concernant la durée des procédures judiciaires dans un domaine précis du droit de l'UE, à savoir le droit de la concurrence⁵³. Malgré la longueur relative des procédures engagées devant l'autorité nationale de concurrence⁵⁴, les procédures judiciaires dans ce domaine sont parmi les plus efficaces de l'UE⁵⁵.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Luxembourg dispose d'un cadre juridique et institutionnel global de lutte contre la corruption. Le ministère de la justice est la principale autorité chargée des questions générales de lutte contre la corruption, y compris de la coordination des politiques. Au sein du ministère de la justice, un comité intergouvernemental, le comité de prévention de la corruption (Copreco), joue le rôle de forum consultatif et soutient la politique nationale globale de lutte contre la corruption. La section économique et financière du ministère public dispose de compétences spécifiques pour enquêter sur les affaires pénales à caractère économique et financier, y compris les affaires de corruption. La Cour des comptes participe indirectement à la lutte contre la corruption grâce à ses contrôles de l'utilisation des fonds publics.

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 27 novembre 2008, *Salduz c. Turquie* [GC], 36391/02, point 51; voir également Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 13 septembre 2016, *Ibrahim et autres c. Royaume-Uni* [GC], 50541/08 et al; voir également Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 9 novembre 2018, *Beuze c. Belgique*, 71409/10.

⁴⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 27 novembre 2008, *Salduz c. Turquie* [GC], 36391/02, point 60; voir également Comité européen des droits sociaux, décision du 20 octobre 2020, *Commission internationale de juristes (CIJ)/République tchèque*, réclamation n° 148/2017. — L'examen de la CEDH quand il s'agit de déterminer si un demandeur a eu effectivement accès à un avocat est plus strict lorsque des enfants sont concernés.

⁴⁷ Graphique 5, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁴⁸ Graphique 6, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁴⁹ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 7 et 8.

⁵⁰ Graphique 11, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁵¹ Graphique 6, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. La durée reste de 158 jours.

⁵² Graphique 8, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. La durée en 2020 était de 513 jours et en 2021 de 524 jours.

⁵³ Graphique 16, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁵⁴ Graphique 17, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁵⁵ Graphique 16, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

Les experts et les dirigeants d'entreprises estiment que le niveau de corruption est relativement faible dans le secteur public. Dans l'indice de perception de la corruption publié en 2022 par Transparency International, le Luxembourg obtient 77/100 et se classe au 6e rang dans l'Union européenne et au 10e rang mondial⁵⁶. Cette perception s'est détériorée au cours des six dernières années⁵⁷. L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2023 sur la corruption montre que 40 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 70 %) et que 10 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 24 %)⁵⁸. En ce qui concerne les entreprises, 44 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 65 %) et 35 % estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 35 %)⁵⁹. En outre, 38 % des personnes interrogées estiment qu'il existe un nombre suffisant de poursuites ayant abouti à des condamnations pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 32 %)⁶⁰, tandis que 50 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 30 %)⁶¹.

Le nombre de procédures pour corruption signalée au cours de l'année écoulée ainsi que le nombre de condamnations ont augmenté. Le nombre de procédures pour corruption est resté relativement stable ces dernières années⁶², mais a augmenté en 2022 avec 27 procédures ouvertes, contre 22 en 2021⁶³. Les données disponibles pour 2022 montrent également une augmentation du nombre d'enquêtes en cours (dix-huit contre cinq en 2021) et de condamnations (six contre une en 2021)⁶⁴. La police, en revanche, n'a signalé aucune affaire de corruption en 2022, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que les enquêtes judiciaires en cours, en raison de leur confidentialité, ne sont pas enregistrées dans la base de données commune de la police utilisée pour rassembler les statistiques de la police tant que les affaires ne sont pas clôturées et classées par le procureur⁶⁵. Les statistiques sur les affaires en cours sont néanmoins enregistrées dans le système de gestion de la police judiciaire appelé «JDA». Toutefois, le nombre d'infractions de corruption signalées dans la base de données de la police

⁵⁶ Transparency International (2023), Indice 2022 de perception de la corruption. Le niveau de perception de la corruption est classé comme suit: très faible (le niveau de perception de la corruption du secteur public par les experts et les dirigeants d'entreprise obtient une note supérieure à 79), relativement faible (notes comprises entre 79 et 60), relativement élevée (notes comprises entre 59 et 50) et élevée (notes inférieures à 50).

⁵⁷ En 2018, le score était de 81 alors qu'en 2022, il avait atteint 77. Il y a augmentation/diminution sensible de l'indice lorsque celui-ci gagne/perd plus de cinq points, s'améliore/se détériore (variation comprise entre 4 et 5 points), est relativement stable (variation comprise entre 1 à 3 points) au cours des cinq dernières années.

⁵⁸ Rapport Eurobaromètre spécial 534 sur la corruption (2023). Les données de l'Eurobaromètre concernant la perception et l'expérience des citoyens en matière de corruption sont mises à jour tous les ans. L'ensemble de données précédent est l'Eurobaromètre spécial 523 (2022).

⁵⁹ Eurobaromètre Flash 524 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023). Les données de l'Eurobaromètre sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption sont mises à jour tous les ans. L'ensemble de données précédent est l'Eurobaromètre Flash 507 (2022).

⁶⁰ Rapport Eurobaromètre spécial 534 sur la corruption (2023).

⁶¹ Eurobaromètre Flash 524 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023).

⁶² Vingt-neuf affaires en 2019 et en 2020, contre vingt-deux en 2021. Contribution écrite du ministère public (section criminalité économique et financière) dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁶³ Contribution écrite et informations reçues du ministère public (section criminalité économique et financière) dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁶⁴ Contribution écrite du ministère public (section criminalité économique et financière) dans le cadre de la visite au Luxembourg. Les données fournies montrent l'état d'avancement au 8 mars 2023. Trois de ces condamnations concernent du blanchiment de capitaux.

⁶⁵ Informations reçues de la police dans le cadre de la visite au Luxembourg.

était plus élevé au cours des années précédentes⁶⁶, alors que le même système était en place. La coopération entre le Parquet européen et la police est considérée comme satisfaisante et est excellente avec les parquets nationaux⁶⁷.

Des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne l'augmentation des ressources allouées aux parquets traitant de la criminalité économique et financière et aux services répressifs, ce qui devrait entraîner une hausse du recrutement. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait au Luxembourg de «veiller à ce que les parquets traitant de la criminalité économique et financière disposent de ressources suffisantes»⁶⁸. En 2023, trois nouveaux procureurs ont rejoint la section économique et financière du ministère public, portant ainsi le nombre total de procureurs à 16; le ministère public entend recruter davantage de magistrats en 2024⁶⁹. À la suite de l'adoption de la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice⁷⁰, le ministère public prévoit une hausse de 15 % du nombre de magistrats au sein de la section économique et financière⁷¹. Toutefois, aucun changement n'est intervenu au niveau de la dotation en personnel administratif au sein de cette section⁷². Le budget global alloué aux services répressifs a également augmenté⁷³, y compris le nombre de policiers recrutés⁷⁴, mais il est difficile de dire dans quelle mesure cela profitera spécifiquement au département de criminalité économique et financière chargé de la lutte contre la corruption. Par conséquent, à la lumière de ces faits, il apparaît que des progrès significatifs ont été

⁶⁶ La police judiciaire a enregistré cinq enquêtes sur des affaires de corruption en 2020 et quatre en 2021, comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 8 et 9.

⁶⁷ Contribution du Parquet européen au rapport 2023 sur l'état de droit.

⁶⁸ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 2.

⁶⁹ Contribution écrite et informations reçues du ministère public (section criminalité économique et financière) dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁷⁰ Loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice et portant modification de: 1° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État; 2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; 3° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif; 4° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle; 5° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise. — Mémorial A n° 681.

⁷¹ La loi prévoit une augmentation du nombre de hauts magistrats (procureurs) affectés à la section économique et financière du ministère public. Elle prévoit de placer la section économique et financière sous la direction d'un procureur d'État adjoint à plein temps et de renforcer l'équipe des magistrats en intégrant deux substituts principaux supplémentaires. La loi prévoit également que les magistrats seront assistés par des «référendaires». À ce jour, la section économique et financière du ministère public luxembourgeois en compte un seul. Contribution écrite du ministère public (section criminalité économique et financière) dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁷² Contribution écrite reçue du ministère public (section criminalité économique et financière) dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁷³ Contribution du Luxembourg au rapport 2022 sur l'état de droit, pp. 8 et 9. Par rapport à 2021, les ressources financières de la Cellule de renseignement financier (CRF) ont augmenté de 750 000 EUR, celles des services judiciaires ont augmenté de 4,8 millions d'EUR et celles de la police judiciaire ont augmenté de 24 millions d'EUR.

⁷⁴ Selon les informations reçues de la police dans le cadre de la visite au Luxembourg, environ 600 policiers et 240 experts civils ont été recrutés depuis 2018, tous services de police confondus, police judiciaire incluse. Les ressources humaines de la police judiciaire ont considérablement augmenté ces dernières années, tandis que le nombre d'agents de police judiciaire est passé à 93 pour l'année 2023. Le budget augmenté est un montant global qui comprend à la fois la rémunération de la police et tous les coûts, qu'ils soient liés à la formation, à l'expertise, à l'équipement technique ou à d'autres éléments. Ainsi, l'augmentation du budget profitera au service économique et financier, qui traite également des affaires de corruption. Contribution écrite du ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de la visite au Luxembourg.

accomplis concernant la mise en œuvre de la recommandation formulée dans le rapport 2022 sur l'état de droit.

Une révision de la Constitution a conféré au ministère public le pouvoir d'enquêter sur les membres du gouvernement et de les poursuivre. Le 21 décembre 2022, le Parlement a adopté la réforme constitutionnelle qui autorise le ministère public à enquêter sur un membre du gouvernement et à intenter des poursuites à son encontre pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions⁷⁵. La modification constitutionnelle abolit le droit exclusif du Parlement de porter des accusations contre les membres du gouvernement en confiant ce pouvoir au ministère public. Afin de combler les lacunes en attendant l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle en juillet, la loi du 3 mars 2023⁷⁶ met en œuvre les dispositions relatives à la responsabilité pénale des membres du gouvernement⁷⁷. Le ministère public a accueilli favorablement la modification constitutionnelle à venir, car les règles de procédure pénale habituelles s'appliqueront désormais également aux membres du gouvernement⁷⁸.

Le comité de prévention de la corruption a repris son fonctionnement normal et s'est réuni deux fois, bien qu'aucune recommandation ou mesure n'ait été proposée. Le comité de prévention de la corruption (Copreco) a repris son fonctionnement normal en 2022⁷⁹. En 2023, le comité portera l'essentiel de son attention sur l'évaluation en cours du Luxembourg réalisée par l'OCDE⁸⁰. Lors des deux réunions qui ont eu lieu en 2022, le Copreco a discuté de la situation après la pandémie de COVID-19 et informé ses nouveaux membres des évaluations en cours du cadre anticorruption par des organismes internationaux et de la situation de la législation en cours d'élaboration ou adoptée⁸¹. Il n'a présenté ou proposé aucune recommandation ou mesure spécifique au cours de l'année écoulée. Le Copreco ne rend pas compte de ses réunions, et n'est pas tenu de le faire, ce qui est perçu comme un manque de transparence d'après les organisations de la société civile⁸². Bien que le Copreco ait été institué en tant que comité interministériel, des représentants du secteur privé, tels que le secteur financier et la chambre de commerce, sont invités régulièrement⁸³. Selon les sujets traités, le

⁷⁵ Projet n° 7700 – révision du chapitre V (sur le gouvernement) de la Constitution. Promulgué le 17 janvier 2023 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

⁷⁶ Loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification: 1° du Code pénal; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire — Mémorial A n° 104. Cette loi s'applique aux membres du gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions ainsi que pour des infractions antérieures au début des fonctions du membre du gouvernement en exercice, de même qu'aux anciens membres du gouvernement pour des infractions qu'il leur est reproché d'avoir commises dans l'exercice de leurs anciennes fonctions. Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

⁷⁷ La loi du 3 mars 2023 cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de cette loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du gouvernement.

⁷⁸ Informations reçues du ministère public dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁷⁹ Le Copreco est légalement tenu de se réunir au moins deux fois par an, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement du 15 février 2008 déterminant la composition et le fonctionnement du comité de prévention de la corruption. Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 9. Une réunion a eu lieu le 18 avril 2023 et la prochaine est prévue pour octobre ou novembre 2023. Informations reçues du Copreco dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁸⁰ Ibidem. Il y aura une visite sur place en mai ainsi qu'une discussion plénière à l'OCDE en décembre 2023.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Informations reçues de StopCorrupt dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁸³ Informations reçues du Copreco dans le cadre de la visite au Luxembourg.

Copreco peut également convier des organisations de la société civile, même si cela n’aboutit pas d’un point de vue structurel, ce qui indique un déséquilibre potentiel dans sa consultation des parties prenantes. Le Luxembourg ne dispose pas d’organe spécialisé dans la lutte contre la corruption ni de stratégie dans ce domaine et il n’est actuellement pas prévu de transformer la structure actuelle⁸⁴ du Copreco en un organe spécial de lutte contre la corruption au sens de la convention des Nations unies contre la corruption⁸⁵.

Certains progrès ont été accomplis en matière de lobbying, alors que la mise en œuvre du registre de transparence applicable aux députés est minimale et que la législation reste à évaluer. Le rapport 2022 sur l’état de droit recommandait au Luxembourg de «poursuivre la mise en œuvre et l’évaluation de la nouvelle législation sur le lobbying auprès du Parlement, y compris le registre de transparence»⁸⁶. Comme indiqué dans le précédent rapport sur l’état de droit⁸⁷, le registre de transparence a été créé en droit le 9 décembre 2021⁸⁸. Le registre de transparence est devenu opérationnel et est accessible au public sur le site web du Parlement⁸⁹. Les députés sont tenus de rejeter toute demande de rencontre avec des personnes ou des organisations ne figurant pas au registre. Toutefois, les informations consignées dans le registre de transparence sont limitées et ne comprennent pas encore les informations requises par la modification du règlement de la Chambre des députés relative au registre de transparence⁹⁰. Le contenu et le format du registre ont tous deux été jugés insuffisants pour garantir la transparence⁹¹. En raison de la création récente du registre, aucune évaluation du fonctionnement du registre de transparence n’a encore été effectuée, et aucune n’est prévue⁹². Dans l’ensemble, certains progrès ont été accomplis concernant la mise en œuvre de la recommandation formulée dans le rapport 2022 sur l’état de droit.

Un registre visant à accroître la transparence des réunions entre les membres du gouvernement, ses conseillers et les tiers est opérationnel et accessible au public et des projets de codes de conduite ont été proposés pour les responsables politiques locaux. À la suite de la mise en œuvre, en mai 2022, des codes de conduite applicables aux membres du gouvernement et à ses conseillers⁹³, les réunions entre les membres du gouvernement, les

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Les parties à la convention des Nations unies contre la corruption sont tenues de veiller à l’existence d’un organisme indépendant qui supervise et coordonne la politique de prévention de la corruption. Le Luxembourg a ratifié la convention le 6 novembre 2007, laquelle est entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

⁸⁶ Rapport 2022 sur l’état de droit, chapitre consacré à la situation de l’état de droit au Luxembourg, p. 2.

⁸⁷ Rapport 2022 sur l’état de droit, chapitre consacré à la situation de l’état de droit au Luxembourg, p. 10.

⁸⁸ Modification du règlement de la Chambre des députés, document 7499 de 2020-2021, 17 janvier 2022.

⁸⁹ Rapport 2022 sur l’état de droit, chapitre consacré à la situation de l’état de droit au Luxembourg, p. 10. Dans le rapport 2022 sur l’état de droit, il était indiqué que le registre de transparence devait encore être rendu opérationnel.

⁹⁰ Conformément à l’article 2.5 de la modification, le registre doit contenir le nom, la forme juridique, l’adresse, le numéro de téléphone, l’adresse électronique, le numéro d’entreprise auprès du registre du commerce et des sociétés, l’objet social de l’association, de la société ou du groupement et le nom du tiers représenté le cas échéant. Le registre de transparence du Parlement ne comprend pas les informations requises à l’article 2.5.

⁹¹ StopCorrupt considère que le registre du Parlement est un simple fichier Excel qui pourrait être confondu avec une liste des différentes sociétés et associations présentes dans le pays. En outre, elle déplore le fait qu’il ne soit fait aucune mention de l’interaction entre les lobbyistes et les députés. En ce qui concerne le registre du gouvernement, le format PDF ne permettrait pas suffisamment de recherche et d’analyse. Contribution écrite reçue de StopCorrupt dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁹² Informations reçues de l’administration parlementaire dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁹³ Rapport 2022 sur l’état de droit, chapitre consacré à la situation de l’état de droit au Luxembourg, p. 10. Deux codes de conduite distincts ont été adoptés en mars 2022 pour les membres du gouvernement et ses conseillers. Ces codes comprennent des règles sur les cadeaux, le pantouflage, les conflits d’intérêts et le lobbying.

conseillers et les représentants des groupes d'intérêts ou d'autres tiers doivent être enregistrées, pour autant que leur objectif était d'influencer les activités législatives ou réglementaires du gouvernement⁹⁴. Outre les informations organisationnelles relatives à la réunion et à ses participants, le registre devrait également comprendre un résumé des positions des parties prenantes concernant ces activités législatives et réglementaires ou concernant les lois et les règlements adoptés ou envisagés qui ont été examinés⁹⁵. Le registre est destiné à être disponible en permanence⁹⁶. Selon le gouvernement, la mise en œuvre technique du registre de transparence a constitué le plus grand défi à relever après l'adoption de ces codes de conduite, mais le registre semble bien fonctionner⁹⁷. À la suite de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022⁹⁸ qui a étendu les prérogatives du comité d'éthique⁹⁹, ce dernier peut publier des communiqués concernant les manquements aux règles du code de conduite. Le comité d'éthique peut également à tout moment émettre des recommandations visant à renforcer le code de conduite¹⁰⁰. Des progrès ont été accomplis pour combler les lacunes recensées dans le rapport de l'an dernier sur l'état de droit¹⁰¹, notamment en ce qui concerne les élus municipaux. Un projet de loi et un projet de règlement grand-ducal¹⁰² ont été présentés en juillet 2022 dans le but d'introduire des principes éthiques applicables aux conseillers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions et de renforcer la transparence dans le cadre de l'exercice de la politique et de l'administration locales. Ils prévoient également l'établissement d'un comité d'éthique pour les conseillers municipaux, chargé de les conseiller sur l'application des principes éthiques¹⁰³. Cette loi comprendra des règles définissant les limites correspondant à la quantité de cadeaux que les conseillers municipaux peuvent accepter ainsi que l'obligation, pour ces derniers, d'effectuer une déclaration de patrimoine (comprenant le patrimoine de leur conjoint) et une

⁹⁴ Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 10. Informations également reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁹⁵ Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 10. Informations également reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁹⁶ Informations reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg. Toutefois, les informations figurant dans le registre ne sont pas actualisées en temps réel ou de manière régulière. La réunion la plus récente consignée dans le registre s'est tenue en janvier 2023.

⁹⁷ Informations reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg. Voir également l'évaluation positive du GRECO concernant la mise en œuvre de sa recommandation à ce sujet. GRECO (2022), Cinquième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, rec. v, points 29 à 40.

⁹⁸ Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement. — Mémorial A n° 133.

⁹⁹ Contribution écrite reçue du comité d'éthique dans le cadre de la visite au Luxembourg. Les membres du gouvernement s'engagent à respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les règles déontologiques énoncées dans la version modifiée de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du gouvernement. Conformément au chapitre 2 de l'arrêté, un comité d'éthique a été établi afin de veiller à l'application des règles déontologiques. Ce comité est composé de trois personnes au moins, choisies parmi les membres du gouvernement, députés, juges, conseillers d'État ou fonctionnaires qui ont cessé respectivement leurs mandats ou leurs fonctions. Les membres du comité d'éthique sont nommés pour une durée de 5 années non renouvelable.

¹⁰⁰ Article 28, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement, A-133, version modifiée, et article 14, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, A-134. Contribution écrite reçue du comité d'éthique dans le cadre de la visite au Luxembourg. En avril 2023, le comité d'éthique a recommandé des mesures visant à renforcer son fonctionnement, comme la possibilité pour le comité d'entendre des experts.

¹⁰¹ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 11.

¹⁰² Projet de loi PL n° 8052 et projet de règlement grand-ducal (PRGD 61.113).

¹⁰³ Contribution écrite du ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de la visite au Luxembourg.

déclaration d'intérêts dans un délai d'un mois à compter de leur entrée en fonction¹⁰⁴. Le gouvernement attend l'avis du Conseil d'État et entend adopter les projets de loi et de règlement en 2024¹⁰⁵. Comme indiqué l'an dernier, aucun code de conduite spécifique n'existe pour les fonctionnaires publics à l'échelon local, ce qui constitue une lacune importante¹⁰⁶, et la société civile demande l'élaboration d'un tel code¹⁰⁷. Les fonctionnaires publics à l'échelon local sont soumis au code municipal, qui définit leurs droits et devoirs en général, ainsi que les mesures disciplinaires¹⁰⁸. En outre, la charte de l'inspection générale de la police reprenant les valeurs de transparence et d'intégrité a été mise en œuvre le 1^{er} mai 2022.

La Cour des comptes n'a constaté aucune irrégularité en ce qui concerne le financement des partis politiques, bien que le contrôle financier des municipalités reste du ressort du ministère de l'intérieur. La situation n'a guère évolué en matière de vérification du financement des partis politiques, puisque les règles régissant ce financement ne s'appliquent qu'au cours des élections¹⁰⁹, qui se tiendront en octobre 2023¹¹⁰. La Cour des comptes est responsable du contrôle annuel du financement des partis politiques. Elle n'a détecté aucune irrégularité ni aucune suspicion de corruption en 2022¹¹¹. En outre, lorsque des ressources publiques sont allouées au financement des partis politiques, la Cour des comptes vérifie l'ensemble des comptes et des bilans des partis aux niveaux national et local qui ont obtenu au moins 2 % des voix¹¹². La loi sur le financement des partis politiques¹¹³ oblige les partis politiques à enregistrer tous les dons supérieurs à 250 EUR et à les rendre publics par l'intermédiaire du registre des dons. Les partis politiques ne peuvent accepter que des dons émanant de personnes physiques. La Cour des comptes ne contrôle pas les cadeaux destinés aux députés¹¹⁴. En cas de violation du code de conduite du Parlement, le comité consultatif du Parlement est habilité à fournir des orientations quant à l'interprétation du code¹¹⁵. La Cour des

¹⁰⁴ Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit, pp. 9 et 10. Informations également reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg. Plus précisément, les conseillers municipaux sont tenus de soumettre une déclaration d'intérêts fournissant des informations sur leurs activités professionnelles et politiques, rémunérées ou non, leur participation à des organismes de droit privé, qu'elle soit rémunérée ou non, ainsi qu'une déclaration de patrimoine fournissant des informations sur les avoirs immobiliers qu'eux-mêmes, ou leur conjoint ou compagne ou compagnon, détiennent sur le territoire de la municipalité où ils exercent leur mandat. Le contenu de ces déclarations sera précisé dans le projet de règlement grand-ducal n° 61.113. Contribution écrite du ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁰⁵ Informations reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁰⁶ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 11.

¹⁰⁷ Contribution écrite reçue de StopCorrupt dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁰⁸ Chapitres 5 et 15 du code municipal. Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit.

¹⁰⁹ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 11.

¹¹⁰ Informations reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹¹¹ Informations reçues de la Cour des comptes dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹¹² Les partis ayant présenté une liste complète dans chaque circonscription électorale lors des élections législatives et une liste complète lors des élections européennes et ayant obtenu au moins 2 % du total des voix. Contribution écrite de la Cour des comptes dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹¹³ Version consolidée applicable au 1^{er} janvier 2020: loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, Mémorial A n° 237, 5700.

¹¹⁴ L'article 6 du code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts stipule que les députés ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux dont la valeur est supérieure à 150 EUR et que chaque cadeau d'une valeur inférieure à ce montant doit être consigné dans le registre accessible au public. Le registre des cadeaux destinés aux députés peut être consulté sur le site web du Parlement. La version la plus récente de ce registre a été publiée le 30 avril 2022.

¹¹⁵ Article 7 du code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Par exemple, en 2022, un député a demandé des orientations concernant une activité secondaire,

comptes n'a constaté aucune irrégularité en ce qui concerne les marchés publics¹¹⁶, qui sont systématiquement contrôlés par la Cour¹¹⁷. Si la Cour peut à tout moment surveiller l'utilisation des fonds publics alloués à une entité juridique publique ou privée dans le cadre d'investissements spécifiques à l'échelle locale, elle ne dispose d'aucun pouvoir de surveillance générale au niveau des municipalités, puisque le contrôle financier des municipalités est assuré par le ministère de l'intérieur. Afin d'assurer une surveillance indépendante à tous les niveaux du gouvernement, la Cour a par le passé demandé que ses responsabilités de surveillance soient également étendues au niveau municipal¹¹⁸.

La loi visant à transposer la directive sur les lanceurs d'alerte, modifiée à la lumière de l'avis émis par le Conseil d'État, a été adoptée. Comme mentionné dans le précédent rapport sur l'état de droit¹¹⁹, le gouvernement a adopté un projet de loi visant à transposer la directive sur les lanceurs d'alerte¹²⁰. À la lumière de l'avis émis par le Conseil d'État sur ce projet de loi, le gouvernement luxembourgeois a modifié le projet de loi et publié la loi au Journal officiel le 17 mai 2023¹²¹. Le champ d'application de cette loi est plus large que celui de la directive de l'UE¹²², car il couvre l'ensemble des infractions portant atteinte à l'intérêt public¹²³.

Des mesures sont prises pour renforcer davantage la collaboration en matière de lutte contre la criminalité financière. À la suite de la pandémie de COVID-19 et devant la menace croissante qui pèse sur les régimes d'aides publics¹²⁴, la police surveille les transactions potentiellement frauduleuses aux niveaux local, régional et national. Ce système permet une collaboration plus étroite entre les services intervenant dans la détection des infractions financières telles que la fraude, le blanchiment de capitaux et la corruption de fonds publics. Il pourrait être étendu à une base de données officielle¹²⁵. Le 5 juillet 2022, la loi sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués¹²⁶ est entrée en vigueur. Elle contraint tous les acteurs, en particulier les établissements bancaires et les prestataires de services financiers, à informer les autorités, au plus tard le 1^{er} mai 2023, de tous les avoirs saisis dans le cadre d'une

après qu'une question parlementaire a été posée. Le comité consultatif est parvenu à la conclusion qu'il existait un conflit d'intérêts et le député s'est retiré de l'activité. Informations reçues de l'administration parlementaire dans le cadre de la visite au Luxembourg. Voir le communiqué de presse du comité consultatif du 9 juin 2022.

¹¹⁶ L'Eurobaromètre Flash 524 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023) montre que 17 % des entreprises luxembourgeoises (moyenne de l'UE: 26 %) pensent que la corruption les a empêchées de remporter un appel d'offres ou un marché public dans la pratique au cours des trois dernières années, soit 9 points de pourcentage en dessous de la moyenne de l'UE.

¹¹⁷ Informations reçues de la Cour des comptes dans le cadre de la visite au Luxembourg. L'Eurobaromètre Flash 524 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023) montre que 17 % des entreprises luxembourgeoises (moyenne de l'UE: 26 %) pensent que la corruption les a empêchées de remporter un appel d'offres ou un marché public dans la pratique au cours des trois dernières années, soit 9 points de pourcentage en dessous de la moyenne de l'UE.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 11.

¹²⁰ Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

¹²¹ Loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, Mémorial A n° 232, 12.

¹²² Une possibilité permise par la directive et encouragée par la Commission européenne.

¹²³ Informations reçues du ministère d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹²⁴ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 11 et 12.

¹²⁵ Informations reçues de la police dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹²⁶ Loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués, Mémorial A n° 323, 7452.

procédure pénale nationale ou étrangère. Selon la société civile, la loi sera profitable aux travaux liés à la corruption internationale¹²⁷.

III. PLURALISME ET LIBERTÉ DES MÉDIAS

Le cadre juridique relatif à la liberté et au pluralisme des médias comprend un ensemble de garanties constitutionnelles et législatives. La liberté d'expression est explicitement reconnue par la Constitution. La loi sur la liberté d'expression dans les médias garantit la protection des journalistes¹²⁸. La loi sur les médias électroniques garantit l'indépendance financière et administrative de l'autorité de régulation des médias audiovisuels. La loi relative à une administration transparente et ouverte régit l'accès aux informations détenues par les autorités et les organismes publics.

Même si le cadre juridique établissant le régulateur des services de médias audiovisuels et son fonctionnement reste stable, d'autres tâches ont été ajoutées. Les modifications apportées aux dispositions électorales introduites par la loi du 22 juillet 2022 ont conféré deux tâches supplémentaires à l'autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA). L'ALIA a pour mission d'élaborer des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique que les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser¹²⁹. Pour ce qui est de ses ressources, aucun changement majeur n'est intervenu depuis la publication du rapport 2022 sur l'état de droit, malgré l'augmentation du nombre de ses tâches. L'ALIA a demandé une augmentation substantielle des ressources humaines et financières afin de s'acquitter efficacement de ses nombreuses tâches, par exemple, dans le cadre des campagnes électorales et dans le domaine de l'éducation aux médias et des affaires européennes¹³⁰.

De nouvelles dispositions visant à contrôler les concentrations entre entreprises, une fois introduites, pourraient contribuer à améliorer la transparence en matière de propriété des médias. L'analyse des résultats de la consultation publique ouverte en janvier 2022 concernant les mesures susceptibles de contrôler les concentrations entre entreprises de manière générale est en voie de finalisation et un projet de loi est attendu avant l'été¹³¹. Vu le paysage médiatique très concentré ainsi que la structure de propriété qui n'est pas totalement transparente et accessible¹³², l'introduction possible d'un tel régime général pourrait également contribuer à la transparence en matière de propriété des médias. D'autres mesures visant à améliorer la transparence en matière de propriété des médias pourraient être mises en œuvre ultérieurement, mais le gouvernement attend l'adoption de la législation européenne sur la

¹²⁷ Contribution écrite de StopCorrupt dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹²⁸ Le Luxembourg occupe la 20^e place du classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières en 2023, alors qu'il se situait en 21^e position l'année précédente.

¹²⁹ Article 35, paragraphe 1, point m), de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, à la suite de la modification du 12 août 2022.

¹³⁰ Contribution écrite de l'ALIA dans le cadre de la visite au Luxembourg, p. 4, et Media Pluralism Monitor 2023, rapport sur le Luxembourg, pp. 14 et 33.

¹³¹ Informations fournies par le gouvernement dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹³² Rapport Media Pluralism Monitor 2023 pour le Luxembourg, pp. 17, 18 et 34.

liberté des médias (EMFA) pour disposer d'une base solide sur laquelle fonder ces mesures et éviter de créer une quelconque confusion juridique avant l'adoption de cette législation¹³³.

L'indépendance de la radio publique 100,7 a été renforcée. Le Parlement a adopté la loi portant organisation de l'établissement public «Média de service public 100,7»¹³⁴. La loi renforce le rôle de la radio de service public luxembourgeoise, qui a désormais le statut de «média de service public» et non plus de simple «radio», ouvrant ainsi la voie à une présence dans d'autres médias que la radio, par exemple en ligne. Ses missions et sa gouvernance sont revues et son financement est garanti. Radio 100,7 est désormais appelée à élaborer un programme généraliste d'information, de culture et de divertissement. Le programme devra également continuer de refléter les valeurs du service public grâce à une couverture médiatique objective, indépendante et pluraliste faisant la promotion des valeurs démocratiques, notamment le respect des droits fondamentaux. L'indépendance du conseil d'administration de Radio 100,7 est renforcée avec six nouveaux membres indépendants issus de la société civile et désormais trois membres représentant l'État (contre quatre précédemment). La loi prévoit également une consultation régulière du public dans le cadre de réunions consultatives ou d'autres moyens appropriés. En tant qu'établissement public indépendant doté de la personnalité juridique ainsi que d'une autonomie financière et administrative, le média 100,7 devra s'organiser de manière à garantir son autonomie et son indépendance en matière de décisions éditoriales. Le financement de ce service est garanti, pluriannuel et stable. Une convention pluriannuelle (2024-2030)¹³⁵ entre le gouvernement et le média de service public 100,7 a été conclue le 31 mars 2023¹³⁶. Le budget pour l'année 2024 est augmenté de plus de 25 %¹³⁷ et une dotation globale de près de 80 millions d'EUR pour une période de 7 ans est envisagée afin de poursuivre les activités actuelles de Radio 100,7, de continuer le développement des services en ligne et de rester à la pointe de l'innovation technologique. La publicité restera interdite à l'antenne et sur le site web, même si le parrainage continuera à être autorisé dans des conditions strictes¹³⁸.

La convention pluriannuelle conclue avec RTL Group pour la prestation de sa «mission de service public» a été renouvelée¹³⁹. RTL Group est une entreprise privée contrôlée par le groupe Bertelsmann sans participation directe ou indirecte du gouvernement luxembourgeois¹⁴⁰. Le 14 juin 2022, le Luxembourg a renouvelé pour une période de sept ans (2024-2030) la convention conclue avec RTL Group, en vigueur depuis 2021. La convention porte sur la prestation de la «mission de service public» confiée à RTL Group en matière de télévision, de radio et d'activités digitales. De nouveaux engagements sont prévus dans cette nouvelle convention, notamment l'engagement de créer un programme destiné aux enfants et d'instaurer, en collaboration avec l'Université du Luxembourg, un dispositif dit «Pôle Médias» destiné à favoriser l'éducation aux médias. La convention prévoit également des mesures de soutien au profit des acteurs du secteur cinématographique et audiovisuel locaux à travers une

¹³³ Informations fournies par le gouvernement dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹³⁴ Voir la convention pluriannuelle entre l'État et le média de service public 100,7 (2024-2030).

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Voir le communiqué de presse du gouvernement concernant la signature de la convention pluriannuelle avec le média de service public 100,7.

¹³⁷ Le montant prévu pour l'année 2024 s'élève à 9 646 500 EUR, contre 7 567 287 EUR en 2022. Chiffres fournis par Radio 100,7.

¹³⁸ Contribution écrite fournie par l'ALIA dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹³⁹ Voir le communiqué de presse du gouvernement concernant la signature de la convention pluriannuelle avec RTL Group.

¹⁴⁰ <https://company.rtl.com/en/investor-relations/our-share#shareholding-structure>.

coopération renforcée entre RTL et le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. Le gouvernement prévoit une garantie pour couvrir une partie des coûts liés à la production de certains programmes de télévision et de radio convenus et aux activités numériques connexes, sur la base d'un ensemble défini de critères et d'un montant maximal annuel de 15 millions d'EUR¹⁴¹.

Certains progrès ont été accomplis en matière de réduction du délai de traitement des demandes de divulgation de documents officiels formulées par les journalistes, même si certaines demandes des journalistes demeurent sans réponse¹⁴². Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait au Luxembourg de «réduire le délai de traitement des demandes de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels»¹⁴³. Pendant que la loi relative à l'accessibilité des informations et des documents¹⁴⁴ est encore en cours d'évaluation, le gouvernement a adressé aux services de l'État, le 27 juin 2022, une lettre circulaire concernant les «droits et devoirs des agents de l'État dans leurs relations avec la presse»¹⁴⁵, qui a pour objet d'établir une procédure uniforme pour répondre aux demandes d'informations des journalistes, en facilitant le flux d'informations et en respectant les délais de réponse requis pour le travail journalistique. Elle enjoint aux agents de l'État de répondre aux demandes de la presse dans un délai de 24 heures, en fournissant les informations demandées ou une estimation du délai de réponse nécessaire ou en indiquant les raisons juridiques pour lesquelles l'information ne peut être fournie. Toutefois, les journalistes considèrent cette circulaire comme insuffisante: en effet, celle-ci implique, de par sa nature, qu'il n'existe aucune possibilité de contester devant les tribunaux la décision de l'administration concernant l'accès aux informations. Les représentants des journalistes ont réaffirmé que l'exercice de leur profession nécessitait une procédure accélérée, différente du droit général d'accès des citoyens à l'information¹⁴⁶. Ils ont appelé le gouvernement à introduire une telle procédure dans la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias¹⁴⁷. Par conséquent, certains progrès ont été accomplis.

L'environnement professionnel des journalistes reste sûr. Le cadre relatif à la protection des journalistes demeure solide¹⁴⁸. La plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes n'a reçu aucune alerte concernant le Luxembourg en 2022 et 2023¹⁴⁹. Depuis le rapport 2020 sur l'état de droit¹⁵⁰, aucune évolution législative majeure n'a vu le jour concernant le cadre relatif à la protection des journalistes. Les poursuites

¹⁴¹ Loi du 22 mai 2022 autorisant le financement de la mission de service public confiée à RTL pour la période 2024-2030.

¹⁴² Note d'information fournie par l'ALJP dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁴³ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 2.

¹⁴⁴ Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

¹⁴⁵ Appelée la «Circulaire Bettel».

¹⁴⁶ Note d'information fournie par l'ALJP dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁴⁷ L'association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP) et le conseil de presse ont déjà suggéré en 2017 des projets de modifications à cet effet. Note d'information fournie par l'ALJP dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁴⁸ Le cadre de protection des journalistes repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et législatives. En particulier, la loi sur la liberté d'expression dans les médias fournit une protection aux journalistes qui travaillent au Luxembourg. Les journalistes sont juridiquement protégés en cas de modification rédactionnelle et les sources journalistiques sont également bien protégées. Voir le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 8.

¹⁴⁹ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes <https://fom.coe.int/fr/pays/detail/11709546>.

¹⁵⁰ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 14.

pénales pour diffamation à l'encontre des médias restent rares, mais les journalistes réaffirment leurs craintes qu'elles puissent être utilisées comme moyen d'intimidation des médias et des journalistes, de nouvelles affaires apparaissant sporadiquement¹⁵¹. Le gouvernement apporte un soutien financier au conseil de presse et à l'association luxembourgeoise des journalistes professionnels, qui couvre en partie les dépenses liées à la protection juridique de leurs membres¹⁵².

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Le Luxembourg est une démocratie parlementaire monocamérale¹⁵³, dans laquelle les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement et des députés. Le Conseil d'État émet un avis consultatif sur les projets d'actes législatifs, qu'ils soient proposés par le gouvernement ou par les députés. La Cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité de la législation. Les autorités indépendantes telles que la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH), le médiateur et l'ombudsman pour enfants et jeunes, jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

La réforme constitutionnelle introduisant une initiative législative citoyenne a été adoptée. Le 21 décembre 2022, le Parlement a adopté la réforme constitutionnelle établissant le droit d'initiative législative citoyenne¹⁵⁴. La réforme constitutionnelle adoptée prévoit que le Parlement se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins¹⁵⁵. Le nouveau texte précise également que l'exercice de ce droit d'initiative législative sera réglementé par la loi. Un projet de loi déposé simultanément au Parlement¹⁵⁶ définit la portée de l'initiative législative¹⁵⁷, les conditions de sa recevabilité¹⁵⁸ et la procédure détaillée applicables devant le Parlement¹⁵⁹. À la lumière de l'avis émis par le Conseil d'État¹⁶⁰, de nouveaux amendements ont été présentés au Parlement le 17 mai 2023. Le projet de loi devrait être adopté au cours de l'été 2023¹⁶¹.

Le processus législatif ne s'est pas amélioré en termes d'ouverture des consultations publiques. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait au Luxembourg d'«améliorer le processus décisionnel législatif en offrant aux parties intéressées davantage de possibilités de participer aux consultations publiques»¹⁶². Comme mentionné dans les rapports 2021 et 2022

¹⁵¹ Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg (par exemple l'ALJP).

¹⁵² Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg (par exemple le ministère de la justice).

¹⁵³ Le Parlement est constitué de la Chambre des députés.

¹⁵⁴ Projet n° 7777 — Proposition de révision des chapitres IV et V *bis* de la Constitution. Promulgué le 17 janvier 2023 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

¹⁵⁵ Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 16. Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 14 et 15.

¹⁵⁶ Projet n° 8037 — Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer.

¹⁵⁷ Article 3, paragraphe 1, du projet n° 8037 — Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer.

¹⁵⁸ Article 3, paragraphe 2, du projet n° 8037 — Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer.

¹⁵⁹ Articles 8 à 11 du projet n° 8037 — Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer.

¹⁶⁰ Avis CE: 61.081 du 25 avril 2023 sur le projet n° 8037.

¹⁶¹ Informations reçues de la Chambre des députés (Parlement) dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁶² Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 2.

sur l'état de droit¹⁶³, des inquiétudes ont été exprimées quant à la régularité et à l'étendue des consultations des parties intéressées dans le processus décisionnel. Tout au long de la procédure législative ordinaire, un avis consultatif du Conseil d'État est obligatoire pour chaque proposition de loi. En outre, il existe cinq chambres professionnelles¹⁶⁴, qui sont consultées dans leur domaine de compétences respectif. Les consultations avec la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)¹⁶⁵ se poursuivent, tel que décrit dans le rapport 2022¹⁶⁶. La CCDH est régulièrement consultée sur la législation susceptible d'avoir une incidence sur les droits fondamentaux des citoyens¹⁶⁷, mais n'est toujours pas consultée en ce qui concerne les mesures non législatives comme les ordonnances¹⁶⁸. Toutefois, selon un rapport récent, le processus ne semble pas être structurellement ouvert¹⁶⁹, en particulier aux parties intéressées¹⁷⁰. Les parties intéressées ont également confirmé que la situation reste la même que les années précédentes et qu'il n'y a pas eu de suivi efficace de la part des autorités nationales afin d'améliorer les possibilités pour les parties intéressées de participer aux consultations publiques¹⁷¹. Par conséquent, aucun nouveau progrès n'a été accompli concernant la mise en œuvre de la recommandation de 2022.

Le médiateur a été inscrit dans la Constitution, à la suite de l'adoption d'une réforme constitutionnelle. Le 21 décembre 2022, le Parlement a adopté la réforme constitutionnelle traitant des pouvoirs du Parlement¹⁷², qui ancre l'institution du médiateur dans la Constitution. Comme mentionné dans le rapport 2022 sur l'état de droit¹⁷³, une réforme constitutionnelle globale avait été proposée, mais a finalement été écartée en 2019¹⁷⁴ et a ensuite été suivie de la réintroduction de la disposition relative au médiateur dans la révision constitutionnelle visée

¹⁶³ Voir les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 15.

¹⁶⁴ Chambre des salariés; chambre des fonctionnaires et employés publics; chambre d'agriculture; chambre de commerce; chambre des métiers.

¹⁶⁵ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a recommandé au Luxembourg d'étendre le mandat de la CCDH de façon à recevoir des réclamations individuelles et d'augmenter les ressources financières et humaines allouées à l'institution. Voir la contribution du HCDH sur le Luxembourg pour le rapport 2023 sur l'état de droit, p. 2. La CCDH a reçu de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) une réaccréditation «A» en tant qu'institution nationale de défense des droits de l'homme.

¹⁶⁶ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 15.

¹⁶⁷ Informations reçues de la CCDH dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁶⁸ Contribution écrite du REINDH sur le Luxembourg pour le rapport 2023 sur l'état de droit, p. 8.

¹⁶⁹ En dehors du processus de consultation obligatoire des chambres professionnelles et du Conseil d'État, les autorités indépendantes comme la CCDH peuvent émettre des avis. En outre, d'autres parties prenantes, comme les organisations de la société civile, peuvent émettre des avis, mais ceux-ci ne sont pas publiés sur le site web et aucune information n'indique dans quelle mesure ils ont été suivis ou pour quelle raison. Pour le grand public, il semble qu'il n'existe aucune possibilité de soumettre des avis sur les projets de loi.

¹⁷⁰ OCDE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022* (Meilleures pratiques de réglementation dans l'Union européenne 2022), p. 180. Voir également les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 11 et 12.

¹⁷¹ Contribution écrite du REINDH sur le Luxembourg pour le rapport 2023 sur l'état de droit, p. 10. Voir également la contribution écrite du REINDH sur le Luxembourg pour le rapport 2023 sur l'état de droit, pp. 15 à 18. Information également reçue de la CCDH, de l'OKaJu et de l'initiative «Devoir de Vigilance» dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁷² Projet n° 7777 — Proposition de révision des chapitres IV et V *bis* de la Constitution. Promulgué le 17 janvier 2023 et entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

¹⁷³ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 15.

¹⁷⁴ Projet n° 6030. Voir également le rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre sur le Luxembourg, p. 2. Entre 2009 et 2019, un nouveau projet de Constitution a été débattu au Luxembourg. Ce projet a été abandonné en 2020 et a été remplacé par une proposition d'effectuer plusieurs révisions ciblées de différentes parties de la Constitution.

ci-dessus. Comme mentionné dans le rapport de l'année dernière¹⁷⁵, le médiateur a recommandé de modifier la loi instituant le médiateur¹⁷⁶ afin d'introduire le droit à un avis d'initiative et d'étendre certaines autres compétences. Cette proposition n'a pas encore fait l'objet d'un suivi de la part des autorités¹⁷⁷.

Le 1^{er} janvier 2023, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le Luxembourg était en attente de mise en œuvre, soit une augmentation d'un par rapport à l'année précédente¹⁷⁸. L'affaire concerne une violation du droit d'accès à un tribunal à la suite du formalisme excessif de la Cour de cassation ayant prononcé l'irrecevabilité d'un pourvoi en cassation formé en matière civile¹⁷⁹. Au 1^{er} janvier 2023, le taux d'arrêts de principe prononcés à l'égard du Luxembourg au cours des 10 dernières années qui étaient encore en attente de mise en œuvre était de 25 % (contre 0 % au début de l'année 2022)¹⁸⁰. L'arrêt est en attente de mise en œuvre depuis près de 12 mois. Au 15 juin 2023, le nombre d'arrêts de principe en attente de mise en œuvre est passé à deux¹⁸¹.

Des mécanismes de suivi de la non-exécution des arrêts sont disponibles pour les affaires administratives. En cas de non-exécution d'un arrêt par un organe de l'administration dans un délai dépassant trois mois, la partie concernée peut saisir le tribunal ayant prononcé l'arrêt afin d'obtenir la désignation d'un commissaire spécial. Le commissaire spécial prendra ensuite toutes les mesures nécessaires en lieu et place de l'autorité chargée d'exécuter la décision¹⁸². Si la décision devait être prise par une personne publique décentralisée ou par une autorité déconcentrée, le commissaire spécial est choisi parmi les fonctionnaires supérieurs du ministère de tutelle ou du ministère en relation directe avec la personne morale de droit public concernée¹⁸³. Dans les autres cas, le commissaire spécial est choisi parmi les membres de la juridiction¹⁸⁴. Il existe également d'autres mécanismes en cas de non-exécution d'un arrêt des organes de l'administration. Tout d'abord, la juridiction ayant prononcé l'arrêt peut rappeler l'arrêt en l'annonçant de nouveau, afin de rappeler à l'autorité administrative concernée les mesures à prendre. En outre, la juridiction peut décider de publier l'arrêt au Journal officiel afin de lui offrir plus de visibilité¹⁸⁵.

Une nouvelle initiative gouvernementale apporte en ligne un soutien supplémentaire aux organisations de la société civile. L'espace civique reste ouvert¹⁸⁶. Depuis la publication du rapport 2022 sur l'état de droit, aucune modification n'a été apportée au cadre législatif

¹⁷⁵ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 15.

¹⁷⁶ Recommandation 51 – Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

¹⁷⁷ Informations reçues du médiateur dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁷⁸ L'adoption des mesures d'exécution nécessaires pour un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme est supervisée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe.

¹⁷⁹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 octobre 2021, *Foyer Assurances S.A./Luxembourg*, 35245/18.

¹⁸⁰ Tous les chiffres sont calculés par le réseau européen de mise en œuvre et se basent sur le nombre d'affaires considérées comme pendantes à la date butoir annuelle du 1^{er} janvier 2023. Voir la contribution du réseau européen de mise en œuvre au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 5.

¹⁸¹ Données issues de la base de données en ligne du Conseil de l'Europe (HUDOC-EXEC).

¹⁸² Article 84 de la loi sur l'organisation de la justice administrative.

¹⁸³ Contribution écrite de la Cour supérieure de justice dans le cadre de la visite au Luxembourg, pp. 12 et 13.

¹⁸⁴ Article 85 de la loi sur l'organisation de la justice administrative.

¹⁸⁵ Informations reçues de la Cour supérieure de justice et du Conseil d'État dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁸⁶ Voir les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, pp. 13 et 16. Voir également la classification CIVICUS. Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

régissant les organisations de la société civile (OSC). Les parties prenantes ont déclaré que l'environnement de travail des OSC était sûr et favorable, et n'appelaient aucune modification¹⁸⁷. L'univers en ligne devenant un lieu de travail de plus en plus présent pour tous, y compris les OSC, le gouvernement a lancé une initiative appelée «BEE SECURE», qui a pour but de promouvoir une utilisation plus sûre, plus responsable et plus positive de la technologie numérique et des environnements en ligne¹⁸⁸. Il s'agit d'une plateforme qui fournit un point d'information et de contact général pour les questions liées à la sécurité en ligne et à l'utilisation responsable des technologies de la communication. Cette plateforme propose également un service d'accompagnement permettant de signaler à titre anonyme tout contenu potentiellement illicite rencontré en ligne¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Informations reçues de l'initiative «Devoir de Vigilance» et des entreprises et des organisations de défense des droits de l'homme dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁸⁸ Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 18. La plateforme en ligne n'est pas spécifiquement destinée aux OSC mais vise un public plus large. Néanmoins, les OSC semblent être celles qui l'utilisent le plus.

¹⁸⁹ Pour de plus amples informations, consulter le site web de BEE SECURE: <https://www.bee-secure.lu/fr/a-propos/>.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2023 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

CCDH (2023), *Contribution écrite au rapport 2023 sur l'état de droit*.

Civicus, *Outil de surveillance de l'espace civique – Luxembourg*
<https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>.

Comité européen des droits sociaux, décision du 20 octobre 2020, *Commission internationale de juristes (CIJ)/République tchèque, réclamation n° 148/2017*.

Commission européenne (2020), *Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg*.

Commission européenne (2021), *Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg*.

Commission européenne (2022), *Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg*.

Commission européenne (2023), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2010), *recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités*.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2020), *Bulgarie — Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution* [CDL-AD(2020)035].

Conseil de l'Europe, *plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes*

Convention pluriannuelle entre l'État et le média de service public 100,7 (2024-2030).
<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2023/03-mars/31-convention-media-service-public/convention-31032023.pdf>.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 12 octobre 2021, *Foyer Assurances S.A./Luxembourg*, 35245/18.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 27 novembre 2008, *Salduz/Turquie* [GC], 36391/02.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 13 septembre 2016, *Ibrahim et autres/Royaume-Uni* [GC], 50541/08 et al.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 9 novembre 2018, *Beuze/Belgique*, 71409/10.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 534 sur la corruption, 2023.

Gouvernement luxembourgeois (2022), *Circulaire Bettel*: <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/06-juin/27-bettel-circulaire/20220727-lettre-circulaire-aux-departements-ministeriels-public.pdf>.

Gouvernement luxembourgeois (2022), *Communiqué de presse concernant la signature de la convention pluriannuelle avec RTL Group*
https://smc.gouvernement.lu/fr/support/recherche.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_aactualites%2Bcommuniques%2B2022%2B06-juin%2B14-bettel-convention.html.

Gouvernement luxembourgeois (2023), *Communiqué de presse concernant la signature de la convention pluriannuelle avec Radio 100,7*

https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2023%2B03-mars%2B31-convention-media-service-public.html.

Gouvernement luxembourgeois (2023), *Contribution du Luxembourg au rapport 2023 sur l'état de droit*.

GRECO (2022), *Cinquième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité concernant le Luxembourg sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (2023), *Contribution écrite au rapport 2023 sur l'état de droit*.

Media Pluralism Monitor 2023, rapport sur le Luxembourg.

ONUDC (2015), *Rapport de l'examen du Luxembourg*.

Organisation de coopération et de développement économiques (2022), *Better Regulation Practices across the European Union 2022*.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2003), *Directive 2002/8/CE du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires*

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2013), *Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires*.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2016), *Directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales*

Parquet européen (2023), *Rapport annuel 2022*.

Plateforme en ligne, *BEE SECURE* — <https://www.bee-secure.lu/fr/a-propos/>.

Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux
<https://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pr/20220102>.

Projet n° 6030, *Instauration d'une nouvelle Constitution*
<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/10000>.

Projet n° 7323A, *Projet de loi portant organisation du Conseil suprême de la justice*
<https://beta.legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170534>.

Projet n° 7323B, *Projet de loi portant organisation du Conseil suprême de la justice*
<https://beta.legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170561>.

Projet n° 7575, *Révision du chapitre VI (sur la justice) de la Constitution, texte intégral du projet*
<http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Projet n° 7777, *Proposition de révision des chapitres IV et V bis de la Constitution*
<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130260>.

Projet n° 7959, *Projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat*
<https://beta.legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170566>.

Projet n° 8037, *Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer*.

Projet n° 8052, *Projet de loi portant modification: 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2° du Code pénal; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain*
<https://www.chd.lu/fr/dossier/8052>.

Projet n° 8109, *Projet de loi accompagnant le projet de numérisation de la justice administrative.*

Recommandation 51, Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. —
<https://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf>.

REINDH (2023), *Contribution écrite au rapport 2023 sur l'état de droit.*

Reporters sans frontières – Luxembourg: <https://rsf.org/fr/pays/luxembourg>

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (2023), *Contribution au rapport 2023 sur l'état de droit.*

Transparency International (2023), *Indice de perception de la corruption 2022.*

Annexe II: visite au Luxembourg

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mars 2023 avec:

- Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP)
- Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)
- Chambre des députés (Parlement)
- Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)
- Commission d'accès aux documents
- Commission pour la prévention de la corruption (Copreco)
- Conseil d'État
- Conseil de presse Luxembourg
- Cour constitutionnelle
- Cour des comptes
- Cour supérieure de justice
- Groupement des magistrats luxembourgeois
- Initiative devoir de vigilance
- Média de service public 100,7
- Ministère de l'intérieur
- Ministère de la justice
- Ministère d'État
- Ministère des affaires étrangères et européennes
- Ministère public
- Ombudsman pour enfants (OKaJu)
- Police grand-ducale
- Service de sécurité interne

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- ALDA (Association des agences de la démocratie locale)
- Amnesty International
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Commission internationale des juristes
- Culture Action Europe
- Fédération européenne des journalistes
- Fédération internationale pour le planning familial – Réseau européen
- Fédération internationale pour les droits humains (FIDH)
- Forum civique européen
- Forum européen de la jeunesse
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA Europe
- Institut international de la presse
- JEF Europe
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Partenariat européen pour la démocratie
- Philea
- Reporters sans frontières

- Société civile Europe
- SOLIDAR
- Transparency International EU
- Union des libertés civiles pour l'Europe