



Strasbourg, le 8.7.2025
SWD(2025) 916 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2025 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 2025 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2025) 900 final} - {SWD(2025) 901 final} - {SWD(2025) 902 final} -
{SWD(2025) 903 final} - {SWD(2025) 904 final} - {SWD(2025) 905 final} -
{SWD(2025) 906 final} - {SWD(2025) 907 final} - {SWD(2025) 908 final} -
{SWD(2025) 909 final} - {SWD(2025) 910 final} - {SWD(2025) 911 final} -
{SWD(2025) 912 final} - {SWD(2025) 913 final} - {SWD(2025) 914 final} -
{SWD(2025) 915 final} - {SWD(2025) 917 final} - {SWD(2025) 918 final} -
{SWD(2025) 919 final} - {SWD(2025) 920 final} - {SWD(2025) 921 final} -
{SWD(2025) 922 final} - {SWD(2025) 923 final} - {SWD(2025) 924 final} -
{SWD(2025) 925 final} - {SWD(2025) 926 final} - {SWD(2025) 927 final} -
{SWD(2025) 928 final} - {SWD(2025) 929 final} - {SWD(2025) 930 final} -
{SWD(2025) 931 final}

RESUME

Le niveau de perception de l'indépendance de la justice au Luxembourg continue d'être très élevé auprès du grand public et élevé auprès des entreprises. Le Conseil national de la justice est pleinement opérationnel et fonctionne bien. Certaines avancées ont été observées dans l'entreprise de numérisation du système judiciaire, les efforts se concentrant actuellement sur la mise en œuvre de solutions numériques qui permettront aux juridictions d'échanger avec les parties et leurs conseils ou représentants légaux. La réforme du système de justice pénale en ce qui concerne les mineurs, lancée en 2024, en est toujours au même point. Une campagne de recrutement à grande échelle est en cours dans le système judiciaire afin de surmonter les difficultés à recruter et à pourvoir les postes vacants. Les juridictions demeurent efficaces et le taux de variation reste stable.

Les experts, les citoyens et les dirigeants d'entreprises perçoivent le Luxembourg comme étant l'un des pays les moins corrompus de l'Union européenne et du monde. Le comité de prévention de la corruption continue de s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre de la convention sur la lutte contre la corruption et se penche actuellement sur l'élaboration d'un plan de lutte contre la corruption. Le gouvernement et le comité de prévention de la corruption se penchent actuellement sur les facteurs qui pourraient expliquer pourquoi le nombre d'affaires de corruption signalées et d'enquêtes ouvertes a considérablement diminué l'année passée. Il est prévu de recruter du personnel supplémentaire dans les services de police et les parquets qui enquêtent sur la criminalité économique et financière, même s'il est toujours difficile d'attirer de bons candidats. Des informations plus détaillées sur le lobbying seront publiées à la suite de l'adoption d'une modification, et des efforts supplémentaires seront déployés en vue d'une transparence accrue des interactions entre députés et lobbyistes. De nouveaux amendements destinés à instaurer des codes de conduite pour les élus et les fonctionnaires au niveau municipal sont examinés par le gouvernement. Le comité de déontologie s'est vu conférer des pouvoirs d'enquête supplémentaires. L'Office des signalements, créé en 2023, prévoit de publier son premier rapport d'activité. Les affaires de corruption dans le domaine des marchés publics font l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces.

Le processus de révision du cadre réglementaire applicable aux médias électroniques, ainsi que des compétences de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), a été lancé. Le Conseil de Presse a adopté un nouveau code de déontologie et le gouvernement a annoncé une augmentation de la subvention publique qui lui est allouée. Un conseil des auditeurs a été créé pour l'organisme public de radiodiffusion Radio 100,7, et une réflexion est en cours afin d'élargir la gamme de ses contenus. Le gouvernement a présenté un projet de loi portant réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels alors que les parties prenantes demandent davantage de clarté sur l'applicabilité et les délais. Le gouvernement s'est engagé à renforcer la protection des journalistes contre les actes de violence physique et d'intimidation, dans le but de garantir un environnement sûr et favorable à la liberté d'expression et au débat démocratique.

Les consultations des parties prenantes semblent bien fonctionner dans la pratique. La réforme visant à renforcer l'indépendance de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) se poursuit. L'espace civique est ouvert et présente une grande diversité.

RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les recommandations figurant dans le rapport 2024 sur l'état de droit, le Luxembourg:

- a accompli certains progrès pour ce qui est du renforcement des efforts déployés afin de parvenir à une numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives;
- a accompli des progrès substantiels pour ce qui est de l'intensification des efforts visant à augmenter la quantité d'informations contenues dans le registre de transparence, y compris en couvrant toutes les informations prévues dans le règlement du Parlement;
- a accompli certains progrès pour ce qui est de faire avancer la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels;
- a pleinement mis en œuvre la recommandation visant à améliorer le processus décisionnel législatif, notamment au niveau du Parlement, en renforçant la transparence et la participation des parties prenantes aux consultations publiques.

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

- intensifier les efforts déployés afin de parvenir à une numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives;
- achever la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels.

I. SYSTEME DE JUSTICE¹

Indépendance

Le niveau de perception de l'indépendance de la justice au Luxembourg continue d'être très élevé auprès du grand public et élevé auprès des entreprises. Au total, 77 % du grand public et 74 % des entreprises ont une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges en 2025². La perception qu'a le grand public de l'indépendance de la justice reste au même niveau qu'en 2024 (77 %) et en 2021 (77 %). Auprès des entreprises, le niveau de perception de l'indépendance de la justice reste au même niveau qu'en 2024 (74 %) et a augmenté par rapport à 2021 (71 %).

Le Conseil national de la justice est pleinement opérationnel et fonctionne efficacement. Comme indiqué en 2023 et 2024³, le Conseil national de la justice a été créé en 2023 en tant que principale institution responsable de la nomination, de l'évaluation, de la promotion des magistrats et des procédures disciplinaires les concernant. Il est désormais pleinement opérationnel et fonctionne conformément aux normes européennes, après une période initiale de mise en place. Le Conseil lui-même et les parties prenantes extérieures considèrent ses travaux d'un bon œil⁴. Le Conseil participe activement aux discussions sur les critères de recrutement et d'admissibilité dans le système judiciaire⁵. Conformément à son mandat, il est chargé des affaires disciplinaires à l'encontre de juges, qui ont également donné lieu à des décisions des juridictions administratives⁶. Alors que le Conseil publie ses recommandations et ses avis sur son site internet, les membres du pouvoir judiciaire ont demandé à avoir accès à des informations plus systématiques sur le processus décisionnel interne du Conseil et sur ses décisions, notamment aux procès-verbaux, soit dans leur intégralité, soit sous forme abrégée⁷.

Qualité

Certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation relative à la numérisation du système judiciaire, les efforts se

¹ Une vue d'ensemble du cadre institutionnel pour les quatre piliers est disponible [ici](#).

² Graphiques 50 et 52 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE, et graphiques 49 et 51 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. Le niveau d'indépendance de la justice est perçu comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme étant plutôt ou très satisfaisante); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

³ Rapport 2024 sur l'état de droit au Luxembourg, p. 3 et 4.

⁴ Visite au Luxembourg, 2025, Conseil national de la justice, Conseil d'État et Groupement des Magistrats Luxembourgeois.

⁵ Visite au Luxembourg, 2025, Ministère de la justice et Conseil national de la justice. Voir en particulier l'avis du Conseil national de la justice sur les amendements parlementaires du 3 février relatifs au projet de loi n° 8433 et la recommandation n° 2/2025 du Conseil national de la justice sur la base de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, relative au fonctionnement futur de la justice et du Conseil national de la justice du 17 février 2025.

⁶ Visite au Luxembourg, 2025, Conseil national de la justice et Groupement des Magistrats Luxembourgeois. Comme indiqué notamment aux articles 19 à 24 de la loi de 2023 sur le Conseil national de la justice, le Conseil reçoit et traite les plaintes à l'égard des magistrats et peut décider de certaines mesures, y compris des enquêtes ou des procédures disciplinaires. Ces mesures sont soumises à un contrôle juridictionnel. Ces affaires restent exceptionnelles. Depuis, ces affaires ont été portées devant les juridictions administratives, qui ont rendu des décisions définitives.

⁷ Visite à Luxembourg, 2025, président de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle.

concentrant actuellement sur l'application de solutions numériques permettant aux juridictions de dialoguer avec les parties et leurs représentants légaux⁸. En ce qui concerne les procédures civiles, un marché public a été attribué en novembre 2024 pour la numérisation des procédures civiles⁹ et une version logicielle pour une plateforme destinée aux conseils et représentants légaux est attendue au second semestre de 2025. Pour les non-professionnels, il est prévu que la plateforme «MyGuichet» puisse être utilisée également dans les procédures civiles¹⁰. Les notaires utiliseront leur propre plateforme, déjà disponible dans le cadre d'un projet pilote, laquelle devrait à terme être utilisée également par les huissiers de justice¹¹. En ce qui concerne les affaires pénales, le parquet général a mis en place une direction spécifique pour traiter cette question¹². Le ministère public étudie également avec les parquets de France et de Belgique la possibilité d'adapter les solutions numériques françaises et belges au Luxembourg, y compris pour les affaires civiles¹³. Dans les juridictions administratives, un nouveau logiciel permettant de numériser les interactions avec les parties et leurs conseils et représentants légaux est également en préparation¹⁴. En l'état actuel des choses, seules quelques rares solutions numériques permettent aux parties et à leurs conseils et représentants légaux d'engager et de suivre les procédures¹⁵. Bien que les juridictions administratives aient lancé des projets pilotes concernant les procédures de référé et les affaires d'asile¹⁶, le dépôt ordinaire de requêtes et de mémoires, ainsi que l'échange entre les juridictions et les parties, en particulier dans les procédures civiles, se font toujours par courrier postal ou par télécopie¹⁷. Dans certaines affaires, les juges conviennent parfois avec les avocats d'envoyer des copies des décisions ou des notifications de dates d'audience de manière informelle par courrier électronique¹⁸. De nombreux détails sur les logiciels développés dans le cadre du projet «paperless justice» (justice dématérialisée) dans les procédures tant civiles que pénales et administratives restent à définir¹⁹. Les projets de loi visant à faire avancer la réforme sont toujours en cours d'examen par le gouvernement ou par les commissions parlementaires²⁰. Le système ne devrait pas être opérationnel avant 2026²¹.

⁸ Dans le rapport 2024 sur l'état de droit, il était recommandé au Luxembourg de «redoubler d'efforts afin de parvenir à une numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives». Le Luxembourg dispose de règles de procédure et d'outils numériques au sein des juridictions et du ministère public. Graphiques 43 à 46 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁹ Gouvernement luxembourgeois (2025a), contribution écrite, p. 1.

¹⁰ Réunion de suivi au Luxembourg, 2025.

¹¹ Réunion de suivi au Luxembourg, 2025.

¹² Visite au Luxembourg, direction de l'information et de la numérisation, 2025, ministère public.

¹³ Réunion de suivi au Luxembourg, 2025.

¹⁴ Gouvernement luxembourgeois (2025a), contribution écrite, p. 1.

¹⁵ Visite au Luxembourg, 2025, Cour suprême, Barreau, Groupement des magistrats luxembourgeois.

¹⁶ Visite au Luxembourg, 2025, Tribunal administratif.

¹⁷ Visite au Luxembourg, 2025, Cour suprême, Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg.

¹⁸ Outre une notification sous la forme habituelle. Visite au Luxembourg, 2025, Barreau et Groupement des magistrats luxembourgeois.

¹⁹ Visite au Luxembourg, 2025, Ministère de la justice, Parlement, Cour suprême et Cour constitutionnelle, Tribunal administratif et Barreau. Le Luxembourg dispose d'un portail en ligne performant pour les interactions avec l'administration, www.guichet.lu, mais le Barreau estime que ce portail n'est pas adapté aux procédures judiciaires. Parmi les points de discussion entre les parties prenantes figurent la question de savoir s'il y aura une plateforme unique ou distincte pour les différentes branches judiciaires, et la question de la source du logiciel.

²⁰ Visite au Luxembourg, 2025, Ministère de la justice et Parlement. Des projets sont actuellement examinés par le comité de réglementation.

²¹ Visite au Luxembourg, 2025, Groupement des Magistrats Luxembourgeois, Barreau.

Sur cette base, certains progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation contenue dans le rapport 2024 sur l'état de droit.

La réforme du système de justice pénale en ce qui concerne les mineurs a encore progressé en 2024 et 2025. Comme indiqué précédemment, trois projets de loi ayant pour objet une réforme en profondeur, conformément aux normes internationales, du rôle et du traitement des mineurs dans les procédures pénales sont en cours de discussion²². Ces projets de loi concernent la mise en place d'un système de justice pénale pour les mineurs, la protection des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, ainsi que l'aide et le soutien aux mineurs et la protection de ceux-ci dans d'autres contextes²³. À la suite d'avis émis sur ces projets par le Conseil d'État en 2023²⁴, des modifications ont été adoptées par le Conseil de gouvernement en mai 2025 et de nouveaux avis du Conseil d'État sont actuellement attendus, tandis que les projets de loi n'ont pas été entérinés²⁵. La réforme vise à aligner le cadre juridique luxembourgeois sur les normes internationales relatives au traitement des mineurs par le système judiciaire et à mettre en place un système de justice pénale propre aux mineurs prévoyant des droits et des garanties spécifiques dans l'intérêt de l'enfant²⁶. Dans le cadre actuel, les avocats sont mandatés par les tribunaux et désignés par des juges à partir d'une liste. Toutefois, trop peu d'avocats se portent volontaires, et il est par conséquent difficile de trouver une représentation adéquate²⁷. Le médiateur à l'enfance et à la jeunesse a émis des réserves quant aux qualifications requises pour figurer sur cette liste, obtenues actuellement à l'issue d'une formation d'une journée, car elles sont insuffisantes au vu du caractère sensible que revêt la représentation des mineurs²⁸.

Une campagne de recrutement à grande échelle, destinée à surmonter les difficultés à recruter et à pourvoir les postes vacants, est en cours. Toutes les branches du pouvoir judiciaire font état de difficultés à pourvoir les postes vacants²⁹. Ces difficultés sont particulièrement courantes dans les juridictions administratives, notamment dans le domaine du droit d'asile et dans le domaine du droit fiscal³⁰. Le récent appel à candidatures pour le

²² Voir également rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 6. Voir également graphique 29 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE. Les projets de loi font également suite à une visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) au Luxembourg en 2023.

²³ Projets de loi 7991, 7992 et 7994, respectivement.

²⁴ Avis 60.980 à 60.983 et 61.692 du Conseil d'État.

²⁵ Visite au Luxembourg, 2025, Chambre des députés et Médiateur à l'enfance et à la jeunesse.

²⁶ Voir déjà rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 6. Visite au Luxembourg, 2025, Médiateur à l'enfance et à la jeunesse. Parmi les principales caractéristiques figurent le droit d'être assisté par les représentants légaux ou un autre adulte approprié, le droit de bénéficier d'un avocat spécialisé, le droit d'être entendu par des policiers spécialement formés, le droit de bénéficier d'un ensemble de mesures visant à éviter l'incarcération, ainsi que le droit d'être incarcéré dans une prison spécialement conçue pour les mineurs plutôt que dans une prison pour adultes, comme cela arrive actuellement dans certains cas exceptionnels. Les victimes et les témoins jouiront également de droits spécifiques, tels que le droit d'être accompagnés par les représentants légaux ou une autre personne de leur choix, le droit à un avocat, ainsi que le droit de bénéficier de toute une série de garanties visant à éviter tout contact avec le suspect ou la divulgation d'informations concernant leur identité. Si des efforts sont déployés en vue, notamment, d'héberger les suspects accusés d'actes délictueux dans le centre pour la jeunesse, une adolescente de 13 ans a été incarcérée dans la prison pour adultes lors d'une affaire récente.

²⁷ Visite d'État au Luxembourg, 2025, Barreau.

²⁸ Visite au Luxembourg, 2025, Ombudsman pour les enfants et les jeunes. Voir également le quotidien *Luxemburger Wort*, 2025b.

²⁹ Visite au Luxembourg, 2025, Ministère de la justice, Groupement des Magistrats luxembourgeois, Cour suprême et Tribunal administratif. Cela concerne également le parquet.

³⁰ Visite au Luxembourg, 2025, Tribunal administratif.

poste de l'un des deux procureurs européens délégués du Luxembourg est resté sans réponse³¹. En juillet 2024, le gouvernement a présenté un «programme pluriannuel» visant à recruter 94 nouveaux magistrats et 20 attachés de justice avant 2027, avec en moyenne 15 recrutements par an, ce qui ajouterait au système judiciaire actuel un tiers de nouveaux postes³². Les juges se félicitent de cette évolution, mais la jument ambitieuse compte tenu de certaines difficultés liées à ces recrutements³³, telles que la nécessité pour les candidats à la fonction de juge de maîtriser les trois langues nationales et d'avoir exercé pendant cinq ans en tant qu'avocats s'ils souhaitent rejoindre le système judiciaire par la voie externe. Par conséquent, les fonctions judiciaires sont assurées, en partie, par des référendaires³⁴. Le gouvernement envisage également une future réforme qui pourrait réduire les exigences professionnelles pour les candidats qui rejoignent le système judiciaire par la voie externe³⁵.

Efficiencia

Les juridictions demeurent efficaces, le taux de variation du stock d'affaires pendantes a légèrement diminué mais reste globalement stable. Les juridictions demeurent efficaces, bien que le temps nécessaire pour résoudre une affaire en première instance dans le cadre d'une procédure civile, commerciale ou administrative en 2023 ait, selon les estimations, légèrement augmenté par rapport à 2022³⁶. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes reste globalement stable³⁷. Par leur durée, les procédures dans les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance étaient parmi les plus efficaces de l'Union en 2022, avec une augmentation par rapport à 2021. Des procédures plus longues ont été observées en deuxième et troisième instances, une augmentation de leur nombre ayant aussi été constatée par rapport à 2021³⁸. En ce qui concerne les affaires

³¹ Visite au Luxembourg, 2025, ministère public.

³² Luxembourg, Ministère de la justice, «Garantir une justice efficace», qui met en avant la création de 200 nouveaux postes.

³³ Visite au Luxembourg, 2025, Cour suprême et Groupement des Magistrats Luxembourgeois.

³⁴ Visite au Luxembourg, 2025, Cour suprême et Tribunal administratif. Les référendaires sont des juristes qui sont pleinement qualifiés, mais qui ne sont pas tenus d'avoir la nationalité luxembourgeoise ni de parler toutes les langues nationales.

³⁵ Visite au Luxembourg, 2025, Groupement des Magistrats luxembourgeois et Ministère de la justice. Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois estime que, lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes hiérarchiques, le recrutement de nouveaux juges extérieurs par la voie externe doit toutefois tenir compte des attentes des juges en poste depuis longtemps quant à l'évolution de leur carrière, en fonction du nombre d'années de service.

³⁶ Graphique 4 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE. Le temps estimé nécessaire pour résoudre les affaires civiles, administratives et autres est passé à 198 jours en 2023 contre 183 jours en 2022. En 2022, la moyenne était de 182 jours, mais se situait à 221 jours en 2023. Le temps estimé nécessaire pour résoudre une affaire en première instance dans la catégorie des affaires civiles et commerciales a considérablement augmenté, de 39 jours entre 2022 et 2023, mais reste relativement faible par rapport aux autres États membres.

³⁷ Graphiques 10 et 11 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes en matière civile et en matière de contentieux commercial a chuté de 98 % en 2022 à 93 % en 2023. En matière administrative, il est passé de 92 % en 2022 à 98 % en 2023.

³⁸ Graphique 6 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE et rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 7. Le temps estimé nécessaire pour résoudre les affaires civiles et commerciales contentieuses dans toutes les instances judiciaires en 2023 était de 221 jours en première instance, de 497 jours en deuxième instance et de 427 jours en troisième instance. Pour 2022, la durée de la procédure était de 182 jours en première instance, de 464 jours en deuxième instance et de 216 jours en dernière instance.

administratives, en 2022, leur durée en première instance est restée supérieure à celle des procédures en deuxième instance³⁹.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les experts, les dirigeants d'entreprises et les citoyens perçoivent le Luxembourg comme étant l'un des pays les moins corrompus de l'Union européenne et du monde. Dans l'indice de perception de la corruption publié en 2024 par Transparency International, le Luxembourg obtient la note de 81/100 et se classe au 3^e rang dans l'Union européenne et au 5^e rang mondial⁴⁰. Cette perception est restée relativement stable⁴¹. L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2025 sur la corruption montre que 52 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 69 %) et que 10 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 30 %). En ce qui concerne les entreprises, 40 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 35 % estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 35 %). En outre, 35 % des personnes interrogées estiment que le nombre de poursuites ayant abouti à des condamnations est suffisant pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %), tandis que 61 % des entreprises sont d'avis que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 33 %)⁴².

Le comité de prévention de la corruption (Copreso) continue de s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre de la se penche sur l'élaboration d'un plan de lutte contre la corruption. En 2024, le Copreco s'est concentré comme avant sur l'évaluation de la mise en œuvre par le Luxembourg de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Début 2026, le Copreco présentera des mesures concrètes pour mettre en œuvre les recommandations de l'OCDE⁴³. Le gouvernement envisage de proposer une stratégie formelle de lutte contre la corruption, ainsi que d'éventuelles adaptations des modalités de fonctionnement du Copreco⁴⁴.

Le gouvernement et le Copreco se penchent actuellement sur les facteurs qui pourraient expliquer pourquoi le nombre d'affaires de corruption signalées et d'enquêtes ouvertes a diminué de manière significative l'année passée. Le nombre d'affaires de corruption enregistrées par le Parquet a considérablement diminué en 2024, neuf affaires ayant été ouvertes, contre 31 en 2023. Les données pour 2024 montrent que le nombre de

³⁹ Graphique 9, Tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE – En 2023, cette durée était de 479 jours en première instance et de 288 jours en deuxième instance.

⁴⁰ Le niveau de corruption perçu est classé comme suit: faible (score supérieur à 79); relativement bas (score compris entre 79 et 60), relativement haut (score compris entre 59 et 50), élevé (score inférieur à 50).

⁴¹ En 2020, le score était de 80 alors qu'en 2024, il avait atteint 81. Il y a augmentation/diminution sensible du score lorsque celui-ci a gagné/perdu plus de cinq points; amélioration/détérioration en cas de variation comprise entre 4 et 5 points; stabilité relative en cas de variation comprise entre 1 et 3 points au cours des cinq dernières années.

⁴² Données de l'Eurobaromètre spécial 561 (2025) et de l'Eurobaromètre Flash 557 (2025).

⁴³ Voir le rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 8. OCDE (2024), Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg: rapport de phase 4, p. 51, 95 et 96.

⁴⁴ Visite au Luxembourg, 2025, Copreco et ministère d'État. Voir également le rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 8. Les parties à la convention des Nations unies contre la corruption sont tenues de veiller à l'existence d'un organisme indépendant qui supervise et coordonne la politique de prévention de la corruption. À l'heure actuelle, le Copreco a un mandat d'institution consultative et interministérielle.

condamnations est resté stable⁴⁵. Des poursuites ont été engagées ces dernières années dans une poignée d'affaires de corruption étrangère, alors que des mesures supplémentaires pourraient être prises pour mieux circonscrire les risques dans ce domaine⁴⁶. La police n'a signalé aucune violation de la charte de l'inspection générale de la police reprenant les valeurs de transparence et d'intégrité⁴⁷. S'il n'y a pas eu d'affaires en matière de corruption et d'intégrité au sein du Parlement en 2024⁴⁸, la Cour des comptes a relevé certaines irrégularités mineures lors de ses audits de 2024 portant sur le financement des partis politiques au cours de l'exercice 2023⁴⁹. En 2024, le Parquet européen a ouvert des enquêtes sur deux affaires de corruption, ce qui représente 5 % des affaires en cours du Parquet européen concernant le Luxembourg⁵⁰. La coopération globale entre le Parquet européen, la police judiciaire et les parquets nationaux continue de bien fonctionner⁵¹.

Il est prévu de recruter du personnel supplémentaire dans les services de police et les parquets qui enquêtent sur la criminalité économique et financière, même s'il est toujours difficile d'attirer de bons candidats. Le programme de recrutement à grande échelle dans le système judiciaire prévoit la création de nouveaux postes de magistrats au sein des services qui traitent les affaires de criminalité économique et financière⁵². Par ailleurs, le service responsable de la criminalité économique et financière de la police a également obtenu que lui soient affectés du personnel civil en plus grand nombre pour assister les services pénaux dans leurs tâches, ainsi qu'environ 200 agents de police supplémentaires par an⁵³. Quelques-uns de ces postes supplémentaires étaient déjà pourvus⁵⁴, leur nombre n'ayant

⁴⁵ Gouvernement luxembourgeois (2025a), contribution écrite, p. 6. Cinq condamnations ont été prononcées, dont quatre définitives, contre trois en 2023.

⁴⁶ Entre 1999 et 2023, le Luxembourg n'a mené que 7 enquêtes en matière de corruption étrangère, dont 4 ont donné lieu à des poursuites, 2 ont été clôturées et 1 est en cours. Une seule de ces enquêtes a débouché sur un jugement définitif. OCDE (2024), Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg: rapport de phase 4, p. 11.

⁴⁷ Police grand-ducale, réponse écrite aux questions de suivi dans le cadre de la visite dans le pays, p. 2 et 3.

⁴⁸ Visite au Luxembourg, Parlement. En 2024, des orientations ont été demandées sur l'interprétation des règles dans deux affaires uniquement. Aucune procédure administrative n'a été ouverte.

⁴⁹ Visite à Luxembourg, contribution écrite, Cour des comptes. Lors de l'audit des déclarations déposées en 2023 qu'elle a réalisé en 2024, la Cour des comptes a relevé les irrégularités suivantes: certaines déclarations étaient obsolètes et un parti politique a omis de déposer sa déclaration. Bien que ces irrégularités n'aient pas été jugées avoir une incidence directe majeure sur l'utilisation des fonds publics, la question a été renvoyée aux autorités de poursuite compétentes.

⁵⁰ Parquet européen (2025a), p. 43.

⁵¹ Parquet européen (2025b), contribution écrite, p. 35, et visite au Luxembourg, police et ministère public. Une section spécialisée du Parquet européen a été créée au sein du service responsable de la criminalité économique et financière de la police et une procédure a été lancée pour le recrutement de deux enquêteurs de police et d'un procureur européen délégué. Le Parquet européen a néanmoins fait état de besoins en ressources supplémentaires pour aider les autorités nationales à l'assister dans son travail.

⁵² Luxembourg (2024a). Cette loi résulte de la scission du projet de loi n° 8299 en deux parties: projet de loi n° 8299A en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire (adopté le 24 juillet 2024 et publié le 1^{er} août 2024) et projet de loi n° 8299B en vue de créer un pool de réserve des postes de magistrat auprès du Conseil national de la justice (toujours en attente). Voir comme précédemment le rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 10, notes de bas de page 79 et 81. Visite au Luxembourg, 2025, Ministère de la justice et ministère public.

⁵³ Visite au Luxembourg, services de police.

⁵⁴ Gouvernement luxembourgeois (2025a), contribution écrite, p. 2 et 3. Une personne supplémentaire a été recrutée dans la section responsable de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de la police en 2024 (l'effectif passant de 19 en 2022 à 29 en 2023 et à 30 en 2024). Le nombre de magistrats affectés à la section de la criminalité économique et financière du ministère public a légèrement augmenté, passant de 16 en 2023 à 18 en 2024 au sein du parquet général et de 39 en 2023 à 43

pas augmenté de manière significative par rapport à 2023⁵⁵. Certaines difficultés ont été signalées par les parquets dans leurs tentatives de recrutement, notamment pour réussir à attirer et recruter de bons candidats⁵⁶.

Des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation relative aux informations figurant dans le registre de transparence, des efforts supplémentaires étant déployés pour accroître la transparence des interactions entre députés et lobbyistes⁵⁷. En mars 2025, la Conférence des Présidents du Parlement a adopté une évaluation contenant des propositions visant à rendre le registre de transparence plus informatif et à l'aligner sur les normes internationales en matière de transparence⁵⁸. À la suite de cette évaluation, une modification du règlement intérieur du Parlement a été adoptée en juin 2025⁵⁹. Cette modification prévoit la publication d'informations plus détaillées⁶⁰ directement sur le site web du Parlement, compte tenu des normes internationales applicables⁶¹, dans un délai maximal de six semaines après la séance⁶². Ce nouveau système sera opérationnel à partir du 15 septembre 2025⁶³. S'étant rendu compte du manque de visibilité de la nouvelle mouture du code de conduite, l'administration du Parlement a également proposé une formation sur les règles de déontologie et les obligations du Parlement⁶⁴. À la lumière de la révision, telle qu'adoptée, des dispositions du règlement intérieur relatives au registre de transparence, des progrès substantiels ont été accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation figurant dans le rapport 2024 sur l'état de droit.

en 2024 au sein du ministère public. Deux juges d'instruction ont rejoint les bureaux de lutte contre la corruption, l'un à Luxembourg et l'autre à Diekirch.

⁵⁵ Gouvernement luxembourgeois (2025a), contribution écrite, p. 4 et 5. Rapport 2024 sur l'état de droit au Luxembourg, p. 9 et 10.

⁵⁶ Parquet européen (2025b), contribution écrite, p. 35. Visite au Luxembourg, 2025, ministère public.

⁵⁷ Rapport 2024 sur l'état de droit au Luxembourg, p. 2. La Commission recommandait au Luxembourg d'«intensifier les efforts visant à augmenter la quantité d'informations contenues dans le registre de transparence, y compris en couvrant toutes les informations prévues dans le règlement du Parlement».

⁵⁸ Visite au Luxembourg, 2025, Parlement. Parlement (2025), Rapport d'évaluation sur le registre de transparence, adopté par la Conférence des Présidents le 13 mars 2025. Cette évaluation a permis de conclure que le registre de transparence devait être réformé.

⁵⁹ Chambre des députés (2025c), telle qu'adoptée à l'unanimité au premier tour, en séance plénière, le 10 juin 2025, et applicable à compter du 15 septembre 2025. Une dérogation a été demandée pour le deuxième tour en séance plénière, voir Chambre des députés (2025d), Luxemburger Wort, 2025a. Tageblatt, 2025a.

⁶⁰ Le projet de modification prévoit que les informations suivantes soient consignées dans le registre de transparence: «1° la date et le lieu de l'entrevue, 2° le nom et le prénom des membres de la Chambre des députés présents à l'entrevue, 3° le nom et le prénom des représentants d'intérêts et des tiers présents à l'entrevue, 4° la dénomination, la raison sociale, l'adresse du siège social et le numéro d'immatriculation [...], 5° une description sommaire de la position défendue par les représentants d'intérêts et les tiers par rapport aux activités législatives, 6° si applicable, les projets ou propositions de loi ainsi que les lois sur lesquels ont porté les discussions.»

⁶¹ Le texte proposé est conforme aux normes internationales, telles que les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence: OCDE/LEGAL/0379, Recommandation sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence.

⁶² La partie explicative du rapport du Comité du Règlement (2025c) sur le projet de proposition de modification n° 8531 semble limiter la publication d'informations aux réunions explicitement demandées en ce qui concerne les travaux législatifs en cours, à l'exclusion des réunions consacrées à la politique générale.

⁶³ Chambre des députés, Commission du règlement (2025c), réunion de suivi de la recommandation. Réunion de suivi, Chambre des députés. Commission du règlement (2025), rapport sur le projet de proposition de modification n° 8531, p. 7.

⁶⁴ Chambre des députés (2025a). Voir également le rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 11.

Les nouveaux amendements à apporter aux projets de lois visant à instaurer des codes de conduite pour les élus et les fonctionnaires au niveau municipal sont à l'étude devant le gouvernement. Le processus d'adoption du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal en matière d'éthique et de transparence dans les administrations locales est toujours en cours⁶⁵. Ces projets viseront à refléter les règles et les principes éthiques applicables aux députés, étant donné que ces derniers cumulent souvent leur mandat de député avec un mandat d'élu local. Un registre de transparence spécifique pour les administrations locales, qui s'inspire du registre existant pour les députés, est également envisagé par le gouvernement⁶⁶. La consignation des informations dans les deux registres de transparence existants du gouvernement a été simplifiée et accélérée⁶⁷.

Le comité de déontologie s'est vu conférer des pouvoirs d'enquête supplémentaires⁶⁸. Les codes de conduite des membres du gouvernement et de leurs conseillers ont été modifiés pour tenir compte des recommandations adressées au gouvernement par le comité de déontologie en 2024⁶⁹. En particulier, le comité de déontologie peut désormais auditionner toutes les parties prenantes qu'il juge utile d'entendre dans le cadre de ses évaluations, de soumettre des questions écrites aux membres du gouvernement et à leurs conseillers, et de demander tout document qu'il juge nécessaire à l'exécution de sa mission⁷⁰. Dans son rapport annuel 2024, le comité de déontologie n'a constaté aucune violation des codes de conduite des membres du gouvernement ou de leurs conseillers, aucun conflit d'intérêts ni aucune irrégularité en 2024 en ce qui concerne les réunions du gouvernement⁷¹.

L'Office des signalements (OSIG), créé en 2023, prévoit de publier son premier rapport d'activité⁷². En ce qui concerne les mécanismes internes de signalement des

⁶⁵ Visite au Luxembourg, Ministère de l'intérieur. L'avis du Conseil d'État a été reçu en novembre 2024. Voir le rapport 2024 sur l'état de droit, p. 12. Le gouvernement entend clôturer la phase de consultation en juillet 2025.

⁶⁶ Visite au Luxembourg, Ministère de l'intérieur.

⁶⁷ Visite au Luxembourg, ministère d'État. Virgule (2024). Les ministères encodent désormais directement les informations dans les registres, afin de garantir une transmission plus rapide des informations. Les informations figurant dans les registres de transparence concernant les réunions entre les membres du gouvernement et leurs conseillers avec des tiers comprennent les noms, la date de la réunion, l'entité des tiers, la position défendue par les tiers et la législation visée. Comité de déontologie (2025a), p. 6. Le comité de déontologie peut désormais suivre les réunions qui ont eu lieu au cours de l'année. Il n'a relevé aucune irrégularité en 2024.

⁶⁸ Anciennement «comité d'éthique» du gouvernement, renommé «comité de déontologie» à la suite des modifications apportées le 25 octobre 2024 au règlement interne du gouvernement.

⁶⁹ Comité de déontologie (2024a) et (2024b), Recommandations, publiées respectivement les 9 avril et 15 juillet 2024. Gouvernement luxembourgeois (2025a), p. 3 et 4. Visite au Luxembourg, 2025, ministère d'État. Voir les annexes D (Code de déontologie des membres du Gouvernement) et F (Code de déontologie pour les conseillers adjoints au Gouvernement) du règlement interne du gouvernement, révisées à la suite des modifications du 25 octobre 2024. Voir également le comité de déontologie révisé (2024c).

⁷⁰ Voir l'article 27 de l'annexe D et l'article 13 de l'annexe F du règlement interne du gouvernement, révisés à la suite des modifications du 25 octobre 2024.

⁷¹ Comité de déontologie (2025a), p. 5 et 6. Ce rapport traite également de la mise en œuvre des codes de déontologie applicables aux membres du gouvernement et à leurs conseillers. Aucun nouveau membre du gouvernement n'ayant pris ses fonctions en 2024, aucune déclaration d'intérêts n'a été examinée. Le comité de déontologie n'a été informé d'aucun membre du gouvernement qui aurait quitté ses fonctions pour aller travailler dans le secteur privé. En ce qui concerne les conseillers du gouvernement, 29 déclarations d'intérêts ont été reçues et examinées. Seules trois d'entre elles ont donné lieu à une demande de précisions, et aucun conflit d'intérêts n'a été constaté.

⁷² Visite au Luxembourg, Ministère d'État. En 2024, des formations et des activités de sensibilisation ont été organisées à l'intention des entités concernées concernant la procédure de signalement à suivre au sein des

dysfonctionnements au sein du ministère public, des échanges sont en cours au niveau des parquets d'arrondissement. Deux dossiers ont été ouverts sur la base de signalements de dysfonctionnements en 2024⁷³. Tout en saluant de manière générale la création de l'OSIG, certaines organisations de la société civile regrettent que cet organisme n'ait pas vocation à servir de canal de signalement officiel centralisé⁷⁴.

Les affaires de corruption dans le domaine à haut risque des marchés publics font l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces. Le rapport Eurobaromètre Flash sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE indique que 18 % des entreprises au Luxembourg (25 % en moyenne dans l'UE) considèrent que la corruption les a empêchées en pratique de remporter un appel d'offres ou un marché public au cours des trois dernières années⁷⁵. 77 % des entreprises estiment que le niveau d'indépendance de l'instance de contrôle des marchés publics (tribunal administratif) est très satisfaisant ou plutôt satisfaisant⁷⁶. Le tableau d'affichage du marché unique et de la compétitivité sur l'accès aux marchés publics au Luxembourg fait état de 27 % d'offres individuelles pour 2023 (moyenne de l'UE: 29 %). Les affaires de corruption dans le domaine des marchés publics ont continué d'être signalées et les personnes mises en cause poursuivies, un domaine qui, à l'instar du secteur financier⁷⁷, reste exposé à un risque plus élevé⁷⁸. Des risques plus importants ont également été détectés au niveau municipal⁷⁹.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

Le processus de révision du cadre réglementaire applicable aux médias électroniques, ainsi que des compétences de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), a été lancé. L'objectif premier de cette réforme est de moderniser la législation nationale à la lumière des avancées technologiques, de l'évolution des pratiques de consommation de médias, des pratiques des créateurs de contenus en ligne et de la mise en œuvre du droit de l'Union, notamment du règlement européen sur la liberté des médias⁸⁰. Des problèmes de gouvernance interne persistent, notamment en raison du grand espacement des réunions de son conseil d'administration, ce qui limite son efficacité⁸¹. Les parties prenantes ont récemment fait part de leurs préoccupations quant à la transparence et à l'indépendance de la gouvernance de l'ALIA⁸². Dans l'ensemble, l'ALIA met en exergue sa coopération

institutions publiques. Le rapport annuel d'activité de l'Office n'avait pas encore été publié au moment de la publication du rapport 2025 sur l'état de droit.

⁷³ Visite au Luxembourg, ministère public.

⁷⁴ STOP Corrupt (2025), p. 3. Le gouvernement gère un site web spécialement destiné au public sur «MyGuichet». Un site web supplémentaire consacré à l'Office a été mis en ligne.

⁷⁵ Eurobaromètre Flash n° 557, «Businesses' attitudes towards corruption in the EU» (Attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE), 2025. Ce chiffre est inférieur de 7 points de pourcentage à la moyenne de l'UE.

⁷⁶ Graphique 59 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE.

⁷⁷ Voir Transparency International (2024). OCDE (2024), Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg: rapport de phase 4, p. 9-10. Visite au Luxembourg, 2025, ministère public et police. STOP Corrupt (2025), p. 3.

⁷⁸ Visite au Luxembourg, ministère public. Deux affaires sont en cours concernant les marchés publics: une affaire internationale de haut niveau et une affaire intérieure au niveau municipal. Une condamnation a été prononcée en 2024.

⁷⁹ Visite au Luxembourg, ministère public.

⁸⁰ Gouvernement luxembourgeois (2025a), p. 7 et 8.

⁸¹ Visite au Luxembourg, Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA).

⁸² CCDH, contribution écrite, p. 16.

positive avec les ministères concernés et elle s'est vu garantir des ressources financières et humaines supplémentaires pour renforcer ses capacités⁸³.

Le Conseil de Presse a adopté un nouveau code de déontologie et le gouvernement a annoncé une augmentation de la subvention publique qui lui est allouée⁸⁴. Le nouveau code de déontologie met l'accent sur les principes fondamentaux de responsabilité, d'intégrité et de respect des droits de l'homme, qui sont essentiels pour orienter la pratique journalistique au Luxembourg⁸⁵. En ce qui concerne le soutien aux journalistes, un nouveau projet de loi vise à clarifier les dispositions existantes, à adapter les mécanismes financiers afin de mieux soutenir des projets médiatiques diversifiés et innovants et à introduire des aides de minimis. Le gouvernement a également procédé à un examen de la mise en œuvre des régimes d'aide au journalisme professionnel sur la base d'une consultation des bénéficiaires de l'aide à la presse ainsi que des organismes représentatifs de la presse et des journalistes⁸⁶. Le Conseil de Presse et l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP) considèrent ces changements comme des améliorations utiles, mais pas comme des avancées majeures⁸⁷.

Un conseil des auditeurs a été créé pour l'organisme public de radiodiffusion, Radio 100,7, et une réflexion est en cours afin d'élargir la gamme des contenus. Un nouveau conseil des auditeurs a été créé et s'est réuni pour la première fois en 2024. Il a pour mission de fournir un retour d'information éclairé et critique sur la manière dont Radio 100,7 s'acquitte de son mandat de service public⁸⁸. Tout en se disant satisfait du cadre juridique de 2022, l'organisme de radiodiffusion note que ce mandat reste limité à la langue luxembourgeoise, malgré plusieurs propositions de diffuser les actualités dans d'autres langues⁸⁹. Un suivi avec le gouvernement est attendu dans les années à venir. L'organisme souligne également les limites de l'offre de contenu, en particulier dans le domaine du divertissement, de la fiction et de l'actualité internationale⁹⁰. Si l'autonomie éditoriale et l'indépendance politique des médias de service public ne sont soumises qu'à un risque très faible⁹¹, le rapport 2025 de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias estime que la concentration des médias continue d'être forte, mettant en péril la pluralité du marché⁹².

Certains progrès ont été accomplis concernant la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels, pendant que les parties prenantes demandent des garanties supplémentaires relatives à l'applicabilité et aux délais⁹³. En juillet 2024, le gouvernement a présenté un projet de loi prévoyant un droit spécifique d'accès à

⁸³ Visite au Luxembourg, ALIA.

⁸⁴ Visite au Luxembourg, Conseil de Presse et ALJP.

⁸⁵ Conseil de presse de Luxembourg (2025a), deuxième série, p. 3. Le nouveau code de déontologie est disponible en ligne sur le site web du Conseil.

⁸⁶ Gouvernement luxembourgeois (2025a), contribution écrite, p. 8.

⁸⁷ Visite dans le pays, Conseil de Presse et Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP).

⁸⁸ Loi du 12 août 2022 portant organisation de l'établissement public «Média de service public 100,7», article 7.

⁸⁹ Visite au Luxembourg, Radio 100,7.

⁹⁰ Visite au Luxembourg, Radio 100,7.

⁹¹ Media Pluralism Monitor, 2025, Luxembourg, p. 28.

⁹² Media Pluralism Monitor, 2025, Luxembourg, p. 20, 21, 28, 30 et 33.

⁹³ Dans le rapport 2024 sur l'état de droit, il était recommandé au Luxembourg de «faire avancer la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels» (rapport 2024 sur l'état de droit, p. 2).

l'information pour les journalistes⁹⁴. Ce projet de loi fait obligation aux organismes publics de divulguer des informations, il élargit la définition du terme «document» et il établit le traitement prioritaire des demandes des journalistes, conformément à la convention de Tromsø du Conseil de l'Europe. L'ALJP et le Conseil de Presse se sont félicités de l'orientation générale du projet de loi, mais se sont dits préoccupés par l'absence de mécanismes de responsabilité exécutoires pour les autorités publiques qui tardent à apporter leurs réponses ou refusent d'en donner. L'ALJP et le Conseil de Presse considèrent également que l'exigence générale selon laquelle les organismes publics doivent répondre le plus rapidement possible est insuffisante et proposent que les autorités soient au moins tenues d'informer les demandeurs lorsque les délais ne peuvent être respectés⁹⁵. La Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) a connaissance de deux cas dans lesquels des journalistes et des organisations non gouvernementales (ONG) ont rencontré des obstacles pour accéder à des informations publiques⁹⁶. La Commission d'accès aux documents s'est également félicitée du nouveau projet de loi, qui constitue un pas dans la bonne direction pour aligner le cadre juridique luxembourgeois sur les normes européennes en matière d'accès aux informations publiques⁹⁷. De manière générale, certains progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation contenue dans le rapport 2024 sur l'état de droit.

Le gouvernement s'est engagé à renforcer la protection des journalistes, dans le but de garantir un environnement sûr et favorable à la liberté d'expression et à la démocratie.

Un groupe de travail spécifique a été créé pour examiner la question de la sécurité des journalistes⁹⁸. Parmi ses priorités figure l'élaboration d'un plan d'action national pour la sécurité des journalistes, en réponse à des préoccupations telles que le recul de la confiance dans le journalisme professionnel, que le gouvernement considère comme constituant un risque important⁹⁹. Une affaire civile impliquant un journaliste de RTL a suscité la polémique quant à d'éventuelles restrictions ex ante à la liberté de la presse. Dans son arrêt rendu en décembre 2024, la Cour d'appel a confirmé l'interdiction faite à RTL de révéler l'identité d'une personne reconnue coupable d'avoir détourné des fonds dans une décision de justice antérieure. Le Conseil de Presse et l'ALJP ont critiqué l'arrêt de la Cour d'appel et exprimé leur soutien à RTL¹⁰⁰ pour des raisons d'accès du public à l'information et de proportionnalité¹⁰¹. À la lumière de cet arrêt, le Conseil de Presse a également appelé à renforcer les garanties pour protéger les sources journalistiques et défendre les droits des journalistes¹⁰². RTL s'est pourvue en cassation contre cet arrêt devant la Cour de cassation du Luxembourg. La procédure est pendante. Depuis la publication du rapport 2024 sur l'état de droit, aucun nouveau signalement n'a été enregistré sur la plateforme pour renforcer la

⁹⁴ Projet de loi sur la promotion du journalisme professionnel et le débat démocratique du 24 juillet 2024. Voir également le rapport 2024 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 17.

⁹⁵ Visite au Luxembourg, Conseil de Presse et ALJP.

⁹⁶ La CCDH a évoqué deux affaires en cours concernant l'accès à l'information, l'une concernant la demande transmise par une ONG à la municipalité de Luxembourg, et l'autre dans laquelle un journaliste et l'ALJP a contesté le refus du Ministère de l'intérieur de divulguer des documents se rapportant à la coopération du Luxembourg avec Frontex. CCDH (2025), p.17.

⁹⁷ Visite au Luxembourg, Commission d'accès aux documents.

⁹⁸ Ce groupe comprend des représentants des ministères de la justice et des affaires étrangères, du service des médias, du service d'information et de presse, du Conseil de Presse et de l'ALJP. Gouvernement luxembourgeois (2025a), p. 8 et 9.

⁹⁹ Gouvernement luxembourgeois (2025a), p. 8 et 9.

¹⁰⁰ Conseil de presse de Luxembourg (2025b).

¹⁰¹ Conseil de presse de Luxembourg (2025a), p. 1 et 2.

¹⁰² Conseil de presse de Luxembourg (2025a), p. 3.

protection du journalisme et la sécurité des journalistes¹⁰³ mise en place par le Conseil de l'Europe. Le mécanisme de réaction rapide aux violations de la liberté des médias a relevé un signalement lié à l'affaire évoquée plus haut¹⁰⁴.

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

Il semblerait que les consultations des parties prenantes fonctionnent bien dans la pratique¹⁰⁵. En vertu des règles actuelles, le Conseil d'État, les chambres professionnelles, les associations ou les parties prenantes rendent régulièrement des avis à la demande spécifique de la Chambre des députés. Rien ne révèle l'existence de problèmes graves¹⁰⁶. Les contributions des parties prenantes sont diffusées auprès de tous les députés afin de garantir la transparence, et n'importe quel député peut demander qu'une contribution particulière soit débattue en commission ou en plénière. Des références aux contributions des parties prenantes sont également régulièrement incluses dans les rapports du rapporteur au Parlement et dans l'exposé des motifs présenté en même temps qu'un projet. En outre, depuis 2023, 125 citoyens peuvent convenir de présenter une initiative citoyenne¹⁰⁷ demandant au Parlement de légiférer¹⁰⁸. À la lumière de ces constatations, la recommandation formulée dans le rapport 2024 sur l'état de droit est considérée comme étant pleinement mise en œuvre.

Au 1^{er} janvier 2025, le Luxembourg comptait 4 arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme en attente d'exécution, soit deux de plus que l'année précédente¹⁰⁹. À cette date, la proportion d'arrêts de référence des 10 dernières années qui restaient en attente d'exécution au Luxembourg était de 33 % (contre 50 % en 2024, 67 % d'affaires étant toujours pendantes), et les arrêts étaient en attente d'exécution depuis 1 an et 6 mois en moyenne (contre 1 an et 5 mois en 2024)¹¹⁰. L'arrêt de référence le plus ancien, en attente d'exécution depuis près de trois ans, concerne le formalisme excessif de la Cour de cassation en matière civile¹¹¹. En ce qui concerne le respect des délais de paiement, il y avait au total, au 31 décembre 2024, une affaire en attente de confirmation des paiements (alors qu'il n'y en avait aucune en 2023)¹¹². À la date du 16 juin 2025, le nombre d'arrêts de référence en attente d'exécution était passé à 5¹¹³.

¹⁰³ Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, Luxembourg.

¹⁰⁴ Centre européen pour la liberté de la presse et des médias, Media Freedom Rapid Response - Luxembourg.

¹⁰⁵ Le rapport 2024 sur l'état de droit avait recommandé au Luxembourg d'«améliorer le processus décisionnel législatif, notamment au niveau du Parlement, en renforçant la transparence et la participation des parties prenantes aux consultations publiques».

¹⁰⁶ Visite au Luxembourg, Ministère de la justice et Chambre des députés. Sur le site web de la Chambre des députés, les contributions des parties prenantes sont présentées en tant qu'avis pour le dossier correspondant du projet de loi, et qualifiées de références au dossier. Voir aussi OCDE (2025).

¹⁰⁷ Voir également les informations disponibles à l'adresse suivante: <https://www.chd.lu/fr/node/1299>.

¹⁰⁸ Réunion de suivi, Chambre des députés.

¹⁰⁹ Pour une explication du processus de supervision, voir le site web du Conseil de l'Europe, <https://www.coe.int/en/web/execution/the-supervision-process>.

¹¹⁰ Tous les chiffres sont calculés par le réseau européen de mise en œuvre et se basent sur le nombre d'affaires considérées comme pendantes à la date butoir annuelle du 1^{er} janvier 2025. Réseau européen de mise en œuvre (2025), contribution écrite, p. 6.

¹¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 12 octobre 2021, requête n° 35245/18, Affaire Foyer Assurances S.A. c. Luxembourg, en attente de mise en œuvre depuis 2021.

¹¹² Conseil de l'Europe (2025), p. 157.

¹¹³ Données issues de la base de données en ligne de la Cour européenne des droits de l'homme (HUDOC).

Près de neuf entreprises sur dix interrogées au Luxembourg indiquent avoir confiance dans l'efficacité de la protection des investissements. 89 % des entreprises se disent très confiantes ou plutôt confiantes quant à la capacité de la loi et des tribunaux à protéger les investissements¹¹⁴. En ce qui concerne les autorités compétentes pour les opérateurs économiques, 77 % estiment que le niveau d'indépendance de l'autorité nationale de concurrence (Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg) est très satisfaisant ou assez satisfaisant¹¹⁵. Un certain nombre de mécanismes judiciaires sont en place au niveau du tribunal administratif pour assurer la mise en œuvre des décisions des tribunaux administratifs, y compris des mesures disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires responsables, la possibilité de remplacer l'acte administratif annulé et d'accorder des dommages directs et indirects ainsi qu'une indemnisation¹¹⁶.

La réforme visant à renforcer l'indépendance de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) se poursuit. Comme en 2023 et en 2024, cette réforme devrait, à terme, voir la CCDH rattachée au Parlement au lieu du ministère d'État, comme c'est le cas actuellement, afin d'accroître son indépendance financière et opérationnelle¹¹⁷. Bien que cette réforme soit soutenue par le gouvernement, ses grandes lignes restent sujettes à débat¹¹⁸.

L'espace civique demeure ouvert et continue de présenter une grande diversité¹¹⁹. Les organisations de la société civile perçoivent l'espace civique comme un espace dynamique, doté de financements généreux¹²⁰. Les organisations de la société civile et le gouvernement ont engagé un dialogue sur l'incidence d'une loi de 2023 sur les associations à but non lucratif, qui impose aux personnes morales des règles plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme¹²¹, dialogue qui a abouti à plusieurs modifications et à l'adoption de dispositions transitoires afin d'éviter de faire peser une charge excessive sur les petites associations à but non lucratif¹²².

¹¹⁴ Graphique 54 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE: seuls 2 % et 3 % des investisseurs interrogés perçoivent, respectivement, les modifications fréquentes de la législation ou les préoccupations concernant la qualité du processus législatif et la qualité, l'efficacité ou l'indépendance de la justice, comme la raison du manque de confiance dans la capacité de la loi et des tribunaux à protéger les investissements.

¹¹⁵ Graphique 60 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE.

¹¹⁶ Graphique 49 du tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE. Les données présentées reflètent exclusivement les mécanismes en place au niveau des juridictions administratives les plus élevées; il se peut que des mécanismes analogues ou d'autres mécanismes soient en place au niveau des juridictions administratives de première instance.

¹¹⁷ Visite au Luxembourg, CCDH. Rapport 2024 sur l'état de droit au Luxembourg, p. 19. Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) (2025), p. 3 et 4.

¹¹⁸ CCDH (2025), p. 18. La CCDH s'est dite inquiète d'une possible politisation au cas où la réforme aurait pour effet de voir les partis politiques représentés au sein de la CCDH.

¹¹⁹ Selon la classification CIVICUS. Lettonie. Cette classification se décline en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹²⁰ Visite au Luxembourg, organisations de la société civile (OSC) «Finances et droits de l'homme» et «Devoir de Vigilance».

¹²¹ Visite au Luxembourg, «Finances et droits de l'homme». Par exemple, selon les nouvelles règles, les membres du conseil d'administration sont tenus d'avoir un numéro d'identification luxembourgeois.

¹²² Loi du 7 août 2023 sur les organisations sans but lucratif et les fondations. Pour les nouvelles organisations sans but lucratif, la nouvelle loi est immédiatement applicable. Pour les organisations sans but lucratif existantes, une période transitoire de 24 mois s'applique.

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 2024 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.*

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, site web du registre de transparence, <https://www.chd.lu/fr/registre-de-transparence>.

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg (2023), «Des précisions pour la future initiative législative citoyenne», 10 mai 2023, <https://www.chd.lu/fr/node/1299>.

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg (2024), projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique, <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0149/001/298015.pdf>.

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg (2025a), Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Ce code est publié à l'annexe 1 du Règlement de la Chambre des Députés dans sa version de mars 2025, <https://www.chd.lu/sites/default/files/2025-04/reglement-chd-15-03-2025.pdf>.

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg (2025b), Rapport d'évaluation du registre de transparence de la Chambre des députés, <https://www.chd.lu/sites/default/files/2025-04/rapport-evaluation-registre-de-transparence-2025.pdf>.

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, Commission du règlement (2025c), Rapport de la Commission du Règlement - Proposition de modification du règlement de la Chambre des Députés relative au registre de transparence et au Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts (n° 8531).

Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg (2025d), site web, dossier relatif à la proposition de modification n° 8531, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8531>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2025), Media Pluralism Monitor 2025, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

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

Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) du Grand-Duché de Luxembourg (2025), Contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit.

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

Conseil d'État (2023a), Avis 60.981 du 16 mai 2023 sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs.

Conseil d'État (2023b), Avis 60.982 du 1^{er} juin 2023 sur le projet de loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs.

Conseil d'État (2023c), Avis 60.980 du 1^{er} juin 2023 sur le projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

Conseil d'État (2023d), Avis 60.983 du 4 juillet 2023 sur le projet de loi relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale.

Conseil d'État (2024), Avis 61.692 du 27 février 2024 portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté.

Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg (2025a), Contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit.

Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg (2025b), Rapport spécial sur les dépenses engendrées par le «Large Scale Testing», <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/rapports/rapports-speciaux/2025/rapport-lst-vf.pdf>.

Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (2025), Media Freedom Rapid Response – Luxembourg, <https://www.mfrr.eu/monitor/>.

Commission européenne (2023), Tableau d'affichage du marché unique et de la compétitivité.

Commission européenne (2024), Rapport 2024 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg.

Commission européenne (2025a), Tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE.

Commission européenne (2025b), Eurobaromètre Flash n° 554 sur la perception, par le grand public, de l'indépendance des systèmes de justice nationaux dans l'Union européenne.

Commission européenne (2025c), Eurobaromètre Flash n° 555 sur la perception, par les entreprises, de l'indépendance des systèmes de justice nationaux dans l'Union européenne.

Commission européenne (2025d), Eurobaromètre Flash n° 557 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE.

Commission européenne (2025e), Eurobaromètre spécial n° 561 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE.

Cour européenne des droits de l'homme (2021), arrêt du 12 octobre 2021, requête n° 35245/18, Affaire Foyer Assurances S.A. c. Luxembourg.

Cour européenne des droits de l'homme, base de données HUDOC, <https://www.echr.coe.int/hudoc-database>.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) (2025), L'état de droit en Europe, rapports des institutions nationales des droits de l'homme, Luxembourg, <https://rule-of-law.enhri.org/>.

Parquet européen (EPPO) (2025a), Rapport annuel 2024.

Parquet européen (2025b), contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit.

Comité de déontologie, anciennement Comité d'éthique, (2024a), Recommandations au gouvernement (Recommandations), 10 avril 2024, <https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/comite-ethique/recommandations/20240409-recommandations-comit-dthique.pdf>.

Comité de déontologie, (2024b), Recommandations au gouvernement (Recommandations), 15 juillet 2024, <https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/comite-ethique/recommandations/20240715-recommandations.pdf>.

Comité de déontologie (2024c), Règlement d'ordre intérieur du Comité de Déontologie, 11 décembre 2024, <https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/comite-ethique/20250127-cd-roi-version-publier.pdf>.

Comité de déontologie (2025a), Rapport d'activités du Comité de déontologie, 27 janvier 2025, <https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/comite-ethique/rapport-annuel/20250127-cd-rapport-annuel-dactivits.pdf>.

Comité de déontologie (2025b), Règlement d'ordre intérieur du comité de déontologie. Publié dans les annexes D et F du Règlement interne du Gouvernement dans sa version de mars 2025.

Luxembourg (2024a), Mémorial A n° 336/2024, Loi du 24 juillet 2024 portant création de postes d'attaché de justice.

Luxembourg (2024b), Projet de loi n° 8299A sur le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature.

Luxembourg (2024c), Projet de loi n° 8299B sur la création d'un pool de réserve de postes de magistrats auprès du CNJ.

Gouvernement luxembourgeois, ministère de la justice (2024), «Garantir une justice efficace: Adoption d'un programme pluriannuel de recrutement ambitieux dans la magistrature», communiqué de presse du 11 juillet 2024, https://mj.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+07-juillet+11-justice-efficace-recrutement-magistrature.html.

Gouvernement luxembourgeois (2025a), Contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit (version actualisée).

Gouvernement luxembourgeois (2025b), Contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit concernant la dimension relative au marché unique (version actualisée).

Gouvernement luxembourgeois (2025c), Réponse écrite aux questions complémentaires ayant trait au rapport 2025 sur l'état de droit du 10 mars 2025.

Luxembourg, site web du gouvernement, registres de transparence pour les membres du gouvernement et leurs conseillers, <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement/deontologie-declarations-registres/2023-2028/registres-entrevues.html>.

Luxembourg, site web du gouvernement, Guichet.lu (site web général en ligne consacré aux procédures administratives présentant un intérêt pour les citoyens au Luxembourg), page web

consacrée à l'Office des signalements, <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/justice/lanceurs-alerte/alerte-office-signalements.html>.

Conseil de presse Luxembourg (2025a), Contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit.

Conseil de presse Luxembourg (2025b), «La justice interdit aux journalistes de dire la vérité», communiqué de presse du 27 janvier 2025, https://www.press.lu/wp-content/uploads/2025/01/20250127_CdP_COM_Nickts.pdf.

Police luxembourgeoise (2025), contribution écrite supplémentaire.

Luxemburger Wort (2025a), «Details für das Transparenzregister der Abgeordneten müssen noch geklärt werden» (Les détails du registre de transparence doivent encore être précisés), <https://www.wort.lu/politik/details-fuer-das-transparenzregister-der-abgeordneten-muessen-noch-geklaert-werden/67950305.html>.

Luxemburger Wort (2025b), «Ernüchterndes Urteil des Okaju zu Jugendschutzplänen» (Un arrêt décevant de l'OKaJu concernant les plans de protection des mineurs), <https://www.wort.lu/politik/ernuechterndes-urteil-des-okaju-zu-jugendschutzplaenen/69460905.html>.

Conseil national de la justice (2025a), Avis du Conseil national de la justice sur les amendements parlementaires du 3 février relatifs au projet de loi 8433, 3 février 2025, <https://cnj.public.lu/fr/publications/avis-cnj-8433.html>.

Conseil national de la justice (2025b), Recommandation n° 2/2025 du Conseil national de la justice sur base de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, Fonctionnement futur de la justice et du Conseil national de la justice, 17 février 2025, <https://cnj.public.lu/en/publications/recommandation2.html>.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2024), Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, Rapport de phase 4, 4 mars 2024, https://www.oecd.org/en/publications/2024/03/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-in-luxembourg_43a6beb2.html.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2025), Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025: Luxembourg, 9 avril 2025, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en/full-report/luxembourg_1085c010.html.

Ombudsman pour les enfants et les jeunes (Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher) (2025), contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit.

StopCorrupt (2025), contribution écrite au rapport 2025 sur l'état de droit.

Tageblatt (2025), «Luxemburg einstimmig für mehr Transparenz: Die Chamber gibt sich neue Regeln» (Le Luxembourg se prononce à l'unanimité en faveur de davantage de transparence: la Chambre se dote de nouvelles règles), <https://www.tageblatt.lu/headlines/einstimmig-fuer-mehr-transparenz-die-chamber-gibt-sich-neue-regeln/>.

Transparency International (2024), CPI 2024: «Trouble at the top» (Indice de perception de la corruption 2024, Tempête dans les hautes sphères), <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2024-trouble-at-the-top>.

Transparency International (2025), Indice de perception de la corruption 2024, <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.

Virgule (2024), «Le gouvernement davantage rigoureux en matière de transparence», <https://www.virgule.lu/luxembourg/le-gouvernement-davantage-rigoureux-en-matiere-de-transparence/23661203.html>.

Annexe II: visite au Luxembourg

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles, en mars 2025, avec:

- Tribunal administratif
- Chambre des Députés (Parlement)
- Comité de déontologie (anciennement: comité d'éthique)
- Commission d'accès aux documents
- Commission pour la prévention de la corruption (Copreco)
- Cour constitutionnelle
- Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)
- Conseil d'État
- Finances et Droits de l'homme
- Groupement des magistrats luxembourgeois
- Initiative devoir de vigilance
- Les Barreaux de Luxembourg et de Diekirch
- Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP)
- Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)
- Conseil de Presse du Luxembourg
- Ministère des affaires étrangères et européennes
- Ministère de l'intérieur
- Ministère de la justice
- Ministère d'État
- Conseil national de la justice
- Médiateur
- Ombudsman pour les enfants et les jeunes (Ombudsman fir Kanner a Jugendleche, OKaJu).
- Police grand-ducale
- Ministère public
- Radio 100,7
- StopCorrupt
- Cour supérieure de justice

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

- Amnesty International
- Araminta
- Union des libertés civiles pour l'Europe
- Société civile Europe
- Forum civique européen
- Partenariat européen pour la démocratie
- Forum européen de la jeunesse
- Commission internationale de juristes
- Fédération internationale pour les droits humains (FIDH)

- JEF Europe
- Philea – Philanthropy Europe Association
- Transparency International