

Bruxelles, le 20.7.2021
SWD(2021) 718 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2021 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 2021 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RÉSUMÉ

Le système de justice luxembourgeois continue de se caractériser par un niveau élevé de perception de son indépendance et par un bon niveau global d'efficacité. La procédure de révision constitutionnelle visant à renforcer encore l'indépendance de la justice progresse. La dernière proposition de révision prévoit la création d'un Conseil suprême de la justice et fait clairement référence à l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public. Il en résulterait la suppression du pouvoir du ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs dans le cadre d'une affaire spécifique. La pandémie de COVID-19 a montré que des progrès doivent encore être réalisés dans la numérisation de la justice afin de garantir la résilience du système de justice, ainsi que la modernisation de la justice, en général, à plus long terme. Des propositions concrètes d'amendements sont actuellement formulées afin d'améliorer le régime d'aide juridictionnelle.

Le gouvernement évalue actuellement la nécessité de renforcer les règles de lutte contre la corruption, son principal objectif étant la prévention de la corruption. Un code de déontologie pour les membres de la Chambre des députés régit partiellement les activités de lobbying, mais des lacunes subsistent quant à la cohérence globale et à la mise en œuvre. Des améliorations sont encore possibles en ce qui concerne le «pantouflage» et le «rétro-pantouflage», des dispositions spécifiques n'existant que pour les membres du gouvernement. Ce point a également été souligné par le comité d'éthique, qui est un organe de contrôle externe. La réglementation sur le financement des partis politiques a été révisée afin de garantir une plus grande transparence. La législation visant à protéger les lanceurs d'alerte doit encore être introduite, mais des canaux de signalement spécifiques existent au sein de la police grand-ducale. Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, la police grand-ducale a rappelé les principes éthiques applicables à tous les agents des services répressifs après avoir identifié des risques potentiels de corruption pendant la pandémie.

Le Luxembourg a renforcé encore les garanties réglementaires pour l'indépendance et l'efficacité de l'autorité de régulation des médias et a augmenté ses ressources. Ces mesures devraient permettre d'atténuer les craintes soulevées dans le rapport de l'année dernière concernant son efficacité. En outre, une réforme du régime d'aides en faveur de la presse, visant à le rendre technologiquement neutre et à l'étendre aux médias d'information en ligne, est en cours. À ce stade, il n'est toutefois pas certain qu'elle inclura également les journalistes indépendants. Le cadre relatif à la protection des journalistes demeure solide. Afin d'atténuer les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur les médias, les autorités ont mis en place un régime d'aides temporaire en faveur des éditeurs et des journalistes. Des inquiétudes subsistent quant à la longueur des procédures pour avoir accès aux documents officiels.

La Chambre des députés a proposé deux nouvelles révisions constitutionnelles, à savoir l'introduction d'un accès direct des citoyens à la Cour constitutionnelle et la rationalisation des dispositions relatives à l'État, au chef de l'État et au gouvernement. Ces deux révisions sont actuellement débattues à la Chambre des députés, tandis que les consultations se poursuivent. Le Luxembourg s'est principalement appuyé sur les procédures législatives ordinaires pour adopter des mesures visant à lutter contre la pandémie de COVID-19, mais des inquiétudes ont été exprimées quant aux possibilités limitées de participation des parties concernées. Le projet de «Maison des droits de l'homme» (Menscherechthaus), visant à

favoriser les synergies et à regrouper les institutions chargées de la protection des droits fondamentaux, a été parachevé. Bien que la pandémie de COVID-19 ait eu une incidence sur le travail des organisations non gouvernementales (ONG), l'espace civique au Luxembourg reste ouvert, et le gouvernement a mis à disposition des subventions pour soutenir les ONG pendant cette période.

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. Les magistrats candidats sont choisis par un comité composé exclusivement de magistrats et sont ensuite formellement nommés par l'exécutif. 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. 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 du système judiciaire demeure élevé. Le niveau d'indépendance des juridictions et des magistrats est considéré comme «plutôt bon ou très bon» par 77 % de la population et par 69 % des entreprises⁵. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire reste constamment élevé depuis 2016 et a régulièrement augmenté pour le grand public, mais il a progressivement diminué pour les entreprises au cours des cinq dernières années⁶.

La procédure de révision de la Constitution visant à établir un Conseil suprême de la justice progresse. Entre 2009 et 2019, un nouveau projet de Constitution a été débattu au Luxembourg⁷. 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. Une révision du chapitre VI de la Constitution sur la justice a été proposée dans le but de créer un Conseil suprême de la justice et, plus généralement, de renforcer l'indépendance de la justice⁸. Le dernier projet de texte constitutionnel expose les principaux pouvoirs du Conseil suprême de la justice, à savoir la sélection des magistrats avant leur nomination par le Grand-Duc et la conduite des procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats. Les conditions spécifiques dans lesquelles ces pouvoirs seront exercés, ainsi que la composition, l'organisation et les

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

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

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

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

⁵ Graphiques 44 et 46, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante); faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

⁶ Tableaux de bord 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 de la justice dans l'UE.

⁷ Proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

⁸ Proposition de révision n° 7575 du chapitre VI (sur la justice) de la Constitution.

autres compétences du Conseil, doivent être déterminées par la loi⁹. Le projet de législation actuel prévoit une composition de neuf membres: trois membres d'office¹⁰, trois magistrats élus par leurs pairs, un avocat¹¹ et deux représentants de la société civile et du monde académique désignés par la Chambre des députés¹². Les autorités mènent actuellement des consultations sur de nouveaux amendements au projet, notamment en vue d'aligner les dispositions relatives à la composition du futur Conseil suprême de la justice sur les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, qui prévoient qu'au moins la moitié des membres du futur Conseil sont des juges (magistrats) élus par leurs pairs¹³.

La révision de la Constitution, qui supprime le pouvoir du ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs dans le cadre d'une affaire spécifique, progresse. L'action publique est formellement exercée sous l'autorité du ministre de la justice, qui 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 poursuites¹⁴. 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 public¹⁵. Étant donné que les dernières propositions d'amendements à la Constitution prévoient¹⁶ l'indépendance du ministère public dans le texte¹⁷, les parties concernées estiment que cet amendement rendrait le pouvoir d'instruction du ministre inconstitutionnel¹⁸. Il est à noter que le ministre de la justice n'a pas donné d'instructions dans le cadre d'une affaire spécifique depuis plus de 20 ans¹⁹. En vertu des propositions d'amendements, le ministre de la justice conserverait toujours un certain degré d'autorité sur le ministère public, en donnant des orientations aux politiques pénales. Le 23 mars 2021, le Conseil d'État a rendu un avis positif²⁰ sur la réintroduction de l'indépendance du ministère public. Toutefois, le Conseil a exprimé sa préférence pour la version précédente des amendements, qui ne permettait pas au ministre de donner des orientations au ministère

⁹ Article 90, texte de la proposition de révision n° 7575.

¹⁰ Le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative, le procureur général de l'État.

¹¹ Désigné par les deux Barreaux.

¹² Projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice.

¹³ 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.

¹⁴ Graphique 55, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE – 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 accès.

¹⁵ Voir le rapport 2020 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 3 – Les garanties juridiques en place, combinées à la pratique actuelle, semblent atténuer le risque pour l'autonomie du ministère public.

¹⁶ La proposition de révision de la Constitution n° 6030, déjà abandonnée, prévoyait l'indépendance du ministère public. La nouvelle proposition de révision de la Constitution n° 7575 de mai 2020 ne prévoit pas l'indépendance du ministère public.

¹⁷ Proposition de révision n° 7575 – Nouveaux amendements adoptés le 23 février 2021.

¹⁸ Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg (par exemple le *Groupement des magistrats luxembourgeois*; le ministère public). Le pouvoir du ministre de la justice se fonde sur l'article 19 du code de procédure pénale.

¹⁹ Informations reçues par les autorités luxembourgeoises.

²⁰ Le Conseil d'État reproche que les amendements ne permettent pas de garantir explicitement l'indépendance fonctionnelle et omettent de préciser que les orientations données par le ministère de la justice en matière de politique criminelle devaient être «générales». Avis n° CE 60.217 sur la proposition de révision n° 7575.

public²¹. La révision est actuellement étudiée par la Chambre des députés, sous réserve de nouvelles discussions et d'éventuels nouveaux amendements.

Qualité

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence des lacunes dans le domaine de la numérisation de la justice. En juin 2020, au début de la pandémie de COVID-19, une législation temporaire a été adoptée afin de permettre l'utilisation des solutions de communication numérique déjà existantes, comme le courrier électronique, principalement pour les informations non sensibles²². Cette législation temporaire a pour objectif de limiter les contacts physiques directs entre les juges, le personnel des services judiciaires et les usagers de la justice²³. En dehors des mesures temporaires liées à la pandémie de COVID-19, le projet «paperless justice» (justice sans papier), qui englobe 13 sous-projets, vise à remédier aux lacunes actuelles en fournissant au public davantage d'informations sur le système de justice grâce à la mise en place d'un portail où les citoyens peuvent entrer en relation avec les avocats, les magistrats et les notaires, ainsi qu'à l'augmentation du taux de publication en ligne des décisions de justice. Les résultats concrets du projet se font toutefois encore attendre. Les parties concernées se sont inquiétées du fait que les dispositions juridiques temporaires et l'état actuel de la «justice sans papier» ne permettaient pas de travailler à distance et que les audiences par visioconférence n'ont pas encore été organisées²⁴. Elles ont décrit le système de communication par courrier électronique dans le système de justice comme un nouvel outil bienvenu, mais ont souligné que la plupart des communications entre les juridictions et les avocats se font encore par télécopieur. En outre, elles ont souligné la portée limitée des outils en ligne disponibles²⁵. Le projet «paperless justice» devrait être achevé et opérationnel d'ici à 2026.

Des propositions concrètes de réforme du régime d'aide juridictionnelle sont en cours d'élaboration. Le cadre de l'aide juridictionnelle continue à ne prévoir que la possibilité de rembourser intégralement les frais d'avocat et les frais de justice supportés, le seuil d'éligibilité dans une affaire qui relève du droit de la consommation étant inférieur au seuil de pauvreté Eurostat²⁶. Le premier avant-projet de la nouvelle législation a été élaboré par le ministère de la justice et des consultations ont lieu avant sa soumission à la Chambre des députés²⁷. Les autorités indiquent que la réforme viserait à simplifier les procédures administratives et à offrir une aide juridictionnelle partielle, rendant ainsi la justice plus accessible aux citoyens.

²¹ Proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

²² Voir deux lois du 20 juin 2020 – <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a542/consolide/20201222>; <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a523/consolide/20201125>

²³ Contribution du Luxembourg au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 5.

²⁴ Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg (par exemple le *Groupement des magistrats luxembourgeois*; la Cour supérieure de justice).

²⁵ Les deux seuls outils en ligne disponibles qu'ils pourraient utiliser à domicile sont un système qui indique quand une affaire a été déposée et une base de données publique permettant d'accéder aux décisions anonymisées, accessible à tous, y compris aux citoyens.

²⁶ Graphique 23, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

²⁷ Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg (par exemple le ministère de la justice).

Efficiencia

La justicia civil continúa de funcionar de manera eficiente y las medidas han sido tomadas para atenuar las consecuencias de la pandemia de COVID-19, mientras que la justicia penal y administrativa es menos eficiente. Un arriero temporal de asuntos ha sido causado por el inicio de la pandemia de COVID-19. Para reducir este arriero, las vacaciones de los servicios judiciales han sido reducidas. La mayoría de los asuntos civiles se han seguido en el marco de procedimientos escritos²⁸. Por consiguiente, ya no hay arriero²⁹. También es lo que demuestran los últimos datos sobre la eficiencia de la justicia civil, que sigue siendo constantemente alta, aunque la duración de los procedimientos sea netamente más larga en segunda y tercera instancias³⁰. El número de asuntos civiles pendientes es bajo³¹ y el índice de variación del stock de asuntos pendientes, que alcanza de manera sistemática el 100 % aproximadamente, muestra que la justicia civil trata eficazmente su carga de trabajo³². Sin embargo, el arriero en los asuntos penales era más importante, la mayoría de las audiencias han sido suspendidas entre marzo y mayo 2020. Finalmente, los datos siguen mostrando un déficit en lo que respecta a la duración de los procedimientos judiciales y el número de asuntos pendientes ante la justicia administrativa³³.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

El marco institucional destinado a prevenir y combatir la corrupción ha permanecido inalterado desde el informe del año anterior. Luxemburgo no tiene ninguna estrategia específica de lucha contra la corrupción y no dispone de ninguna agencia de lucha contra la corrupción; dispone de un marco jurídico e institucional de lucha contra la corrupción globalmente en vigor. El Ministerio de Justicia es la principal autoridad responsable de las cuestiones generales de lucha contra la corrupción, y comprende la coordinación de las políticas. Dentro del Ministerio de Justicia, el Comité Intergubernamental, el Comité de Prevención de la Corrupción (Copreco), desempeña el papel de foro consultivo y apoya la política nacional global de lucha contra la corrupción. Aunque no existe una autoridad especializada responsable de las actuaciones en materia de lucha contra la corrupción en sí misma, la sección económica y financiera del Ministerio Público dispone de competencias específicas para investigar los asuntos penales de carácter económico y financiero, y comprende los asuntos de corrupción.

El nivel de percepción de la corrupción en el sector público sigue siendo bajo entre los expertos y los jefes de empresa. En el Índice de Percepción de la Corrupción publicado en 2020 por Transparency International, Luxemburgo obtiene 80/100 y se clasifica en el 4º rango en la Unión Europea y en el 9º rango mundial³⁴. Esta percepción se ha deteriorado³⁵ en los últimos cinco años³⁶.

²⁸ Información recibida en el marco de la visita a Luxemburgo (por ejemplo, el Ministerio de Justicia)

²⁹ Información recibida en el marco de la visita a Luxemburgo (*Groupement des magistrats luxembourgeois*).

³⁰ Tablas de borde 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 de la justicia en la UE.

³¹ Gráfico 14, Tabla de borde 2021 de la justicia en la UE.

³² Gráfico 11, Tabla de borde 2021 de la justicia en la UE.

³³ Gráficos 5, 8, 9, 13 y 15, Tabla de borde 2021 de la justicia en la UE.

³⁴ Transparency International, Índice 2020 de percepción de la corrupción, 2021, p. 2 y 3. El nivel de percepción de la corrupción se reparte como sigue: bajo (la percepción que tienen los expertos y los jefes de empresa de la corrupción en el sector público obtiene un puntaje superior a 79); relativamente bajo (puntaje entre 79 y 60), relativamente alto (puntaje entre 59 y 50), alto (puntaje inferior a 50).

La coopération interinstitutionnelle est efficace entre toutes les autorités concernées, bien qu'il y ait des difficultés à relever sur le plan des ressources humaines au sein du ministère public. Le ministère public compte 36 magistrats, dont un tiers sont affectés à la lutte contre les infractions économiques, financières et de corruption. Des ressources supplémentaires ont été demandées par le ministère public, mais aucune augmentation significative n'a été accordée jusqu'à présent. Le dernier rapport annuel disponible³⁷ souligne également le manque de candidats pour occuper les postes vacants et cette tendance s'est confirmée cette année, notamment au sein de la section économique et financière du ministère public³⁸. Les autorités ont toutefois indiqué que pour les enquêtes complexes, les ressources peuvent être rapidement adaptées afin de répondre aux besoins spécifiques, garantissant ainsi l'efficacité du ministère public³⁹. L'évolution la plus notable enregistrée depuis l'année dernière est l'amélioration de l'infrastructure informatique qui permet aux procureurs de travailler et d'avoir un accès complet aux dossiers à distance⁴⁰. Aucune lacune n'est signalée en ce qui concerne le cadre juridique de la lutte contre la criminalité financière et la coopération avec la Cellule de renseignement financier est efficace⁴¹.

Le gouvernement évalue actuellement la nécessité de renforcer les règles relatives à la lutte contre la corruption. Cet exercice cible principalement la prévention. Le Copreco ne s'est toutefois pas réuni récemment, que ce soit en présentiel ou en ligne, et aucun ministère ne lui a rendu un retour écrit sur les éventuelles lacunes de la législation relative à la lutte contre la corruption⁴². En ce qui concerne la formation spécifique à la lutte contre la corruption, tous les nouveaux fonctionnaires doivent suivre un module consacré à cette thématique dans le cadre de leur formation obligatoire. Au cours de la pandémie de COVID-19, cette formation a été organisée en ligne⁴³.

Des améliorations restent possibles en ce qui concerne la réglementation des conflits d'intérêts ainsi que du «pantouflage» et du «rétro-pantouflage» Quatre codes de déontologie sont en vigueur⁴⁴ et leur contrôle est assuré en interne par les institutions respectives, à l'exception du code de déontologie pour les membres du gouvernement, qui est contrôlé par un organe externe, le comité d'éthique. Seul ce dernier code comprend des dispositions sur le «pantouflage» et le «rétro-pantouflage» pour les ministres⁴⁵, ce qui a été considéré comme une lacune dans le rapport sur l'état de droit de l'année dernière. En 2020,

³⁵ En 2015, l'indice s'élevait à 85, contre 80 en 2020. L'indice connaît une hausse/diminution significative lorsqu'il évolue de plus de 5 points, une amélioration/détérioration (évolution de 4 à 5 points), une stabilité relative (évolution de 1 à 3 points) au cours des cinq dernières années.

³⁶ Les données de l'Eurobaromètre sur la perception et l'expérience de la corruption par les citoyens et les entreprises, telles que rapportées l'année dernière, sont mises à jour tous les deux ans. Le dernier ensemble de données est l'Eurobaromètre spécial 502 (2020) et l'Eurobaromètre Flash 482 (2019).

³⁷ Gouvernement luxembourgeois (2020), *Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019*.

³⁸ Contribution reçue du ministère public dans le cadre de la visite au Luxembourg.

³⁹ Voir référence précédente.

⁴⁰ Voir référence précédente.

⁴¹ Voir référence précédente. Les statistiques annuelles de la Cellule de renseignement financier ne précisent pas le nombre de cas de corruption transnationale. Le dernier rapport annuel disponible date de 2019. Bureau du procureur général (2020), Rapport annuel 2019.

⁴² Informations reçues du Copreco dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁴³ Voir référence précédente.

⁴⁴ Un pour les membres de la Chambre des députés, un pour les membres du gouvernement, un pour le Conseil d'État et un pour la police grand-ducale.

⁴⁵ Articles 11 et 12 du code de déontologie pour les membres du gouvernement.

le comité d'éthique a examiné deux nouvelles affaires liées au même haut fonctionnaire. Le comité a ainsi pu rendre un avis sur le cadre législatif applicable. Le comité a fait valoir que si l'article 12 du code de déontologie, qui interdit aux anciens membres du gouvernement d'exercer des activités qui les mettent en contact avec leur ancienne administration, est facile à appliquer et à contrôler, l'application de l'article 11, qui interdit aux anciens membres du gouvernement d'utiliser ou de divulguer des informations non accessibles au public, est difficile à appliquer⁴⁶. À cet égard, le comité a soumis au Premier ministre une recommandation visant à améliorer les règles⁴⁷.

Des lacunes subsistent dans le domaine du lobbying et des déclarations de patrimoine.

Le manque de cohérence et de contrôle de l'obligation faite aux membres de la Chambre des députés de divulguer leur patrimoine et les cadeaux reçus restent les principaux problèmes, comme l'a également souligné le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)⁴⁸. Actuellement, il n'existe aucune réglementation complète sur les activités de lobbying. Les membres de la Chambre des députés appliquent leur propre code de déontologie, qui régit les réunions internes, mais pas les contacts informels⁴⁹. Parallèlement, il n'existe aucune règle en vigueur en matière de lobbying pour les membres du gouvernement et les conseillers principaux⁵⁰.

La réglementation sur le financement des partis politiques a été révisée.

Le 15 décembre 2020, la loi portant réglementation du financement des partis politiques a introduit l'obligation pour tous les candidats aux élections nationales et européennes de déclarer tous les dons supérieurs à 250 EUR⁵¹. La loi établit également que les fausses déclarations constituent une infraction pénale en vertu du code pénal⁵². Il convient également d'observer que tous les partis politiques doivent soumettre leurs déclarations de revenus et de dépenses, qui sont ensuite transmises à la Cour des comptes pour vérification⁵³.

Le renforcement de l'application du cadre juridique relatif à la transparence et à l'ouverture de l'administration a permis plusieurs améliorations, même si des lacunes subsistent en matière d'accès à l'information. Au cours des premières années d'application de la loi du 14 septembre 2018 relative à l'accessibilité des documents⁵⁴, la société civile a attiré l'attention sur l'étroitesse de son champ d'application et sur son incidence éventuellement négative sur la lutte efficace contre la corruption⁵⁵. Si la loi accorde le droit de demander l'accès à des documents, elle ne prévoit pas de droit général de demander des informations. Par conséquent, il se peut que la partie requérante n'obtienne aucune

⁴⁶ Aux termes de l'article 11, il est interdit aux anciens membres du gouvernement d'utiliser ou de divulguer des informations non accessibles au public. Cette disposition a été jugée difficile à appliquer, car il est très difficile de distinguer les informations devenues publiques de celles qui sont encore confidentielles.

⁴⁷ Comité d'éthique (2020), *Avis du comité d'éthique*, (22.4.2020).

⁴⁸ GRECO (2020), Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire: Luxembourg.

⁴⁹ Site internet officiel de la Chambre des députés, Règlement de la Chambre des députés, version 2019, p. 61, article 5.

⁵⁰ GRECO (2020), Cinquième cycle d'évaluation – Rapport de conformité.

⁵¹ Loi portant réglementation du financement des partis politiques, article 9 paragraphe 4.

⁵² Loi portant réglementation du financement des partis politiques, article 17.

⁵³ Loi portant réglementation du financement des partis politiques, article 12.

⁵⁴ Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

⁵⁵ Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg.

information à moins d'avoir connaissance de l'existence d'un document spécifique⁵⁶. La Commission d'accès aux documents (CAD) est un organe administratif indépendant doté d'un rôle consultatif et dépourvu de tout pouvoir de contrôle. La CAD est composée de cinq membres⁵⁷ et peut émettre des avis dans deux cas: d'une part, à la demande d'une administration qui souhaite obtenir un avis; d'autre part, lors de l'examen d'un recours en cas de refus d'une demande d'accès à des documents. Une affaire peut être déposée par l'intermédiaire d'un site internet spécialement prévu à cet effet ou par écrit. Le dépôt d'une affaire auprès de la CAD ne constitue pas une condition préalable à la saisie du Tribunal administratif. Par rapport à 2019, les demandes adressées à la CAD ont diminué en 2020⁵⁸. Parmi tous les avis rendus par la CAD, trois affaires sont pendantes devant le Tribunal administratif concernant des avis rendus en 2019 et une autre concernant un avis rendu en 2020⁵⁹. L'absence d'obligation de rapport des entités publiques à la CAD a été jugée comme une lacune⁶⁰.

La législation actuellement en vigueur en matière de protection des lanceurs d'alerte est toujours limitée à des secteurs spécifiques tels que le droit du travail privé et public. Parmi les dispositions sectorielles figurent celles du code de déontologie de la police grand-ducale, qui prévoit la possibilité pour les policiers de s'adresser anonymement au service juridique pour signaler des actes susceptibles de constituer une infraction dans l'exercice de leurs fonctions⁶¹. La préparation du nouveau cadre pour la protection des lanceurs d'alerte est en cours dans le but de permettre une protection plus générale et plus efficace des lanceurs d'alerte⁶².

Aucune mesure spécifique n'a été signalée pour faire face aux risques de corruption liés à la pandémie de COVID-19. La police grand-ducale a rappelé à tous les agents des forces de l'ordre les principes déontologiques applicables après avoir détecté des risques potentiels de corruption lors de la pandémie⁶³. En outre, du personnel de la police a été réaffecté afin d'appuyer les autorités nationales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19⁶⁴. La formation des fonctionnaires et des agents de police nouvellement recrutés s'est faite en ligne, ce qui a permis de gagner du temps et de réduire les coûts⁶⁵.

⁵⁶ L'article 1^{er} de la loi du 14 septembre 2018 établit que «[l]es personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents [...]».

⁵⁷ Les membres sont un magistrat qui est également nommé président, un représentant du Premier ministre, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises Syvicol et un représentant du Service information et presse (SIP).

⁵⁸ Gouvernement luxembourgeois (2021), *Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*.

⁵⁹ Informations reçues de la Commission d'accès aux documents dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁶⁰ Information reçue dans le contexte de la visite dans le pays (par exemple: *Commission d'accès aux documents*).

⁶¹ Police grand-ducale (2019) (*Code de déontologie de la police*). D'après les informations reçues lors de la visite au Luxembourg, seule une demande a été adressée au moyen du canal de communication interne en 2020.

⁶² Informations reçues du Copreco dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁶³ Contribution du Luxembourg au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 11.

⁶⁴ Informations reçues de la police grand-ducale dans le cadre de la visite au Luxembourg.

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

III. PLURALISME ET LIBERTÉ DES MÉDIAS

Le cadre juridique relatif à la liberté⁶⁶ et au pluralisme des médias repose sur 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 journalistes. La loi sur les médias électroniques garantit l'indépendance financière et administrative de l'autorité de régulation des médias audiovisuels.

Les garanties réglementaires concernant l'indépendance et l'efficacité de l'autorité de régulation des médias et de ses ressources ont été renforcées. La loi du 26 février 2021 a modifié la loi de 1991 sur les médias électroniques⁶⁷, ainsi que la loi de 2013 instituant l'autorité de régulation des médias audiovisuels⁶⁸, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), afin de transposer la version révisée de la directive sur les services de médias audiovisuels (directive SMA). La loi a notamment confié à l'ALIA de nouvelles fonctions de régulation, telles que la mise en place de mécanismes pour évaluer le caractère approprié des mesures prises par les plateformes de partage de vidéos et l'encouragement du développement de l'éducation aux médias. La loi prévoit désormais explicitement que l'ALIA exerce ses pouvoirs de manière impartiale, indépendante et transparente. En outre, la loi permet à l'ALIA de demander aux fournisseurs de services de médias de fournir tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, ainsi que d'infliger des astreintes en cas de non-respect de ses décisions. Par rapport à 2020, la Chambre des députés a augmenté de 70 % l'allocation budgétaire à l'ALIA. En outre, quatre nouveaux postes ont été accordés pour remplir les nouvelles tâches assignées à l'autorité de régulation. L'ALIA joue également un rôle dans le contrôle de l'indépendance politique du secteur audiovisuel. L'ALIA indique dans un rapport que les émissions de télévision produites par les municipalités au niveau local pourraient potentiellement être utilisées pour promouvoir un agenda politique, étant donné que la responsabilité éditoriale incombe à la municipalité elle-même⁶⁹. Il existe un paysage médiatique très concentré au Luxembourg, associé à une petite taille du marché⁷⁰.

Le gouvernement a pris en considération les préoccupations soulevées par les parties intéressées concernant sa communication et sa transparence pendant la pandémie de COVID-19. Deux grandes organisations de défense de la liberté de la presse⁷¹ ont critiqué la communication du gouvernement et le manque de transparence à l'égard des journalistes, notamment pendant la pandémie de COVID-19. Ces critiques portaient notamment sur

⁶⁶ Malgré un résultat global plus élevé, le Luxembourg a perdu trois places au classement mondial de la liberté de la presse 2021 établi par Reporters sans frontières (RSF), où il figure désormais à la 20^e place (17^e en 2020). Le Luxembourg se classe en 11^e position parmi les 27 États membres de l'UE. Cette baisse au classement pourrait s'expliquer par une augmentation générale des résultats d'autres pays.

⁶⁷ Loi sur les médias électroniques.

⁶⁸ Pour de plus amples informations, voir: <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2013/11/14/n1/jo>

⁶⁹ Rapport MPM 2021 (2021 Media Pluralism Monitor Report) sur le Luxembourg, p. 14.

⁷⁰ Ensemble, ces deux facteurs pourraient avoir des effets négatifs sur le paysage du pluralisme des médias. Voir le rapport MPM 2021, qui souligne qu'un groupe domine les secteurs audiovisuel et en ligne, et deux groupes le secteur de la presse écrite. Il fait également état d'une forte consommation de chaînes de télévision étrangères. Voir le rapport MPM 2021 sur le Luxembourg, p. 11 et 12.

⁷¹ *Association luxembourgeoise des journalistes professionnels* et *Conseil national de la presse* – Contribution du réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 235 et 236.

l'accès limité à l'information résultant de la présence physique restreinte des journalistes lors des conférences de presse. En réponse à ces critiques, les conférences de presse en présentiel ont été rétablies après quelques semaines⁷².

Les autorités ont pris certaines mesures pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 sur les médias. Pour atténuer les conséquences économiques sur les médias, les autorités ont mis en place un régime d'aides temporaire en faveur des médias et des journalistes⁷³. Les médias pouvaient demander une aide d'un montant de 5 000 EUR par an et par journaliste employé. Ce régime ne concernait que les journalistes professionnels employés par des éditeurs éligibles, à l'exclusion des journalistes indépendants qui devaient demander une aide au titre d'un autre programme d'aide destiné aux professionnels indépendants.

Les travaux législatifs portant sur la réforme du régime d'aides en faveur de la presse ont progressé. Présenté par le gouvernement en juillet 2020, le futur régime est conçu pour être technologiquement neutre et s'appliquer de la même manière à la presse écrite et aux médias en ligne. Tout en se félicitant de la réforme, les parties intéressées ont exprimé certaines inquiétudes quant au processus de consultation publique limité, au montant relativement faible de l'aide envisagée par journaliste ainsi qu'au manque de précision sur la manière dont les médias en ligne et les profils nouveaux ou hybrides dans le domaine des médias (par exemple les gestionnaires de contenus web, les vérificateurs de faits) seront traités. La réforme du régime d'aides en faveur de la presse est de nature structurelle et est toujours à l'étude. Il n'est par conséquent pas possible de savoir à ce stade si elle inclura également les journalistes indépendants.

L'accès des journalistes aux documents officiels continue de susciter des inquiétudes⁷⁴. Les parties intéressées ont notamment souligné les effets négatifs de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte sur la profession de journaliste, en raison de la longueur des procédures d'obtention de documents. Elles ont suggéré la mise en place d'une procédure accélérée pour les journalistes⁷⁵. Dans ce contexte, les journalistes ont rappelé que le Luxembourg est toujours l'un des États membres à ne pas garantir à la presse un accès rapide à l'information qui serait différent du droit d'accès des citoyens à l'information, et ont invité le gouvernement à mettre en place une telle procédure. En outre, les parties intéressées⁷⁶ ont exprimé des inquiétudes quant à l'approche sélective des autorités en matière de divulgation des informations. La Commission consultative des

⁷² Les conférences de presse se sont déroulées entièrement de manière digitale à partir du 18 mars 2020, et ce jusqu'à la deuxième semaine de mai. Gouvernement luxembourgeois (2020), Nouvelles modalités pratiques pour les conférences de presse du gouvernement.

⁷³ Gouvernement luxembourgeois, Indemnité en faveur des éditeurs de publications dans le cadre de la pandémie COVID-19.

⁷⁴ Rapport 2020 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 8.

⁷⁵ En avril 2021, l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP) a lancé une campagne en faveur de l'ajout d'un article à la loi sur la presse qui obligerait les autorités à fournir des informations aux médias dans un délai précis. Les journalistes et leurs organisations demandent un véritable droit à l'information et à la transparence depuis la loi sur la liberté d'expression de 2004. Actuellement, l'accès à l'information est couvert par la loi de 2018 relative à «une administration ouverte et transparente», qui a été conçue pour les citoyens et ne prévoit pas de droit statutaire à l'information spécifique pour les journalistes. Voir également la contribution du REINDH au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 235

⁷⁶ Voir Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse 2020.

droits de l'homme (CCDH) a également appelé le gouvernement à garantir aux journalistes l'accès à l'information en toutes circonstances. Par ailleurs, comme rappelé lors de la consultation des parties intéressées sur la réforme précitée du régime d'aides en faveur de la presse⁷⁷, cet accès à l'information a été inscrit dans la déclaration sur le programme gouvernemental 2018-2023⁷⁸.

Le cadre relatif à la protection des journalistes demeure solide. Depuis le rapport 2020 sur l'état de droit, la Commission n'a reçu aucune indication d'un affaiblissement du cadre relatif à la protection des journalistes. À cet égard, aucune alerte concernant le Luxembourg n'a été créée dans la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes⁷⁹ depuis 2015. Si les poursuites pénales pour diffamation à l'encontre des médias sont encore rares, les professionnels et les ONG craignent toujours que ces affaires ne soient utilisées comme moyen d'intimidation des médias et des journalistes, une nouvelle affaire ayant été portée devant la justice cette année⁸⁰.

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

Le Luxembourg est une démocratie parlementaire monocamérale⁸¹, dans laquelle 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. Des autorités indépendantes jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

Deux nouvelles révisions constitutionnelles ont été proposées afin d'accorder aux citoyens un accès direct à la Cour constitutionnelle et de rationaliser les anciennes dispositions relatives à l'État, au chef de l'État et au gouvernement. La première révision constitutionnelle déposée en juin 2020⁸² vise à accorder aux citoyens un accès direct à la Cour constitutionnelle pour les mesures réglementaires prises par le gouvernement en cas d'état d'urgence⁸³. L'objectif de cette révision est de protéger les droits fondamentaux. Le 9 mars 2021, le Conseil d'État a rendu son avis sur cette révision⁸⁴, dans lequel il indique ne pas voir la nécessité d'une telle réforme considérant que les mesures réglementaires adoptées dans le cadre de l'état d'urgence n'échappent pas au contrôle de légalité effectué par tout juge⁸⁵. À la suite de cet avis, la Chambre des députés doit discuter et décider de la

⁷⁷ Projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel et abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite – Avis de l'*Association luxembourgeoise des journalistes professionnels*.

⁷⁸ Gouvernement luxembourgeois (2018), Déclaration sur le programme gouvernemental 2018-2023, p. 24

⁷⁹ Conseil de l'Europe: Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Luxembourg.

⁸⁰ Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg (par exemple l'ALJP).

⁸¹ La Chambre des députés est également connue sous le nom de «Parlement luxembourgeois».

⁸² Proposition de révision n° 7620 de l'article 32 de la Constitution.

⁸³ Article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

⁸⁴ Avis n° CE 60.288 sur la proposition de révision n° 7620.

⁸⁵ Voir article 32, paragraphe 4, article 95 et article 95 *ter* de la Constitution. La mission spécifique de la Cour constitutionnelle est de contrôler la constitutionnalité des lois tandis que le contrôle juridictionnel des actes à

marche à suivre, sur la base des commentaires et de l'évaluation reçus⁸⁶. La deuxième révision constitutionnelle déposée le 17 novembre 2020⁸⁷ vise à modifier les chapitres consacrés à l'organisation de l'État⁸⁸, au chef de l'État⁸⁹, à la monarchie constitutionnelle, au gouvernement⁹⁰, aux relations entre l'État et les communautés religieuses⁹¹, et aux communes⁹². L'objectif de cette révision est de moderniser la Constitution en rationalisant les anciennes dispositions relatives à l'État, au chef de l'État et au gouvernement. En outre, elle préciserait que le Grand-Duc exerce une fonction symbolique et protocolaire, alors que la responsabilité politique des actes du Grand-Duc est assurée par les membres du gouvernement. Le 9 mars 2021, le Conseil d'État a rendu un avis positif sur cette révision⁹³, dans lequel il indique que de nombreuses dispositions avaient déjà été approuvées par le Conseil dans le cadre du projet de Constitution abandonné⁹⁴.

Le processus décisionnel semble être inclusif, mais les recommandations des parties intéressées ne sont souvent pas suivies. Des inquiétudes ont été soulevées quant à la régularité et à l'étendue de la consultation 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

portée réglementaire relève, pour le recours direct, du juge administratif et, pour le contrôle incident, de tout juge.

⁸⁶ Le Parlement peut proposer des amendements supplémentaires afin d'aligner le texte sur l'avis du Conseil d'État, décider de poursuivre la réforme sans tenir compte de l'avis ou décider de ne pas poursuivre la réforme.

⁸⁷ Proposition de révision n° 7700 des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

⁸⁸ Par exemple, le chapitre I^{er} du projet de texte rassemble diverses dispositions qui sont actuellement dispersées en d'autres endroits du texte constitutionnel. En outre, il inscrit explicitement la notion d'état de droit dans la Constitution.

⁸⁹ Par exemple, le chapitre III du projet de texte regroupe toutes les dispositions relatives au Grand-Duc, à l'exception de celles relatives à la Chambre des députés. En outre, les pouvoirs formels que le nouveau texte confère au chef de l'État ne peuvent être exercés qu'avec la signature du ministre compétent.

⁹⁰ Par exemple, le chapitre V du projet de texte confirme la place institutionnelle du gouvernement dans une démocratie parlementaire. Ce point est conforme à la théorie moniste du droit parlementaire, selon laquelle le gouvernement n'existe qu'à la seule condition d'être soutenu par une majorité à la Chambre des députés, même si la nomination des membres du gouvernement se fait par décret grand-ducal.

⁹¹ Par exemple, le chapitre VII du projet de texte introduit trois principes directeurs pour les relations entre l'État et l'Église et les communautés religieuses: les Églises et les communautés religieuses sont séparées de l'État; les relations entre les Églises et les communautés religieuses et l'État seront régies par la loi; la loi peut également indiquer les grandes lignes des conventions à conclure entre l'État et les Églises et communautés religieuses.

⁹² Par exemple, le chapitre IX du projet de texte détermine le régime constitutionnel sous lequel les municipalités fonctionnent. Il porte sur des sujets tels que les finances des municipalités, le pouvoir réglementaire et la création d'entreprises publiques municipales.

⁹³ Avis n° CE 60.469 sur la proposition de révision n° 7700.

⁹⁴ Avec la décision de ne pas poursuivre la réforme constitutionnelle précédente qui courrait de 2009 à 2019, l'ancrage de l'institution de l'Ombudsman (également appelé «Médiateur»), au niveau constitutionnel ne fait pas actuellement l'objet d'un débat. Comme expliqué précédemment, l'approche actuelle consiste à introduire des révisions ciblées sur des sujets spécifiques. Dans ce contexte, la réforme concernant l'Ombudsman pourrait être réintroduite. Le 29 juin 2021, une nouvelle révision de la Constitution a été déposée au Parlement. Elle met l'accent sur le rôle du Parlement et vise à renforcer son rôle. Le texte va maintenant être transmis pour avis au Conseil d'État et pourra faire l'objet d'une consultation publique. Voir projet n° 7777 - Proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution.

professionnelles⁹⁵, qui sont consultées en vue d'obtenir un avis dans leur domaine de compétences respectif. Leurs avis font partie intégrante de la proposition législative et sont pris en considération lors de l'élaboration des amendements au projet de législation⁹⁶. S'il est possible pour d'autres parties intéressées⁹⁷ de soumettre des avis, leurs recommandations ne sont toutefois pas régulièrement suivies⁹⁸. En ce qui concerne la procédure réglementaire, l'avis du Conseil d'État est également obligatoire, sauf pour les mesures réglementaires prises pendant l'état d'urgence, où la demande de cet avis est facultative⁹⁹. L'avis des chambres professionnelles doit également être demandé pour tout projet de mesure réglementaire dans leur domaine de compétences respectif. En outre, le fait de ne pas consulter les chambres professionnelles compétentes sur un projet de réglementation entraîne des sanctions juridiques¹⁰⁰. En ce qui concerne le rôle de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) dans le processus réglementaire, bien que le gouvernement ne soit pas obligé de répondre aux recommandations de la CCDH ni de les suivre, certaines parties prenantes ont signalé que le gouvernement en tient rarement compte, en particulier pendant la pandémie de COVID-19¹⁰¹. En outre, la consultation de la CCDH dans le processus législatif par une commission parlementaire reste également rare. En ce qui concerne la participation d'autres organismes de défense des droits de l'homme (par exemple l'Ombudsman), le gouvernement mène occasionnellement des consultations sur une base bilatérale ou dans le cadre du Comité interministériel des droits de l'homme. Leur contribution et leurs recommandations sont toutefois rarement prises en considération¹⁰².

Les procédures législatives ordinaires sont actuellement utilisées en vue d'adopter des mesures visant à répondre à la pandémie de COVID-19. Du 18 mars 2020 au 24 juin 2020, le Luxembourg a décrété l'état d'urgence pour faire face à la pandémie de COVID-19. Ce régime constitutionnel¹⁰³ a permis au gouvernement d'adopter des mesures adéquates, nécessaires et proportionnées dans tous les domaines, pour une durée limitée. Par la suite, la Chambre des députés a eu recours à la procédure législative ordinaire, assortie de délais plus courts, pour surmonter les difficultés liées à la pandémie de COVID-19. Bien que

⁹⁵ *Chambre des salariés; Chambre des fonctionnaires et employés publics; Chambre d'agriculture; Chambre de commerce; Chambre des métiers.*

⁹⁶ La demande de ces avis est obligatoire pour la Chambre des députés, au contraire de leur obtention. En outre, l'omission de consulter ces organisations ne constitue pas une condition de légalité de la législation. – Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg.

⁹⁷ Par exemple, la CCDH; l'Ombudsman; es organisations non gouvernementales (organisations de la société civile); d'autres organisations professionnelles, en dehors des chambres professionnelles qui sont déjà consultées.

⁹⁸ Le Parlement peut recevoir des contributions des parties intéressées et lorsqu'elles sont liées à un cas spécifique, elles sont transmises aux commissions concernées. – Informations reçues dans le cadre de la visite au Luxembourg. Voir également la contribution du REINDH au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 235.

⁹⁹ Article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État – Le gouvernement décide si un avis du Conseil d'État est nécessaire ou non. Également confirmé dans le cadre de la visite au Luxembourg.

¹⁰⁰ Par conséquent, la consultation des chambres professionnelles concernées constitue une condition de légalité pour un règlement grand-ducal ou un règlement ministériel.

¹⁰¹ Par exemple, très peu de recommandations de la CCDH concernant les lois COVID-19 ont été prises en considération (10 avis ont été émis en 2020, 4 en 2021 au moment de la soumission de la contribution). – Contribution du REINDH au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 235 couvrant 2020 et 2021.

¹⁰² Voir référence précédente.

¹⁰³ Article 32, paragraphe 4, de la Constitution luxembourgeoise.

les amendements soient introduits de manière accélérée, la Chambre des députés cherche à mener des consultations avec les parties intéressées. Ces dernières s'inquiètent toutefois du caractère inclusif du processus de consultation, surtout lorsque la législation est adoptée très rapidement¹⁰⁴, ce qui limite souvent la consultation au Conseil d'État et aux chambres professionnelles¹⁰⁵.

La «Maison des droits de l'homme» a été créée. L'initiative¹⁰⁶ visant à réunir en un seul lieu les principales autorités indépendantes jouant un rôle clé dans la protection des droits fondamentaux a été menée à bien en 2020. La Maison des droits de l'homme (Mënscherechthaus) regroupe la CCDH, le Médiateur pour les droits de l'enfant (Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher) et le Centre pour l'égalité de traitement. L'objectif de la Maison des droits de l'homme est de faciliter l'accès des citoyens aux institutions protégeant les droits fondamentaux et de renforcer les synergies entre les différentes institutions. La CCDH est l'institution nationale des droits de l'homme accréditée du Luxembourg¹⁰⁷. Le Médiateur pour les droits de l'enfant est spécifiquement chargé de la protection des droits de toute personne âgée de moins de 18 ans¹⁰⁸. Le Centre pour l'égalité de traitement est l'organisme de promotion de l'égalité de traitement du Luxembourg¹⁰⁹.

Bien que la pandémie de COVID-19 ait eu une incidence sur le travail des ONG, l'espace civique au Luxembourg reste ouvert¹¹⁰. Depuis avril 2020, les campagnes de collecte de fonds ainsi que les activités de plaidoyer et de sensibilisation ont dû être annulées en raison de la pandémie de COVID-19. Les ONG ont signalé que l'interruption de l'activité associative s'est accompagnée de conséquences au niveau financier¹¹¹. En novembre 2020, le gouvernement a toutefois présenté différents projets de subventions et les critères d'éligibilité à l'obtention d'une subvention¹¹².

¹⁰⁴ Souvent dans la semaine qui suit sa proposition.

¹⁰⁵ Par exemple le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie COVID-19.

¹⁰⁶ Initiative lancée en 2007-2008.

¹⁰⁷ Elle adresse des avis et des recommandations sur toutes questions qui concernent les droits fondamentaux, soit de sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement. Pour de plus amples informations, voir le «Rapport 2020 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg», p. 9. Voir également: <https://ganhri.org/membership/>

¹⁰⁸ Il examine les plaintes, formule des recommandations pour une meilleure protection et promotion des droits de l'enfant et donne des conseils sur la mise en œuvre des droits de l'enfant. Pour de plus amples informations, voir: <http://ork.lu/index.php/fr/missionsork>

¹⁰⁹ Il a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge. Pour de plus amples informations, voir: <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/> et <https://cet.lu/missions/>

¹¹⁰ Voir Rapport 2020 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p. 9. Voir également la classification CIVICUS Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹¹¹ CLAE (2020), Enquête sur les difficultés associatives liées à la pandémie du Covid-19 au Luxembourg), mai 2020.

¹¹² CLAE (2020), Ministère de la culture : quel soutien financier pour les associations?, 26 novembre 2020.

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 2021 sur l'état de droit peut être consultée à

l'adresse: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-etat/cad/rapport-activite-2020-cad.pdf>).

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2021), *Media pluralism monitor 2021* (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique – Luxembourg (<https://monitor.civicus.org/country/luzembourg/>).

Chambre des députés (2019), Règlement interne, version 2019 (<https://chd.lu/wps/wcm/connect/public/5abf3456-f398-4259-a831-20788c0f208c/reglementjuli2019.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=mOb0p1W&CVID=mOb0p1W>).

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: Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Luxembourg (<https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/luxembourg>).

Conseil de l'Europe: Commission de Venise, Avis intérimaire urgent n° 1002/2020 sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie [CDL-AD(2020)035], 2020.

Conseil d'État, Règlement d'ordre intérieur, 2015 (<https://conseil-etat.public.lu/fr/legislation/reglesdeontologiques.html>).

Direction générale de la communication (2020a), *Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE*.

Direction générale de la communication (2020b), *Eurobaromètre spécial 502: corruption*

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 (<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170427>).

REINDH, contribution du REINDH au rapport 2021 sur l'état de droit, 2020.

Comité d'éthique (2020), *Avis du comité d'éthique*, (22.4.2020) (<https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Avis-du-comite-d-ethique-24042020.pdf>).

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

Commission européenne (2019-2021), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Luxembourg*.

Bureau du procureur général (2020), *Rapport annuel 2019* (<https://justice.public.lu/content/dam/justice/fr/publications/rapport-activites-crf/rapport-crf-2019.pdf>).

Police grand-ducale (2019), *Code de déontologie de la police* (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>).

GRECO (2020a), *Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire concernant le Luxembourg sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs* (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0424d>).

GRECO (2020b), *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* (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>).

Gouvernement luxembourgeois (2018a), *Code de déontologie* (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Arrete-grand-ducal-du-14-novembre-2014-fixant-les-regles-deontologiques-des-membres-du-Gouvernement-et-leurs-devoirs-et-droits-dans-l'exercice-de-la-fo.pdf>).

Gouvernement luxembourgeois (2018b), *Déclaration sur le programme gouvernemental 2018-2023* (<https://gouvernement.lu/en/publications/accord-coalition/programme-gouvernemental.html>).

Gouvernement luxembourgeois (2020a), *Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019* (<https://justice.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activites-judiciaires/Rapports-judiciaires-2019.pdf>).

Gouvernement luxembourgeois (2020b), *Nouvelles modalités pratiques pour les conférences de presse du gouvernement* (https://sip.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement+fr+actualites+toutes_actualites+communiquer+2020+05-mai+02-modalites-conferences-presse.html).

Gouvernement luxembourgeois (2021), *Contribution du Luxembourg au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Gouvernement luxembourgeois, *Indemnité en faveur des éditeurs de publications dans le cadre de la pandémie Covid-19* (<https://guichet.public.lu/en/entreprises/sectoriel/medias/indemnite-editeurs-publications-covid.html>).

Avis n° CE 60.217 sur la proposition de révision n° 7575 (<http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-23/36>).

Avis n° CE 60.288 sur la proposition de révision n° 7620 (<http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/38>).

Avis n° CE 60.469 sur la proposition de révision n° 7700 (<http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/32>).

Règlement de la Chambre des députés, version 2019, p. 61, article 5 (<https://chd.lu>).

Proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution (<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/10000>).

Projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice (<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/10455>).

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

Proposition de révision n° 7575 du chapitre VI (sur la justice) de la Constitution, texte intégral du projet, nouveaux amendements adoptés le 23 février 2021 (<http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>).

Proposition de révision n° 7575 du chapitre VI (sur la justice) de la Constitution (<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130254>).

Proposition de révision n° 7620 de l'article 32 de la Constitution -
(<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130257>).

Proposition de révision n° 7700 des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution
(<http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130258>).

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

Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse: <https://rsf.org/fr/ranking>

Transparency International, Indice de perception de la corruption 2020, 2021.

Annexe II: visite au Luxembourg

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mars 2021 avec les institutions/organisations suivantes:

- Chambre des députés (Parlement)
- Commission pour la prévention de la corruption (Copreco)
- Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)
- Conseil d'État
- Comité d'éthique
- Finance & Human Rights
- Groupement des magistrats luxembourgeois
- Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP)
- Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)
- Ministère de la culture
- Ministère des affaires étrangères
- Ministère de l'intérieur
- Ministère de la justice
- Ministère d'État
- Ombudsman
- Police grand-ducale
- StopCorrupt
- Cour supérieure de justice
- Commission d'accès aux documents.
- Barreau du Luxembourg

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

- Amnesty international
- Centre pour les droits reproductifs
- CIVICUS
- Union des libertés civiles pour l'Europe
- Société civile Europe
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Forum civique européen
- Fédération européenne des journalistes.
- Partenariat européen pour la démocratie
- Forum européen de la jeunesse
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Commission internationale de juristes
- Fédération internationale des ligues des droits de l'homme

- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Institut international de la presse
- Comité Helsinki néerlandais
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters sans frontières
- Transparency International UE