

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 315 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2020 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 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RESUME

Le système judiciaire luxembourgeois est caractérisé par un niveau élevé d'indépendance judiciaire perçue et par un bon niveau global d'efficacité. Le Parlement débat actuellement d'une réforme constitutionnelle visant à renforcer encore l'indépendance de la justice, grâce à son ancrage dans la Constitution et à la création d'un Conseil de la justice. En ce qui concerne la qualité du système de justice, des mesures sont en cours pour favoriser la numérisation de la justice, domaine dans lequel des progrès sont encore possibles. En particulier, la disponibilité de moyens pour porter des affaires en justice, transmettre des citations à comparaître et des convocations et suivre les procédures judiciaires pourrait être améliorée. En outre, une réforme du système d'assistance judiciaire est à l'étude en vue de simplifier certaines procédures et de le rendre accessible à un plus grand nombre de citoyens. L'efficacité de la justice civile est constamment élevée, mais des données sur la justice administrative demeurent nécessaires.

Le Luxembourg dispose dans les grandes lignes d'un cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. Il n'existe pas de stratégie spécifique ni d'agence spécialisée de lutte contre la corruption et le ministère de la justice est chargé de la coordination générale des politiques en la matière. Le cadre institutionnel visant à prévenir et à combattre la corruption s'articule autour de plusieurs autorités. Le ministère public s'attaque à la corruption sous l'angle de la criminalité financière et économique, tandis que la Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, des administrations et des services de l'État. Des pénuries de ressources au sein du ministère public ont été signalées et la procédure de recrutement et l'allocation des ressources sont en cours de révision. L'accent est davantage mis sur les mesures préventives, notamment un code de déontologie pour les ministres et un code de conduite pour les députés. De plus, les activités de lobbying ainsi que le «pantouflage» et le «rétro-pantouflage» ne sont pas réglementées et aucun registre national des groupes d'intérêts n'a été mis en place.

L'autorité chargée de la régulation du secteur des médias audiovisuels fonctionne de manière indépendante, bien qu'il y ait des préoccupations quant à son efficacité, notamment compte tenu des ressources humaines limitées et du grand nombre de services étrangers titulaires d'une licence dans le pays. Toutes les entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés luxembourgeois, y compris les entreprises de médias, doivent fournir des informations détaillées sur leurs bénéficiaires effectifs finaux et rendre ces informations accessibles au public. La loi sur la liberté d'expression dans les médias garantit la protection des journalistes et, dans l'ensemble, le cadre de protection des journalistes est solide. Ces dernières années, aucune menace à l'encontre de journalistes n'a été signalée. Certaines inquiétudes subsistent en ce qui concerne les retards dans le traitement des demandes d'accès aux documents détenus par les autorités publiques.

Le processus d'adoption des lois prévoit la réalisation d'analyses d'impact et de consultations des parties prenantes, et les autorités indépendantes jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs. Une réforme constitutionnelle distincte, adoptée le 15 mai 2020, a renforcé le rôle de la Cour constitutionnelle et remédie à la situation dans laquelle une disposition juridique déclarée inconstitutionnelle continue de produire des effets juridiques. Une autre proposition de réforme encore en cours d'examen au Parlement vise à ancrer l'institution de l'Ombudsman dans la Constitution, ce qui contribuerait à son renforcement.

En outre, le Luxembourg est considéré comme disposant d'un espace civique ouvert et des initiatives récentes ont pour objet de promouvoir davantage cet environnement.

I. SYSTEME 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 cassation¹. La branche administrative se compose d'un Tribunal administratif et d'une Cour administrative. La Cour constitutionnelle statue sur la conformité des lois avec la Constitution. Les magistrats candidats sont choisis par un comité composé exclusivement de magistrats et sont ensuite formellement nommés par l'exécutif². Pour les postes à la Cour supérieure de justice et à la Cour administrative, les magistrats sont nommés par l'exécutif sur avis, respectivement, de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative. Le ministère public (parquet) est indépendant, mais l'action publique est exercée sous l'autorité du ministre de la justice. Les deux Barreaux sont indépendants et représentent les avocats établis au Luxembourg.

Indépendance

Le niveau d'indépendance perçue du pouvoir judiciaire est élevé. Le niveau d'indépendance des juridictions et des juges est considéré comme «plutôt bon ou très bon» par 74 % de la population et par un pourcentage identique d'entreprises³. Bien que la perception de l'indépendance du système judiciaire au sein du grand public ait été cohérente au cours des dernières années, la perception des entreprises a été plus fluctuante⁴.

Une révision prévue de la Constitution introduirait de nouveaux éléments visant à renforcer encore l'indépendance de la justice. À l'heure actuelle, le système de justice ne comprend pas de Conseil de la justice. Le 5 mai 2020, une révision constitutionnelle a été proposée pour mettre en place un tel Conseil, qui serait compétent pour proposer des magistrats candidats à tous les postes, avant leur nomination officielle par l'exécutif⁵. En outre, le Conseil serait habilité à engager des poursuites disciplinaires contre des magistrats⁶, à émettre des avis sur les questions liées au système de justice et à élaborer des règles de déontologie applicables au système judiciaire⁷. Le Conseil se composerait de neuf membres: le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative, le procureur général d'État, trois magistrats élus par leurs pairs, deux représentants de la société civile et du monde académique⁸ et un avocat⁹. La révision constitutionnelle proposée doit encore faire l'objet de débats supplémentaires à la Chambre des députés. Il importe que la

¹ Il existe plusieurs autres juridictions spécialisées.

² Les magistrats sont formellement nommés par le Grand-Duc.

³ Si 13 % de l'opinion publique et 16 % des entreprises indiquent qu'ils perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme étant «très bonne» et 61 % de l'opinion publique et 58 % des entreprises la perçoivent comme «plutôt bonne», seules 9 % de l'opinion publique et 5 % des entreprises déclarent qu'ils perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme «plutôt mauvaise ou très mauvaise». Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphiques 44 et 46, enquête Eurobaromètre. Le niveau d'indépendance perçue du système judiciaire se décompose comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants considèrent l'indépendance de la justice comme plutôt bonne et très bonne); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

⁴ Tableau de bord 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

⁵ Les magistrats sont formellement nommés par le Grand-Duc.

⁶ À l'heure actuelle, cette compétence incombe au procureur général d'État.

⁷ Le GRECO a également recommandé que le Conseil soit associé aux décisions disciplinaires concernant les procureurs (GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandation xiv).

⁸ Désignés par la Chambre des députés.

⁹ Désigné par les deux Barreaux.

réforme envisagée dans sa forme définitive tienne compte des normes pertinentes du Conseil de l'Europe¹⁰. En outre, la révision constitutionnelle proposée consacrerait explicitement l'indépendance des juges dans la Constitution. Si le projet initial de révision prévoyait de faire figurer l'indépendance des juges et du ministère public¹¹, la version la plus récente mentionne uniquement l'indépendance des juges, ce qui a suscité des préoccupations auprès de certaines parties prenantes¹². Cette révision fera également l'objet d'un débat à la Chambre des députés.

Le pouvoir conféré au ministre de la justice d'ordonner des poursuites dans le cadre d'une affaire spécifique n'est pas utilisé dans la pratique et s'accompagne de garanties.

Le ministère public est indépendant, mais l'action publique est exercée formellement sous l'autorité du ministre de la justice. Le ministre est compétent pour enjoindre au ministère public d'engager des poursuites dans une affaire spécifique, mais il ne peut pas lui ordonner de s'abstenir d'engager des poursuites. Lorsque des instructions spécifiques de poursuite sont données, elles doivent être motivées et émises par écrit, et les parties à la procédure judiciaire y ont accès¹³. En outre, il apparaît que le pouvoir de donner des instructions spécifiques n'est pas utilisé dans la pratique. Les garanties juridiques mises en place, associées à la pratique actuelle, semblent atténuer le risque pour l'autonomie du ministère public¹⁴.

Qualité

Le processus de numérisation du système de justice est en cours. Des améliorations sont encore possibles dans ce domaine. En particulier, la fourniture d'informations en ligne au grand public sur le système de justice et la disponibilité de moyens électroniques pour porter des affaires en justice, transmettre des citations à comparaître et des convocations et suivre les procédures judiciaires sont actuellement limitées¹⁵. Si les décisions de justice de la plupart des juridictions sont accessibles en ligne, la publication est généralement réservée aux affaires marquantes¹⁶. Pour favoriser la numérisation du système judiciaire, le projet «Paperless justice» (JUPAL) vise à fournir au public davantage d'informations sur le système judiciaire en créant un portail où les citoyens peuvent entrer en relation avec les avocats, les juges et les notaires, et à augmenter le taux de publication en ligne des décisions de justice. Ce projet devrait être achevé en 2026.

Des discussions sont en cours sur une réforme du système d'assistance judiciaire. Le cadre de l'assistance judiciaire ne prévoit actuellement que la possibilité de rembourser intégralement les frais d'avocat et les frais de justice supportés, le seuil d'éligibilité dans une

¹⁰ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, points 26 et 27.

¹¹ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)003], point 102.

¹² Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays. Voir également, par exemple: Groupement des magistrats luxembourgeois, Lettre ouverte à Mesdames et Messieurs les Députés, 2020.

¹³ Graphique 55, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁴ Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 13 d): «*lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale*». En ce qui concerne les garanties, voir le point 13 [d) à e)]. Voir également dans le contexte du mandat d'arrêt européen, l'arrêt de la Cour de justice du 27 mai 2019, OG (Parquet de Lübeck), rendu dans les affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU et dans lequel la Cour a jugé que, dans le contexte d'un tel mandat à des fins de poursuite, la notion d'«autorité judiciaire d'émission» doit être interprétée en ce sens qu'elle ne vise pas les parquets d'un État membre qui sont exposés au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif.

¹⁵ Graphiques 22 et 27, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁶ Graphique 28, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

affaire qui relève du droit de la consommation étant inférieur au seuil de pauvreté Eurostat¹⁷. À cet égard, des discussions sont en cours sur une réforme du système visant à simplifier les procédures administratives et à proposer également une assistance judiciaire partielle, pour autant que certaines conditions soient remplies. Une telle réforme aurait pour finalité de rendre l'assistance judiciaire (partielle) accessible à un plus grand nombre de citoyens, améliorant ainsi l'accès à la justice.

Efficiences

Si la justice civile fonctionne de manière globalement efficiente, certaines données font défaut en ce qui concerne le fonctionnement de la justice administrative. L'efficiences de la justice civile est constamment élevée, bien que la durée des procédures soit nettement plus longue en deuxième et en troisième instance¹⁸. Le nombre d'affaires civiles pendantes est faible¹⁹ et le taux de variation du stock d'affaires pendantes, qui atteint de façon systématique 100 % environ, montre que la justice civile traite efficacement sa charge de travail²⁰. Les données font toutefois défaut en ce qui concerne la durée des procédures judiciaires et le nombre d'affaires pendantes devant la justice administrative²¹. Il n'est de ce fait pas possible d'avoir un aperçu clair de l'efficiences globale du système judiciaire.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le cadre institutionnel visant à prévenir et à combattre la corruption s'articule autour de plusieurs autorités. Le ministère de la justice est la principale autorité chargée de la coordination des politiques et des questions globales de corruption. Au sein du ministère, un comité intergouvernemental, le comité de prévention de la corruption, joue le rôle de forum consultatif et soutient la politique nationale globale de lutte contre la corruption. Bien qu'il n'existe pas d'autorité spécialisée chargée des poursuites en matière de lutte contre la corruption en tant que telle, la section économique et financière du parquet dispose de compétences spécifiques pour enquêter sur les affaires pénales à caractère économique et financier, y compris les affaires de corruption.

Dans le dernier indice de perception de la corruption publié par Transparency International, le Luxembourg obtenait 80/100 et se classait au 5^e rang dans l'Union européenne et au 9^e rang mondial²². Parmi les répondants, alors que 42 % estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 71 %), seuls 6 % déclarent que la corruption affecte leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %)²³. En ce qui concerne la perception des entreprises, 26 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 41 % pensent que la corruption est un problème pour les entreprises (moyenne de l'UE: 37 %). Au sein des personnes interrogées, 25 % considèrent qu'il existe un nombre suffisant de poursuites couronnées de succès pour décourager les pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %), tandis que 57 % des entreprises sont d'avis que les personnes et

¹⁷ Graphique 23, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁸ Tableau de bord 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁹ Graphique 14, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

²⁰ Graphique 11, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

²¹ Graphiques 5, 8, 9, 13 et 15, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Les données comparatives sur l'efficiences du système judiciaire sont recueillies par la CEPEJ dans le contexte du tableau de bord de la justice dans l'UE. Pour le Luxembourg, ces données spécifiques ne sont pas disponibles.

²² Transparency International, profil pays: Luxembourg.

²³ Eurobaromètre spécial 502, 2020.

les entreprises coupables de corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE de 31 %) ²⁴.

Aucune stratégie nationale de lutte contre la corruption n'est en place. Le ministère de la justice est chargé de la coordination générale des politiques en matière de lutte contre la corruption. Au sein du ministère de la justice, le comité de prévention de la corruption (COPRECO) agit en tant que forum consultatif et propose des mesures pour lutter efficacement contre la corruption, à l'échelon tant national qu'international. L'activité du COPRECO peut se traduire par deux formes de suivi différentes: des mesures législatives ou des actions de sensibilisation. Par exemple, la loi de 2011 sur les lanceurs d'alerte trouve son origine dans les discussions menées au sein du COPRECO. Le comité est censé se réunir au moins deux fois par an. Toutefois, aucune donnée concernant ses réunions et/ou ses rapports annuels ne sont accessibles au public.

Le cadre institutionnel visant à prévenir et à combattre la corruption s'articule autour de plusieurs autorités. Il s'agit notamment du ministère de la justice, de la Cour des comptes, du ministère public et de la police. Les compétences de la section économique et financière du parquet sont axées sur la lutte contre la criminalité financière en général plutôt que sur la corruption spécifiquement. La Cellule de renseignement financier ainsi que le service économique et financier enquêtent sur les infractions liées à la corruption qui relèvent de la criminalité financière. En ce qui concerne les ressources du ministère public, des pénuries ont été signalées au cours de l'année écoulée ²⁵. Les problèmes relatifs à l'insuffisance des ressources sont aggravés par la complexité croissante de la criminalité financière. Dans ce contexte, la procédure de recrutement et l'allocation des ressources sont en cours de révision ²⁶.

La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'État. Elle est en outre habilitée à contrôler les personnes morales de droit public, pour autant que ces personnes ne soient pas soumises à un autre contrôle financier prévu par la loi. Toutes les personnes morales de droit public et personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumises au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics. ²⁷ La Cour des comptes est également compétente en ce qui concerne le financement des partis politiques ²⁸.

Une législation a été adoptée en ce qui concerne les conflits d'intérêts et les déclarations d'actifs des membres du gouvernement et des fonctionnaires. En ce qui concerne les ministres, un code de déontologie et des règles relatives à la déclaration des actifs, à l'occupation d'un poste de dirigeant ou de membre dans un conseil d'administration et à l'acceptation de cadeaux sont en place. Le code de déontologie a également été évalué positivement par le GRECO, qui a souligné que des améliorations pouvaient être apportées en ce qui concerne les mécanismes de supervision, étant donné que le code est principalement

²⁴ Eurobaromètre Flash 482, 2019.

²⁵ Ministère de la justice, Rapport d'activité 2018, chapitre 3.1, p. 171, 2019.

²⁶ Des travaux sont en cours dans le contexte du projet de loi 7452 concernant la création et l'organisation du bureau de gestion et de recouvrement des avoirs.

²⁷ Loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

²⁸ Cour des comptes, Rapport d'activité 2018, 2018.

un système d'autorégulation²⁹. Un comité d'éthique a été créé en 2018. Le comité d'éthique joue un rôle consultatif et émet des avis sur l'interprétation du code de déontologie. Depuis sa création, le comité a été saisi de six questions. Les lettres de saisine du comité sont publiées sur le site web du gouvernement, qui comprend également une section consacrée à l'avis qui est émis par le comité d'éthique et qui est donc rendu public³⁰. Un code de conduite des députés en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts est en place depuis 2014³¹. Les irrégularités peuvent être examinées à la demande du président de la Chambre ou sur signalement des citoyens, lorsqu'elles sont constatées en relation avec les déclarations d'actifs, rendues publiques, des membres de la Chambre des députés. Afin de préciser le code de conduite des membres de la Chambre des députés, un instrument de mise en œuvre a été adopté en 2018³². Le Luxembourg a aussi adopté un code de déontologie de la police en décembre 2019.³³ La police a également renforcé la formation éthique de ses membres.

Le lobbying ainsi que le «pantouflage» et le «rétro-pantouflage» ne sont pas réglementés. Des règles relatives aux conflits d'intérêts, à l'emploi secondaire, à l'occupation d'un poste de dirigeant ou de membre dans un conseil d'administration figurent dans le code de déontologie des ministres, mais aucune de ces règles ne régit le lobbying³⁴. En ce qui concerne les règles en matière de lobbying applicables aux membres de la Chambre des députés, le code de conduite des députés³⁵ prévoit qu'ils doivent agir dans l'intérêt général et que les entrevues doivent être réalisées conformément aux dispositions du règlement de la Chambre des députés, qui réglemente les visites dans les locaux de la Chambre, mais pas les contacts officieux ou la déclaration des activités telles que les questions au gouvernement ou les travaux au sein de commissions d'enquête³⁶. Il existe plusieurs règles pour prévenir les conflits d'intérêts des fonctionnaires découlant de l'acceptation de cadeaux et d'un emploi secondaire. Ces règles sont énoncées au chapitre 5 de la loi sur les fonctionnaires de 1979. Toutefois, il n'existe pas de dispositions relatives à la cessation de fonctions et aux contacts avec des tiers. En ce qui concerne le «pantouflage» et le «rétro-pantouflage», aucune disposition n'est prévue pour les fonctionnaires dans ce domaine. Certaines dispositions s'appliquent toutefois, comme le prévoit le code de déontologie des membres du gouvernement. Dans le contexte de la mise en œuvre du cinquième cycle d'évaluation du GRECO, le gouvernement travaille actuellement à l'élaboration de nouvelles règles déontologiques applicables aux ministres et aux hauts fonctionnaires en ce qui concerne l'exercice d'une nouvelle activité professionnelle après la cessation de leurs fonctions. La forme que prendront ces règles doit encore être déterminée.

Un plan d'action national visant à améliorer la législation sur l'accès à l'information pour la période 2019-2021 a été adopté. Ce plan d'action vise à poursuivre la mise en œuvre des principes d'un gouvernement ouvert, notamment en améliorant l'accès à l'information, en favorisant la participation civique et en intégrant les normes les plus élevées

²⁹ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs – Rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2018.

³⁰ Gouvernement du Luxembourg, page web du gouvernement.

³¹ Chambre des députés, Règlement de la Chambre des députés, 2019, point 20, p. 6.

³² Ces mesures ont été prises pour assurer le suivi du quatrième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandation i. Toutefois, le GRECO a estimé que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intermédiaire, p. 2-5.

³³ Suivi d'une recommandation du cinquième cycle d'évaluation du GRECO.

³⁴ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation — Rapport d'évaluation, 2018, points 66 à 69.

³⁵ Article 5 du règlement de la Chambre des députés.

³⁶ Chambre des députés, Règlement de la Chambre des députés, 2019.

en matière d'intégrité professionnelle dans la fonction publique. Il a abouti à la mise en œuvre de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui confère au public un droit d'accès aux documents et qui a créé une commission indépendante chargée de veiller au respect de ce droit. Compte tenu de l'adoption récente et du vaste champ d'application de la loi, les décisions futures de la commission devraient clarifier des points tels que le champ d'application des exceptions ou limitations à l'accès à certains documents.

III. PLURALISME DES MEDIAS

Le cadre juridique relatif au pluralisme des médias repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et législatives. La liberté d'expression est explicitement reconnue par la Constitution et protégée par le droit national. La loi sur les médias électroniques garantit l'indépendance financière et administrative de l'autorité de régulation des médias audiovisuels³⁷.

L'autorité de régulation des services de médias audiovisuels est un organisme public indépendant doté d'une personnalité juridique propre. L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) est responsable du contrôle de l'application des exigences réglementaires relatives aux services et médias audiovisuels. Ses missions de surveillance englobent la télévision classique, les services à la demande (VOD) et les stations de radio nationales, régionales et locales³⁸. L'indépendance de l'Autorité est formellement reconnue par la loi sur les médias électroniques³⁹, qui dispose, en particulier, que l'Autorité jouit de l'autonomie financière et administrative⁴⁰. Des inquiétudes ont été exprimées quant à l'indépendance totale de l'autorité de régulation, notamment en ce qui concerne la procédure de nomination, étant donné que le gouvernement est responsable en dernier ressort de la nomination et de la révocation des membres du conseil d'administration et de son directeur (après consultation du conseil d'administration)⁴¹. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA) prévoit des garanties spécifiques pour l'indépendance et l'efficacité des organismes de régulation des médias nationaux. La loi transposant la directive a été présentée à la Chambre des députés durant l'été 2020. L'ALIA est une institution récente puisqu'elle a été créée en décembre 2013. Les ressources limitées de l'autorité de régulation au vu du grand nombre de services de médias audiovisuels titulaires d'une licence dans le pays⁴² sont perçues comme un problème⁴³. Les décisions et avis de l'ALIA sont disponibles en ligne⁴⁴.

Le Conseil de presse⁴⁵ luxembourgeois est un organe autorégulateur institué par la loi⁴⁶. Il est composé paritairement d'éditeurs et de journalistes. Les membres sont nommés par voie

³⁷ En 2020, le Luxembourg occupe la 17^e place mondiale dans le classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières. Voir: <https://rsf.org/fr/classement>

³⁸ Autorité audiovisuelle indépendante du Luxembourg, page web de l'autorité indépendante de l'audiovisuel du Luxembourg.

³⁹ Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

⁴⁰ La version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA) prévoit des garanties spécifiques pour l'indépendance et l'efficacité des organismes de régulation des médias nationaux.

⁴¹ Media Pluralism Monitor 2020.

⁴² De nombreux fournisseurs de services de médias de différents pays ont une licence luxembourgeoise.

⁴³ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

⁴⁴ Autorité audiovisuelle indépendante du Luxembourg, page web contenant les décisions et avis de l'Autorité indépendante de l'audiovisuel du Luxembourg.

⁴⁵ Conseil de presse Luxembourg, page web du Conseil de presse Luxembourg.

⁴⁶ Texte coordonné du 30 avril 2010 sur la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

d'arrêté grand-ducal, sur proposition des associations respectives. Il est chargé de délivrer les cartes de presse professionnelles et de l'autorégulation de la profession. Il a publié un code de déontologie⁴⁷ consacré aux droits et devoirs des journalistes et des éditeurs. La commission des plaintes du Conseil de presse traite les plaintes relatives au contenu éditorial. Elle peut également formuler des recommandations et des lignes directrices sur les questions relatives à la liberté d'expression dans les médias ou au travail des journalistes et des éditeurs. Son indépendance est formellement reconnue dans la loi sur les médias électroniques. Les décisions de la commission des plaintes sont publiées sur le site web du Conseil de presse.

Un cadre juridique est établi en ce qui concerne la transparence de la propriété des médias. Une loi de 2019⁴⁸ impose à toutes les entités luxembourgeoises immatriculées au registre de commerce et des sociétés luxembourgeois, y compris les entreprises de médias, de fournir des informations détaillées sur leurs bénéficiaires effectifs finaux. La loi prévoit que ces informations doivent être accessibles au public. En ce qui concerne le secteur de la presse écrite, la loi impose aux entreprises concernées de publier leurs structures de propriété uniquement lorsqu'un actionnaire détient plus de 25 % du capital, ce qui limite la transparence de la propriété dans ce secteur. En ce qui concerne les services de médias audiovisuels, l'ALIA publie, dans son rapport annuel, une liste des services titulaires d'une licence au Luxembourg, sans mentionner leur propriété. Il convient de rappeler à cet égard que la directive SMA révisée encourage les États membres à adopter des mesures législatives prévoyant que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence rendent accessibles des informations relatives à leur structure de propriété, y compris les bénéficiaires effectifs.

Le gouvernement contribue activement au soutien des médias d'information. Il n'existe pas de législation sur l'attribution de la publicité d'État aux médias et des informations complètes sur les subventions indirectes ne sont pas non plus disponibles. Le Media Pluralism Monitor 2020 (MPM 2020) indique toutefois qu'elles constituent une importante source de revenus pour de nombreux éditeurs. Au Luxembourg, la presse écrite s'appuie sur un régime d'aides publiques⁴⁹ consistant en un montant de base, identique pour tous les journaux éligibles, et en un montant proportionnel calculé au prorata du nombre de pages. Un montant fixe de 100 000 EUR est attribué aux médias en ligne remplissant les critères requis⁵⁰. Le montant total des aides allouées est publié chaque année. En 2019, les nouveaux éditeurs ont reçu 7 800 000 EUR. En mai 2020, le gouvernement a annoncé la mise en place d'une indemnité extraordinaire pour les médias dans le contexte de la pandémie de COVID-19⁵¹. En outre, une réforme du régime d'aide à la presse a été adoptée par le Conseil de gouvernement en juillet 2020 et en est actuellement au stade de la procédure législative. Le nouveau régime serait technologiquement neutre et s'appliquerait de la même manière aux médias d'information en ligne et à la presse écrite.

⁴⁷ Conseil de presse Luxembourg, Code de déontologie, 2006.

⁴⁸ Loi du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs.

⁴⁹ Gouvernement du Luxembourg, page web sur l'aide à la presse écrite:
https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html

⁵⁰ Gouvernement du Luxembourg, page web sur l'aide à la presse en ligne:
<https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>

⁵¹ Gouvernement du Luxembourg, page web sur l'indemnité extraordinaire pour les médias dans le cadre de la pandémie de COVID-19:

https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html

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 assure la protection des journalistes travaillant au Luxembourg. Les journalistes bénéficient d'une protection juridique en cas de changement de la ligne éditoriale⁵² et les sources journalistiques sont également bien protégées. L'emprisonnement fait partie des sanctions prévues pour diffamation⁵³, mais les poursuites pénales en diffamation à l'encontre des médias sont rares⁵⁴. Au cours de l'enquête menée dans l'affaire dite «Chamber Leaks» en 2018, l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels a affirmé que les enquêtes pénales constituaient une tentative d'intimidation. Au cours des dernières années, il n'a pas été signalé de menaces à l'encontre de journalistes au Luxembourg, que ce soit sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ou sur celle de Mapping Media Freedom, qui présente une cartographie de la liberté des médias.

Il existe un cadre législatif garantissant le droit à l'information. Le droit à l'information a été inscrit dans la législation en septembre 2018⁵⁵. La loi garantit que toute personne physique ou morale a le droit d'accéder aux documents détenus par les pouvoirs publics. Toutefois, du point de vue de l'efficacité de la législation, l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP) observe qu'il subsiste des cas dans lesquels des informations sont fournies avec un retard important incompatible avec la nature du journalisme⁵⁶.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES

POUVOIRS

Le Luxembourg est doté d'un régime parlementaire monocaméral⁵⁷, dans lequel les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement et des membres de la Chambre 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 des membres de la Chambre des députés. La Cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité de la législation. Les autorités indépendantes jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

Les analyses d'impact et les consultations des parties prenantes font partie du processus législatif. Les propositions législatives du gouvernement font l'objet d'une analyse d'impact avant d'être présentées à la Chambre des députés. En fonction de son objet, le projet de loi est également soumis pour avis consultatif au Conseil économique et social ou à l'une des cinq chambres professionnelles spécialisées s'il touche à un domaine de compétence de ces

⁵² Chapitre III du texte coordonné du 30 avril 2010 sur la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

⁵³ https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf

⁵⁴ Le MPM 2020 mentionne l'«affaire Lunghi», dans laquelle trois personnes ont été condamnées en 2019. Une autre affaire récente concerne un homme d'affaires qui a porté plainte pour diffamation dans trois pays contre un journaliste du quotidien Luxemburger Wort ainsi que contre son rédacteur en chef et directeur pour la publication d'un article portant un regard critique sur ses activités commerciales. Les charges ont été abandonnées au Luxembourg en août 2019.

⁵⁵ Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

⁵⁶ Entretien avec l'ALJP dans Delano, Freedom of information for press: «it's really a necessity», 2019.

⁵⁷ Le Parlement luxembourgeois est appelé Chambre des députés.

chambres⁵⁸. Des consultations ouvertes à l'intention du grand public peuvent également être organisées et se déroulent de plus en plus souvent en ligne⁵⁹. Les avis consultatifs du Conseil d'État et des chambres professionnelles, ainsi que les travaux parlementaires à la Chambre des députés, peuvent être consultés à la fois en ligne et sur support papier⁶⁰.

L'état d'urgence a été déclaré en réaction à la pandémie de COVID-19. L'état d'urgence a été déclaré le 18 mars 2020 et prorogé six jours plus tard. L'état d'urgence, qui est prévu par la Constitution⁶¹, a permis au gouvernement d'adopter des mesures adéquates, nécessaires et proportionnées dans tous les domaines, pour une durée limitée. Une loi adoptée après la fin de l'état d'urgence le 24 juin 2020 a prorogé jusqu'à la fin du mois de septembre certaines mesures relatives à la pandémie de COVID-19⁶².

Plusieurs autorités indépendantes jouent un rôle essentiel dans la protection des droits fondamentaux. La Commission consultative des droits de l'homme, la CCDH⁶³, a obtenu l'accréditation de statut «A» auprès de l'Alliance mondiale des institutions nationales de défense des droits de l'homme des Nations unies. Cet organe consultatif émet des avis et des recommandations sur des questions liées aux droits fondamentaux, soit sur sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement⁶⁴. La CCDH est placée sous l'autorité du Premier ministre, mais elle fonctionne de manière indépendante dans la pratique. Elle s'inscrit dans une structure plus large d'institutions protégeant les droits fondamentaux, qui comprend également l'Ombudsman (médiateur), l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (médiateur pour les droits de l'enfant), la Commission nationale pour la protection des données et le Centre pour l'égalité de traitement. Afin de faciliter l'accès des citoyens aux institutions qui protègent les droits fondamentaux, le gouvernement entend regrouper ces organismes en un lieu unique appelé Mënscherechthaus (maison des droits de l'homme).

Des initiatives récentes visent à promouvoir l'espace civique. Le Luxembourg est considéré comme disposant d'un espace civique ouvert⁶⁵ et des initiatives récentes ont pour objet de promouvoir davantage cet environnement. Le gouvernement a récemment mis en place deux organes consultatifs dans le cadre du plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2019-2024), afin de favoriser la coopération entre la société civile et le gouvernement en offrant un forum de discussion⁶⁶. Les parties prenantes estiment que l'espace civique pourrait encore être amélioré par l'introduction de garanties en matière de protection de la vie privée dans les règles d'immatriculation existantes pour les associations sans but lucratif⁶⁷.

Une réforme constitutionnelle récente a introduit des changements importants pour le système d'équilibre des pouvoirs. La révision constitutionnelle du 15 mai 2020 a renforcé

⁵⁸ Ces chambres consultatives spécialisées sont au nombre de cinq.

⁵⁹ OCDE, Indicators of regulatory policy and governance 2019: Luxembourg, 2019, p. 2.

⁶⁰ Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

⁶¹ Article 32, paragraphe 4, de la Constitution luxembourgeoise.

⁶² Il s'agit notamment de règles relatives aux rassemblements ainsi que de sanctions pécuniaires pour certaines violations des mesures liées à la COVID-19.

⁶³ Commission consultative des droits de l'homme.

⁶⁴ Règlement du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des droits de l'homme.

⁶⁵ Voir la classification CIVICUS; la classification comporte cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

⁶⁶ Contribution du Luxembourg au rapport 2020 sur l'état de droit et informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

⁶⁷ European Network of National Human Rights Institutions, The rule of law in the European Union: reports from national human rights institution, 2020; informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle déclarant non conforme à la Constitution une disposition légale. La Constitution prévoit désormais que de telles dispositions cessent d'avoir un effet juridique à compter du jour suivant l'arrêt de la Cour constitutionnelle, à moins que la Cour elle-même n'ordonne un autre délai⁶⁸. Elle prévoit également que la Cour détermine les conditions et les limites de l'incidence de l'arrêt sur les effets que la disposition non conforme a produits. Cette révision constitutionnelle vise à remédier à la situation dans laquelle une disposition juridique déclarée inconstitutionnelle continue à produire des effets juridiques. En outre, une proposition de révision de la Constitution prévoit de consacrer la fonction d'Ombudsman dans le texte même de la Constitution⁶⁹. La révision en est encore au stade des débats à la Chambre des députés. Cet ancrage au niveau constitutionnel de l'institution de l'Ombudsman contribuerait à renforcer cette institution⁷⁰.

⁶⁸ Article 95 *ter* de la Constitution luxembourgeoise.

⁶⁹ La proposition de révision constitutionnelle date du 15 mai 2009, mais la disposition relative à l'institution de l'Ombudsman a été ajoutée ultérieurement. Elle faisait partie de la version envoyée à la Commission de Venise pour avis le 6 juin 2018.

⁷⁰ Conseil de l'Europe: Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)005]. «*L'institution du Médiateur, y compris son mandat, doit avoir une solide assise juridique, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau législatif*».

Annexe I: Liste des sources par ordre alphabétique*

* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation pour le rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur (site web de la Commission).*

Autorité audiovisuelle indépendante du Luxembourg, page web contenant les décisions et avis de l'autorité indépendante de l'audiovisuel du Luxembourg: <https://www.alia.lu/fr/espace-juridique/avis>

Autorité audiovisuelle indépendante du Luxembourg, page web de l'autorité indépendante de l'audiovisuel du Luxembourg: <https://www.alia.lu/fr/>

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Media pluralism monitor 2020, 2020: <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

Chambre des députés, Règlement de la Chambre des députés, 2019: https://www.chd.lu/wps/wcm/connect/public/406a71a2-1082-4298-b7a0-dff4e3d61b8b/Reglement+CHD_11022020.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=n0-deSF&CVID=n0-deSF

CIVICUS, Monitor tracking civic space — Luxembourg. <https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil évaluant dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, COM(2019) 355 final, 2019.

Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, 2020.

Commission européenne, Tableaux de bord 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption, 1999.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres, Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 2000.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise, Luxembourg — Avis sur la proposition de révision de la Constitution [CDL-AD (2019)003], 2019.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise, Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur («les principes de Venise») [CDL-AD(2019)005], 2019.

Conseil de l'Union européenne, Acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316, p. 48.

Conseil de l'Union européenne, Décision-cadre 2003/568/JHA du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, JO L 192.

Conseil de presse Luxembourg, Code de déontologie, 2006: <http://www.press.lu/informations/deontologie/>

Conseil de presse Luxembourg, page web du Conseil de presse Luxembourg: <http://www.press.lu/>

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 27 mai 2019 dans les affaires jointes OG, C-508/18, et PI, C-82/19 PPU.

Cour des comptes, Rapport d'activité 2018, 2018: <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/rapports/rapport-activites/Rapport-d-activite-2018.pdf>

Delano, Freedom of information for press: «it's really a necessity», 2019: <https://delano.lu/d/detail/news/freedom-information-press-its-really-necessity/205336>

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU, 2020.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public, 2020.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502: Corruption, 2020.

Eurojust et Réseau judiciaire européen, Questionnaire on the CJEU's judgment in relation to the independence of issuing judicial authorities and effective judicial protection: Updated compilation of replies and certificates, 2020.

European Network of National Human Rights Institutions, The rule of law in the European Union: reports from national human rights institution, 2020.

Gouvernement luxembourgeois, page web du gouvernement: <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement.html>

Gouvernement luxembourgeois, page web sur l'aide à la presse écrite: https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html

Gouvernement luxembourgeois, page web sur l'aide à la presse en ligne: <https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>

Gouvernement luxembourgeois, page web sur l'indemnité extraordinaire pour les médias dans le cadre de la pandémie de COVID-19: https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnité-medias.html

Gouvernement luxembourgeois, Partenariat pour un gouvernement ouvert — Plan d'action national 2019-2021, 2019: <https://sip.gouvernement.lu/en/parteneriat-gouvernement-ouvert/pan-2019-2021.html>

GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs – Rapport d'évaluation – Luxembourg, 2018.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport d'évaluation – Luxembourg, 2013.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption à l'égard des membres du Parlement européen, des juges et des procureurs – Deuxième rapport de conformité – Luxembourg, 2017.

Groupement des Magistrats luxembourgeois, Lettre ouverte à Mesdames et Messieurs les Députés, 2020.

Luxembourg, page web sur l'organisation de la justice: <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice.html>

Luxemburger Wort, perquisitions dans les locaux de Radio 100.7, 2018: <https://www.wort.lu/de/lokales/hausdurchsuchung-bei-radio-100-7-5afab949c1097cee25b895c1>

Ministère de la justice, Rapport d'activité 2018, 2019: <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/2018-rapport-activite-mjust/2018-rapport-activite-mjust.pdf>

OCDE, Indicators of regulatory policy and governance 2019, 2019: Luxembourg.

Police luxembourgeoise, Code de déontologie, 2019: <https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>

RTL, Brève perquisition dans les locaux de Radio 100.7 – documents déjà supprimés, 2018: <https://www.rtl.lu/news/national/a/1180001.html>

Transparency International, profil pays, Luxembourg.
<https://www.transparency.org/en/countries/luxembourg>

Visite virtuelle au Luxembourg dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe II: Visite au Luxembourg

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mai et juin 2020 avec:

- Association luxembourgeoise des journalistes professionnels
- Autorité de régulation des médias audiovisuels (ALIA)
- Comité d'éthique
- Commission consultative des droits de l'homme
- Commission d'accès aux documents
- Commission pour la prévention de la corruption (COPRECO)
- Conseil de presse
- Cour supérieure de justice
- Groupement des magistrats luxembourgeois
- Ministère de la justice
- Ministère public
- Ministre des affaires étrangères et européennes
- StopCorrupt

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

- Amnesty international
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Civil Liberties Union for Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU