



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2026
SWD(2026) 916 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2026 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 2026 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2026) 900 final} - {SWD(2026) 901 final} - {SWD(2026) 902 final} -
{SWD(2026) 903 final} - {SWD(2026) 904 final} - {SWD(2026) 905 final} -
{SWD(2026) 906 final} - {SWD(2026) 907 final} - {SWD(2026) 908 final} -
{SWD(2026) 909 final} - {SWD(2026) 910 final} - {SWD(2026) 911 final} -
{SWD(2026) 912 final} - {SWD(2026) 913 final} - {SWD(2026) 914 final} -
{SWD(2026) 915 final} - {SWD(2026) 917 final} - {SWD(2026) 918 final} -
{SWD(2026) 919 final} - {SWD(2026) 920 final} - {SWD(2026) 921 final} -
{SWD(2026) 922 final} - {SWD(2026) 923 final} - {SWD(2026) 924 final} -
{SWD(2026) 925 final} - {SWD(2026) 926 final} - {SWD(2026) 927 final} -
{SWD(2026) 928 final} - {SWD(2026) 929 final} - {SWD(2026) 930 final} -
{SWD(2026) 931 final}

RESUME

Au Luxembourg, le niveau d'indépendance de la justice reste perçu comme très élevé parmi le grand public et les entreprises. Le Conseil national de la justice continue de remplir ses fonctions dans le système de justice. Des mesures ont été prises en ce qui concerne la numérisation du système judiciaire, qui comprennent des projets dans les juridictions civiles, pénales et administratives. La réforme du système de justice pénale en ce qui concerne les mineurs est toujours en suspens, dans l'attente de l'avis du Conseil d'État. Des initiatives sont en cours pour répondre aux besoins de recrutement dans l'appareil judiciaire et il est prévu de créer un nouveau tribunal afin d'accroître l'efficacité des procédures administratives. Bien que le système de justice continue de fonctionner de manière globalement efficace, les délais d'écoulement du stock d'affaires pendantes ont augmenté dans toutes les instances.

Une évaluation nationale des risques de corruption et du cadre existant de lutte contre la corruption a été lancée afin d'appuyer l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Le nombre de condamnations dans les affaires de corruption a légèrement augmenté, tandis que le nombre d'affaires signalées reste relativement stable par rapport à l'année dernière. Les ressources humaines des services chargés de la lutte contre la corruption ont considérablement augmenté. Les modifications relatives au registre de transparence du Parlement sont désormais pleinement mises en œuvre. De nouvelles règles ont été adoptées pour renforcer le contrôle de l'utilisation des ressources financières par les groupes politiques et les députés indépendants. Les discussions sur les projets de loi relatifs à la mise en place de codes de conduite pour les élus au niveau municipal se poursuivent. Le comité de déontologie a continué de contrôler le respect des règles d'éthique par les membres du gouvernement. Le nombre de signalements par des lanceurs d'alerte a continué d'augmenter en 2025. Le recensement des secteurs présentant des risques élevés de corruption fait partie de l'évaluation nationale des risques de corruption qui est en cours.

La réforme en cours du cadre réglementaire des médias vise à renforcer considérablement le rôle, le mandat et le fonctionnement de l'autorité nationale de régulation des médias. La réforme des médias renforce également le rôle du Conseil de presse, tandis que le soutien public en faveur du journalisme continue d'être assuré par le régime d'aides publiques existant. Radio 100,7, l'organisme de radiodiffusion de service public au Luxembourg, continue à fonctionner de manière indépendante. Les travaux concernant la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels se poursuivent, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels. Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer la protection des journalistes, notamment au moyen du plan d'action national pour la sécurité des journalistes (2025-2028).

Les consultations des parties prenantes sont généralement considérées comme efficaces dans la pratique. La réforme visant à renforcer l'indépendance de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) est toujours en suspens au Parlement. L'espace civique est ouvert et soutenu par les fonds publics disponibles.

RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, sur la base des recommandations figurant dans le rapport 2025 sur l'état de droit, et compte tenu des autres évolutions intervenues au cours de la période de référence, la Commission conclut ce qui suit:

- quelques progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne la numérisation des procédures civiles, pénales et administratives, étant donné qu'un comité de gestion chargé de coordonner les initiatives en la matière a été mis sur pied et que des jalons pour les procédures juridictionnelles civiles, pénales et administratives ont été fixés et sont actuellement mis en œuvre. Des mesures supplémentaires étant nécessaires pour faire avancer la numérisation du système de justice, il est recommandé au Luxembourg de redoubler d'efforts pour *poursuivre le développement de la numérisation des procédures civiles, pénales et administratives*;
- quelques progrès supplémentaires ont été accomplis pour achever la réforme du cadre juridique en matière de divulgation des documents officiels, compte tenu des travaux législatifs complémentaires portant sur ladite réforme. Par conséquent, il est recommandé au Luxembourg de redoubler d'efforts pour *achever la réforme du cadre juridique en matière d'accès aux documents officiels, en tenant compte des normes européennes*.

I. SYSTEME DE JUSTICE¹

Indépendance

Le niveau d'indépendance de la justice au Luxembourg est perçu actuellement comme très élevé parmi le grand public et les entreprises. Au total, 78 % du grand public et 75 % des entreprises ont une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges en 2026². Le degré d'indépendance de la justice perçu par le grand public a légèrement augmenté par rapport à 2025 (77 %) et à 2022 (77 %). Le degré d'indépendance de la justice perçu par les entreprises a légèrement augmenté par rapport à 2025 (74 %) et a légèrement diminué par rapport à 2022 (76 %).

Le Conseil national de la justice continue de remplir efficacement ses fonctions dans le système de justice. Depuis 2023, le Conseil national de la justice supervise la nomination, l'évaluation, la promotion des magistrats et le régime disciplinaire les concernant³. Le Conseil et les parties prenantes extérieures considèrent ses travaux d'un bon œil⁴. Il continue de participer activement aux discussions sur les critères de recrutement et d'admissibilité dans le système de justice, notamment en formulant des avis sur les projets de loi⁵. Alors que le Conseil publie ses avis en ligne, les parties prenantes demandent une plus grande transparence dans son processus décisionnel et ses flux d'informations, y compris une motivation plus détaillée de ses décisions relatives à la nomination des juges⁶.

Qualité

Quelques progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation relative à la numérisation des procédures civiles, pénales et administratives⁷. En décembre 2025, le gouvernement a créé un comité de gestion chargé de coordonner les initiatives de numérisation⁸, en vue d'une numérisation complète du système de justice au moyen d'une approche modulaire fondée sur les besoins, dans le cadre du programme «Paperless Justice» (justice dématérialisée)⁹. Le calendrier global de mise en œuvre doit encore être détaillé, mais des résultats complets devraient être observés dans un délai de deux ans, des étapes précises étant fixées pour les procédures juridictionnelles civiles, pénales et administratives¹⁰. En ce qui concerne les procédures civiles, les projets de

¹ Un aperçu du cadre institutionnel pour les quatre piliers est disponible [ici](#).

² Graphiques 48 et 50 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE et graphiques 51 et 53 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE. Le degré 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 2025 sur l'état de droit, Luxembourg, p. 3.

⁴ Visite au Luxembourg, Conseil national de la justice, ministère public.

⁵ Conseil national de la justice (2026a, 2026b et 2026c).

⁶ Visite au Luxembourg, président de la Cour supérieure de justice et de la Cour constitutionnelle et Association des magistrats luxembourgeois.

⁷ Dans le rapport 2025 sur l'état de droit, il était recommandé au Luxembourg d'«intensifier les efforts déployés afin de parvenir à une numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives». Quelques progrès avaient été précédemment constatés en ce qui concerne cette recommandation en 2025.

⁸ Le comité est composé de représentants du ministère de la justice, du pouvoir judiciaire, du barreau, du ministère public, des notaires et des huissiers de justice (réunion de suivi au Luxembourg, 2026); gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 3.

⁹ Visite au Luxembourg, ministère de la justice, président de la Cour supérieure de justice et de la Cour constitutionnelle.

¹⁰ Gouvernement luxembourgeois (2026b), contribution écrite supplémentaire, p. 1 et 4.

numérisation visent à numériser la gestion des documents d’ici à la fin de 2026, à mettre en œuvre des dossiers civils numériques et à sécuriser les données. En ce qui concerne les procédures pénales, la gestion numérique des documents, des jugements et des audiences devrait être achevée d’ici la mi-2027, et l’exécution des jugements d’ici la fin de 2027¹¹. Une plateforme numérique centralisée pour la gestion des dossiers sera mise au point pour les procédures civiles et pénales, comprenant des plateformes spécifiques pour les avocats, les notaires et les huissiers de justice, qui sera accessible aux procureurs. En ce qui concerne les procédures administratives, la plateforme «MyGuichet» a été mise à la disposition des professionnels du droit en décembre 2025 pour certaines procédures, des procédures administratives supplémentaires devant suivre¹². Le déploiement de mesures visant à soutenir les magistrats administratifs par la rédaction automatisée des décisions est attendu d’ici la mi-2026¹³. Le comité de gestion élabore actuellement plusieurs initiatives législatives visant à adapter le cadre juridique du système de justice à la numérisation¹⁴. Le gouvernement centralise les programmes de modernisation informatique, recrute du personnel informatique, améliore la communication, met en œuvre des projets pilotes¹⁵ et associe les utilisateurs finaux à la mise en œuvre¹⁶. Le gouvernement a fait état de certains retards dans la mise en œuvre¹⁷ et recensé un certain nombre de lacunes, telles qu’un faible nombre de solutions numériques pour engager des procédures et effectuer leur suivi d’une juridiction à l’autre¹⁸, une base d’utilisateurs relativement réduite, un personnel informatique insuffisant, des réseaux numériques fragmentés, des outils obsolètes et des flux de travail hétérogènes qui contribuent à compliquer l’interopérabilité des systèmes¹⁹. Dans l’ensemble, quelques progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation figurant dans le rapport 2025 sur l’état de droit, bien que des mesures supplémentaires soient nécessaires pour parvenir à la numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives.

La réforme du système de justice pénale en ce qui concerne les mineurs est toujours en suspens. Comme indiqué en 2025²⁰, les trois projets de loi visant à réformer le rôle et le traitement des mineurs dans les procédures pénales sont toujours en cours d’examen au Parlement, dans l’attente de l’avis du Conseil d’État²¹. Les inquiétudes exprimées par les parties prenantes quant à l’absence de garanties procédurales suffisantes et à la spécialisation

¹¹ Gouvernement luxembourgeois (2026c), contribution écrite supplémentaire, p. 8-9; gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 2-3.

¹² Réunion de suivi au Luxembourg, 2026; gouvernement luxembourgeois (2026c), contribution écrite supplémentaire, p. 10.

¹³ Gouvernement luxembourgeois (2026b), contribution écrite supplémentaire, p. 1-2.

¹⁴ Visite au Luxembourg, ministère de la justice; réunion de suivi au Luxembourg, 2026.

¹⁵ Gouvernement luxembourgeois (2026b), contribution écrite supplémentaire, p. 1-2.

¹⁶ Visite au Luxembourg, ordres des barreaux de Luxembourg et de Diekirch.

¹⁷ Réunion de suivi au Luxembourg, 2026.

¹⁸ Graphiques 44 et 45 du tableau de bord 2026 de la justice dans l’UE.

¹⁹ Gouvernement luxembourgeois (2026b), contribution écrite supplémentaire, p. 3. Base de 1 100 utilisateurs.

²⁰ Rapport par pays 2025 sur le Luxembourg, p. 4 et 5.

²¹ Les projets de loi 7991, 7992 et 7994 visent, respectivement, à réformer le système pénal des mineurs, à renforcer la protection des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et à créer un nouveau système global de protection des jeunes et des enfants; Chambre des députés (2022a, 2022b et 2022c); gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 4; visite au Luxembourg, Conseil d’État.

limitée des professionnels de la justice demeurent²². Plus de 120 avocats ont été ajoutés à la liste des spécialistes du droit des mineurs²³.

Des initiatives sont en cours pour répondre aux besoins de recrutement dans l'appareil judiciaire. En avril 2025, l'un des deux projets de loi visant à réformer le système de recrutement des magistrats est entré en vigueur. Cette loi prévoit l'accès à la magistrature sous réserve d'une expérience de deux ans, accompagnée d'un examen, ou d'une expérience de cinq ans, sans qu'un examen soit nécessaire²⁴. À la fin de 2025, le nombre de recrutements s'élevait à 42, contre 28 à la fin de 2024, et les prévisions pour 2026 sont positives²⁵. Tant les procureurs²⁶ que les juges se félicitent de ces évolutions. Malgré ces récents efforts de recrutement, toutes les branches du pouvoir judiciaire continuent de signaler des difficultés à pourvoir les postes vacants, en particulier à la Cour d'appel²⁷, qui est chargée des affaires civiles, commerciales et pénales. Les juges mettent en lumière la nécessité de renforcer l'offre de formation pour les nouveaux recrutements et continuent de souligner la difficulté à trouver des candidats maîtrisant les trois langues nationales²⁸. Le gouvernement a l'intention de porter la formation obligatoire des juges de 12 à 24 mois²⁹. Le Conseil d'État souligne l'importance d'accroître l'attrait d'une carrière dans la magistrature et a rendu son avis sur le projet de loi restant, dans lequel il recommande d'ajouter l'anglais comme quatrième langue obligatoire³⁰. Le gouvernement prévoit de remédier aux lacunes logistiques dues à l'augmentation du nombre de juges, qui rend difficile leur installation dans les bâtiments existants³¹.

Efficiencia

Des projets de création d'un nouveau tribunal dans la juridiction administrative sont à l'étude. Le nombre d'affaires relevant de la juridiction administrative a augmenté, notamment en matière de migration et d'asile³². Le Parlement examine actuellement un projet de loi visant à accélérer la gestion des affaires et à garantir une répartition souple de la charge de travail en créant un tribunal spécialisé dans l'asile et la migration³³. Cette initiative a pour

²² Ombudsman pour les enfants et les jeunes (2026b), p. 2-4. Voir également le rapport 2025 sur l'état de droit, p. 5.

²³ Visite au Luxembourg, ordres des barreaux de Luxembourg et de Diekirch. Ces spécialistes doivent suivre un programme de formation d'une journée.

²⁴ Le projet de loi 8433 a été scindé en deux projets de loi distincts: le projet 8433A, qui modifie les exigences en matière de qualifications et d'expérience professionnelle pour les attachés de justice, et le projet 8433B, qui revoit le recrutement, la formation professionnelle et le service provisoire desdits attachés. Le projet de loi 8433A a été promulgué en qualité de loi du 2 avril 2025. Le projet de loi 8433B est en cours d'examen au Parlement. Chambre des députés (2025a).

²⁵ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 5. Visite au Luxembourg, président de la Cour supérieure de justice et de la Cour constitutionnelle.

²⁶ Visite au Luxembourg, ministère public.

²⁷ 50 des 51 postes vacants dans la juridiction civile se trouvent à la Cour d'appel. Visite au Luxembourg, ministère d'État, Association des magistrats luxembourgeois, Conseil national de la justice, président de la Cour supérieure de justice et de la Cour constitutionnelle, Conseil d'État. Voir également le rapport 2025 sur l'état de droit, p. 5.

²⁸ Visite au Luxembourg, Groupement des magistrats luxembourgeois.

²⁹ Visite au Luxembourg, ministère de la justice.

³⁰ Visite au Luxembourg, Conseil d'État. Voir également Conseil d'État (2025a), p. 4.

³¹ Visite au Luxembourg, ministère de la justice, Groupement des magistrats luxembourgeois, Cour supérieure de justice, Cour constitutionnelle, Tribunal administratif.

³² Graphique 3, Tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE, ministère de la justice (2026); Visite au Luxembourg, Tribunal administratif. Plus de six affaires sur dix concernent la migration et l'asile.

³³ Le projet de loi 8694 devrait être complété par un autre visant à encourager le recrutement de juges spécialisés pour le nouveau tribunal, bien que des détails essentiels restent à définir – Tribunal administratif

objectif d'accroître l'efficacité de la juridiction administrative dans son ensemble, en tentant de remédier au nombre croissant et fluctuant de dossiers qui créent des goulots d'étranglement³⁴. Les parties prenantes ont exprimé des craintes quant à ces propositions, qui, dans un premier temps, s'appuieraient fortement sur les juges existants, et envisageraient des éléments de rémunération supplémentaires pour les juges siégeant dans le nouveau tribunal spécialisé³⁵.

Bien que le système de justice continue de fonctionner de manière globalement efficace, les délais d'écoulement du stock d'affaires pendantes ont augmenté dans toutes les instances. Les juridictions demeurent efficaces, bien que les délais d'écoulement du stock d'affaires pendantes dans les affaires civiles, commerciales, administratives et autres aient augmenté ces dernières années, passant de 198 jours en 2023 à 233 jours en 2024. Plus précisément, ces délais ont continué d'augmenter dans les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance, passant de 221 jours en 2023 à 251 jours en 2024. Les retards sont plus prononcés dans les instances supérieures pour ces affaires, les délais atteignant, en 2024, 527 jours en deuxième instance et 352 jours en troisième instance, ce qui reste relativement élevé³⁶. Les délais d'écoulement du stock d'affaires pendantes ont particulièrement augmenté dans les affaires administratives en première instance, passant de 479 jours en 2023 à 720 jours en 2024³⁷. Parallèlement, le taux de résolution des affaires civiles, commerciales, administratives et autres a diminué, passant de 96 % en 2023 à 90 % en 2024, principalement en raison de la juridiction administrative, dans laquelle ce taux est passé de 98 % en 2023 à 60 % en 2024³⁸. Par conséquent, l'arriéré a légèrement augmenté, mais il demeure l'un des plus faibles dans l'Union³⁹.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

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. Dans l'indice de perception de la corruption publié en 2025 par Transparency International, le Luxembourg obtient la note de 78/100 et se classe au 4^e rang dans l'Union européenne et au 8^e rang mondial⁴⁰. Cette perception est restée relativement stable au cours des cinq dernières années⁴¹. L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2026 sur la corruption montre que 48 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 71 %) et que 8 % 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, 38 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE:

(2026a), p. 10; Chambre des députés (2026c); visite au Luxembourg, Groupement des magistrats luxembourgeois.

³⁴ Ministère de la justice (2026), Ombudsman pour les enfants et les jeunes (2026a), p. 11; visite au Luxembourg, Groupement des magistrats luxembourgeois, CCDH, médiateur.

³⁵ Conseil national de la justice (2026b), p. 2; Tribunal administratif (2026b), p. 6; visite au Luxembourg, Groupement des magistrats luxembourgeois, Conseil d'État (2026), p. 4-5.

³⁶ Graphiques 4 à 6 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE.

³⁷ Graphique 7 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE.

³⁸ Graphiques 9 et 11 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE.

³⁹ Graphiques 12 à 14 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE.

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 (niveau situé entre 59 et 50), élevé (niveau inférieur à 50).

⁴¹ En 2021, le score était de 81 alors qu'en 2025, il avait atteint 78. 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.

65 %) et 30 % estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 37 %). En outre, 40 % des personnes interrogées estiment qu'il existe un nombre suffisant de poursuites ayant abouti à des condamnations pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 38 %), tandis que 46 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 31 %) ⁴².

Une évaluation nationale des risques de corruption et du cadre existant de lutte contre la corruption a été lancée afin d'appuyer l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption⁴³. Cette évaluation complète, lancée en janvier 2026, portera tant sur les risques nationaux et transnationaux que sur le cadre de lutte contre la corruption en place dans les secteurs privé et public. Elle vise également à recenser les secteurs présentant des risques élevés de corruption. Les autorités recueillent actuellement des informations auprès des acteurs publics et privés concernés sur les mesures existantes de lutte contre la corruption, ainsi que sur les besoins des parties prenantes et leurs éventuelles recommandations. L'évaluation doit servir de base à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption⁴⁴. En outre, le gouvernement travaille à la mise en œuvre des recommandations que le Luxembourg a reçues dans le cadre de son évaluation de phase 4 par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption⁴⁵, pour laquelle la publication d'un rapport de suivi sur deux ans est attendue en juillet 2026⁴⁶.

Le nombre de condamnations dans les affaires de corruption a légèrement augmenté, tandis que le nombre d'affaires signalées reste relativement stable par rapport à l'année dernière. Le nombre d'affaires de corruption enregistrées a légèrement augmenté en 2025, tout en restant nettement inférieur au nombre d'affaires enregistrées entre 2020 et 2023⁴⁷. Le nombre de condamnations définitives a augmenté et a atteint son niveau le plus élevé depuis 2020⁴⁸. La loi du 12 décembre 2025 modifiant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale⁴⁹ a introduit la possibilité pour le procureur d'État de requérir du juge d'instruction d'ordonner plusieurs mesures coercitives, sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir une instruction préparatoire, y compris dans les cas de corruption présumée. Cette modification devrait accélérer les enquêtes et offrir la possibilité d'allouer les ressources disponibles aux affaires les plus graves et les plus complexes. La police a continué d'inclure les questions d'éthique dans la formation initiale des fonctionnaires de police. Comme l'année dernière, elle n'a signalé aucune violation de la charte de transparence et d'intégrité⁵⁰.

Les ressources humaines des services chargés de la lutte contre la corruption ont considérablement augmenté⁵¹. Si le nombre de magistrats au sein de la cellule de

⁴² Données de l'Eurobaromètre spécial 573 (2026) et de l'Eurobaromètre Flash 582 (2026).

⁴³ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 3. Visite au Luxembourg, ministère de la justice et COPRECO.

⁴⁴ Visite au Luxembourg, ministère de la justice – COPRECO: aucun calendrier précis n'a été communiqué concernant l'évaluation et la publication de l'éventuelle stratégie de lutte contre la corruption.

⁴⁵ OCDE (2024), p. 95-96.

⁴⁶ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 3. Visite au Luxembourg, ministère de la justice et COPRECO.

⁴⁷ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 9. Nombre d'affaires enregistrées chaque année: 29 en 2020, 22 en 2021, 28 en 2022, 31 en 2023, 9 en 2024 et 11 en 2025.

⁴⁸ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 9. Six condamnations définitives ont été prononcées en 2025 (soit le niveau le plus élevé depuis 2020, comme en 2022), contre quatre en 2024.

⁴⁹ La loi est entrée en vigueur le 19 décembre 2025.

⁵⁰ Visite au Luxembourg, police grand-ducale.

⁵¹ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 7-8.

renseignement financier est resté inchangé, le nombre d'analystes et d'informaticiens a augmenté d'environ 50 %⁵². Deux juges d'instruction ont été recrutés au bureau d'enquête de Luxembourg. Les services de police qui traitent les affaires de criminalité économique et financière ont encore été renforcés en 2025, avec quatre agents supplémentaires⁵³. La section de la police judiciaire chargée de l'entraide judiciaire internationale a également été renforcée par deux postes supplémentaires, portant le total à 17 personnes⁵⁴. Les parquets continuent de signaler des difficultés à attirer et à recruter de bons candidats⁵⁵. Une section du Parquet européen a été créée au sein de la police⁵⁶, composée d'un chef de section et de trois agents⁵⁷ travaillant exclusivement sur les affaires du Parquet européen⁵⁸.

Les modifications relatives au registre de transparence du Parlement sont désormais pleinement mises en œuvre. Les modifications du règlement intérieur du Parlement⁵⁹ adoptées en juin 2025 sont entrées en vigueur le 15 septembre 2025. Depuis lors, l'obligation de déclarer une entrevue incombe au député⁶⁰ alors qu'auparavant, cette responsabilité était assumée par les représentants d'intérêts. Ce changement renforce la responsabilité des députés⁶¹, qui ont déclaré 170 entrevues au cours des six premiers mois d'exécution de ces nouvelles règles⁶². Le registre a désormais un champ d'application similaire à celui du gouvernement. Deux problèmes de mise en œuvre ont été recensés et sont en cours de résolution, à savoir le type d'entrevues qui nécessitent d'être déclarées et le niveau de détail requis sur la position du tiers⁶³. D'autres améliorations techniques sont également attendues, en particulier pour améliorer les possibilités de filtrage des recherches dans le registre⁶⁴.

De nouvelles règles ont été adoptées pour renforcer le contrôle de l'utilisation des ressources financières par les groupes politiques et les députés indépendants. En janvier 2026, la Cour des comptes a publié un rapport spécial⁶⁵ constatant l'absence de cadre législatif et réglementaire propre au financement des groupes politiques et des députés indépendants. Dans ledit rapport, la Cour des comptes recommande notamment d'adopter de telles règles et de préciser le statut juridique de ces groupes. Une modification du règlement intérieur du Parlement, en vigueur depuis le 9 janvier 2026, s'attaque à cette question en accordant la personnalité juridique aux groupes politiques et aux membres indépendants. À

⁵² Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 7.

⁵³ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 7. Au total, 34 agents de police travaillent actuellement dans les services de police chargés des affaires de criminalité économique et financière.

⁵⁴ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 8. Visite au Luxembourg, ministère public. En raison de la situation géographique du Luxembourg, les enquêtes sur les affaires de corruption nécessitent souvent le recours à des instruments d'assistance juridique internationale.

⁵⁵ Visite au Luxembourg, ministère public. Ces difficultés touchent l'ensemble du système de justice, et pas seulement les postes liés à la lutte contre la corruption. Voir pilier I.

⁵⁶ Parquet européen (2026), contribution écrite, p. 42.

⁵⁷ Deux autres enquêteurs devraient rejoindre l'équipe d'ici la fin de 2026.

⁵⁸ Parquet européen (2026), contribution écrite, p. 44. En outre, une bonne coopération a été mise en place entre le Parquet européen et l'inspection générale des finances.

⁵⁹ Rapport 2025 sur l'état de droit, p. 8; Chambre des députés (2026b).

⁶⁰ Règlement de la Chambre, chapitre 18 *bis*, article 178 *bis*.

⁶¹ Chambre des députés (2026a), contribution écrite supplémentaire, p. 1. Visite au Luxembourg, Chambre des députés.

⁶² Visite au Luxembourg, Chambre des députés.

⁶³ Visite au Luxembourg, Chambre des députés. Le service juridique de la Chambre des députés a été invité à clarifier ces aspects. La Chambre des députés fait également état de problèmes techniques mineurs inhérents à la mise en place d'un tel système.

⁶⁴ Chambre des députés (2026a), contribution écrite supplémentaire, p. 1. Visite au Luxembourg, Chambre des députés.

⁶⁵ Rapport spécial sur les états financiers de la sensibilité politique «Piraten» pour la législature 2018-2023.

partir de l'exercice 2026, la Cour des comptes vérifiera annuellement l'usage des fonds alloués aux groupes politiques et aux députés indépendants au moyen du budget du Parlement⁶⁶.

Les discussions sur les projets de loi relatifs à la mise en place de codes de conduite pour les élus au niveau municipal se poursuivent⁶⁷. Le gouvernement a introduit des modifications le 18 novembre 2025⁶⁸, à la suite des avis du Conseil d'État⁶⁹ et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises⁷⁰. Les modifications proposées précisent la définition des termes «cadeaux et avantages» et limitent le champ d'application des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine⁷¹. La proposition de création d'un registre de transparence au niveau municipal n'est plus à l'examen.

Le comité de déontologie a continué de contrôler le respect des règles d'éthique par les membres du gouvernement. En 2025, le comité a reçu et contrôlé deux déclarations de patrimoine et d'intérêts de membres du gouvernement et 21 déclarations de conseillers du gouvernement⁷². Ces contrôles ont donné lieu à une demande de clarification, sans qu'aucun conflit d'intérêts n'ait été constaté. Le comité est intervenu pour assurer la mise à jour en temps utile du registre de transparence lorsque des retards étaient constatés⁷³. Le comité contrôle également le respect des obligations en matière de formation, en rappelant aux personnes concernées de suivre la formation demandée et/ou d'envoyer les certificats de formation correspondants⁷⁴.

Le nombre de signalements par des lanceurs d'alerte a continué d'augmenter en 2025⁷⁵. Une affaire de corruption a été ouverte sur la base d'un signalement en 2025⁷⁶. Ces alertes restent marginales, mais pourraient augmenter à l'avenir⁷⁷. L'Office des signalements a participé à 16 activités de sensibilisation en 2024⁷⁸. Le fait que l'Office des signalements serve de canal de signalement officiel centralisé est toujours considéré par les organisations de la société civile comme un moyen susceptible de renforcer le cadre des signalements et la protection des lanceurs d'alerte⁷⁹. La Chambre des métiers a publié des lignes directrices

⁶⁶ Article 19 du règlement du Bureau de la Chambre des députés sur la gestion financière des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques, tel que modifié par la proposition 8652 visant à modifier le règlement quant au statut légal des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques. Cour des comptes (2026), contribution écrite.

⁶⁷ Projets n° 8052 et n° 61.113.

⁶⁸ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 6.

⁶⁹ Conseil d'État (2024), 21.11.2024. Le Conseil d'État a notamment recommandé que le règlement de la Chambre des députés soit davantage pris en considération dans le projet de loi.

⁷⁰ Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (2022).

⁷¹ Les déclarations de patrimoine seraient limitées aux biens immobiliers des représentants élus. Modifications apportées par le gouvernement au projet de loi n° 8052.

⁷² Comité de déontologie (2026b), contribution écrite, p. 4-5.

⁷³ Comité de déontologie (2026a), contribution écrite, p. 1; Comité de déontologie (2026b), contribution écrite, p. 4 à 6. Le comité a également adressé une recommandation officieuse au ministère d'État afin qu'il assure la mise à jour du registre de transparence. L'absence de mise à jour était principalement due à des problèmes techniques et les mesures nécessaires ont été mises en œuvre.

⁷⁴ Comité de déontologie (2025b), p. 5.

⁷⁵ Office des signalements (2026a), p. 18, et Office des signalements (2026b). Les autorités compétentes ont reçu 547 alertes en 2024 et 737 en 2025.

⁷⁶ Ministère public (2026), p. 6. Visite au Luxembourg, ministère public.

⁷⁷ Visite au Luxembourg, ministère public.

⁷⁸ Office des signalements (2026), rapport d'activité, p. 6 à 9.

⁷⁹ Visite au Luxembourg, Chambre de commerce.

internes et propose des modèles de signalement à ses membres⁸⁰.

Le recensement des secteurs présentant des risques élevés de corruption fait partie de l'évaluation nationale des risques de corruption qui est en cours⁸¹. Selon le rapport Eurobaromètre Flash sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE, 31 % des entreprises au Luxembourg (30 % en moyenne dans l'Union) considèrent que la corruption les a empêchées en pratique de remporter un appel d'offres public au cours des trois dernières années⁸². 77 % des entreprises estiment que le niveau d'indépendance de l'instance de contrôle des marchés publics (tribunal administratif) est très satisfaisant ou plutôt satisfaisant⁸³. Le tableau d'affichage du marché unique et de la compétitivité sur l'accès aux marchés publics au Luxembourg fait état de 31 % d'offres individuelles pour 2023 (moyenne de l'Union: 27 %). Les marchés publics restent un domaine à haut risque, qui est visé par l'évaluation nationale des risques de corruption⁸⁴. Les mécanismes de corruption dans le secteur financier à haut risque deviennent de plus en plus sophistiqués. Les acteurs de ce secteur sont généralement conscients des risques associés et des garanties existantes, y compris des activités de sensibilisation, ainsi que du renforcement de la coopération et du partage d'informations entre les autorités compétentes et les acteurs du secteur privé⁸⁵.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

La réforme en cours du cadre réglementaire des médias vise à renforcer considérablement le rôle, le mandat et le fonctionnement de l'autorité nationale de régulation des médias. Dans le contexte de la réforme plus vaste du cadre réglementaire des médias, y compris des préparatifs en vue de la mise en œuvre du règlement européen sur la liberté des médias, le Luxembourg a présenté le projet de loi⁸⁶ sur les médias et portant organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias. Ce projet prévoit la transformation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) en Autorité luxembourgeoise indépendante des médias, un organisme plus vaste et doté d'un champ de compétences élargi couvrant non seulement les médias audiovisuels, mais aussi la presse écrite, les services de médias en ligne, les plateformes numériques et les créateurs de contenu⁸⁷. La réforme introduirait de nouveaux pouvoirs de contrôle et d'exécution, y compris la possibilité d'ordonner le retrait de contenus illicites, d'émettre des mises en demeure et d'imposer des sanctions plus dissuasives, et réviserait en parallèle les structures de gouvernance afin d'améliorer l'efficacité et de professionnaliser la prise de décision⁸⁸. L'ALIA estime que la réforme est globalement positive, notamment parce qu'elle remédie aux lacunes antérieures relatives aux contenus en ligne et qu'elle devrait renforcer l'efficacité des fonctions de contrôle et d'exécution de l'autorité dans un paysage médiatique en constante évolution. Toutefois, l'ALIA a exprimé des craintes concernant certains aspects de la réforme ayant une incidence sur la gouvernance, notamment les procédures de révocation

⁸⁰ Visite au Luxembourg, Chambre des métiers.

⁸¹ Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 3.

⁸² Eurobaromètre Flash n° 557 sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE (2025). Cette proportion est inférieure de 7 points de pourcentage à la moyenne de l'UE.

⁸³ Graphique 59 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE.

⁸⁴ Visite au Luxembourg, ministère de la justice et COPRECO.

⁸⁵ Ministère public (2026), p. 5. Visite au Luxembourg, ministère public.

⁸⁶ Chambre des députés (2025c). Le projet de loi, déposé devant la Chambre des députés le 30 septembre 2025, est en cours d'examen et les autorités attendent les avis demandés aux organismes consultatifs compétents avant que les débats parlementaires puissent se poursuivre.

⁸⁷ La réforme prévoit également des responsabilités liées à l'application du règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

⁸⁸ Gouvernement luxembourgeois (2026a), p. 15-16.

de la direction et des membres du conseil d'administration de l'autorité⁸⁹. Bien que la réforme s'accompagne d'une hausse des financements publics et des ressources en personnel⁹⁰, l'autorité de régulation a fait observer qu'il serait peut-être nécessaire de les évaluer, car ils pourraient être insuffisants à la lumière de son mandat élargi, qui comprend de nouvelles tâches au titre de la législation de l'Union, notamment la mise en œuvre du règlement européen sur la liberté des médias⁹¹ et du règlement sur la publicité à caractère politique⁹², ainsi que des responsabilités nationales accrues. L'ALIA a également souligné la nécessité de prévoir des modalités de financement pluriannuelles, afin de garantir une plus grande prévisibilité du financement. Enfin, la mise en œuvre effective devrait bénéficier d'une coopération renforcée avec d'autres organismes, notamment le Conseil de presse et l'Autorité de la concurrence, notamment en ce qui concerne le contrôle de la concentration du marché des médias⁹³.

La réforme des médias renforce également le rôle du Conseil de presse, tandis que le soutien public en faveur du journalisme continue d'être assuré par le régime d'aides existant. Le projet de loi⁹⁴ sur les médias et portant organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias reconnaît explicitement les compétences du Conseil de presse et introduirait la possibilité de mener des procédures d'office, ce qui pourrait renforcer sa capacité à agir de manière anticipée. Le projet précise également l'interaction du Conseil de presse avec l'autorité de régulation des médias, qui repose sur une distinction opérée entre la surveillance réglementaire des fournisseurs de services de médias par l'autorité et l'autorégulation des journalistes par le Conseil de presse, qui est chargé de veiller au respect des normes éthiques journalistiques⁹⁵. Dans les affaires concernant des contenus journalistiques ou d'éventuelles violations des normes éthiques, les plaintes doivent être systématiquement transmises au Conseil de presse ou faire l'objet d'une consultation avec ce dernier, ce qui permet à l'autorité de régulation de s'appuyer sur son expertise. Les parties prenantes se sont félicitées de cette approche; elles font observer que son efficacité nécessitera des modalités pratiques claires⁹⁶, notamment dans les affaires de compétence partagée, et appellent à la possibilité pour l'autorité et le Conseil de presse d'émettre des avis conjoints, au besoin⁹⁷. Parallèlement, une évaluation de l'application de la loi de 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel⁹⁸ a mis en évidence la nécessité d'apporter des ajustements ciblés aux mécanismes de financement, actuellement visés par le nouveau projet de loi sur la promotion du journalisme professionnel et du débat

⁸⁹ Visite au Luxembourg, ALIA; ALIA (2026).

⁹⁰ Auparavant, l'autorité était financée à hauteur de 1,85 million d'EUR par l'État et de 800 000 EUR par des taxes sectorielles, et fonctionnait avec près de 15 membres du personnel; dans la nouvelle structure, elle recevra environ 3,57 millions d'EUR de fonds publics, les taxes sectorielles étant supprimées, et il est prévu de recruter cinq personnes supplémentaires, dont deux directeurs adjoints [visite au Luxembourg, ALIA et gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 16].

⁹¹ Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁹² Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁹³ Le gouvernement indique que les dispositions relatives à la concentration du marché des médias et à la coopération entre l'ALIA et l'autorité nationale de concurrence feront l'objet d'une initiative législative distincte, qui est en cours d'élaboration. Gouvernement luxembourgeois (2026a), contribution écrite, p. 16.

⁹⁴ Chambre des députés (2025c).

⁹⁵ Visite au Luxembourg, Conseil de presse.

⁹⁶ Visite au Luxembourg, Conseil de presse.

⁹⁷ Chambre des députés (2025c), Avis du Conseil de presse sur le projet de loi sur les médias du 9 janvier 2026, publié sur le site web de la Chambre des députés Grand-Duché du Luxembourg.

⁹⁸ Chambre des députés (2024b).

démocratique, notamment en supprimant certains plafonds et en introduisant un régime d'aides de minimis pour les projets de plus petite taille et les projets innovants⁹⁹. Les parties prenantes ont produit une évaluation globalement positive du régime existant, considérant que ce dernier est essentiel à la viabilité des médias sur le marché luxembourgeois, de petite taille, qui se caractérise par un faible nombre d'éditeurs et de lecteurs¹⁰⁰. Si le principe de neutralité technologique, introduit dans le cadre de la réforme de 2021 et garantissant l'égalité de traitement entre la presse écrite et les médias en ligne, est considéré comme une réforme majeure, les parties prenantes ont fait observer qu'il pourrait conduire en pratique à des résultats inégaux, en raison de structures de coûts différentes¹⁰¹.

Radio 100,7, l'organisme de radiodiffusion de service public au Luxembourg, continue à fonctionner de manière indépendante. Un cadre juridique explicite définissant les missions de service public est envisagé dans le cadre de la réforme des médias, qui propose d'introduire pour la première fois un cadre structuré pour les missions de service public confiées par l'État¹⁰². Cette disposition vise à renforcer la reconnaissance des médias de service public et témoigne d'une volonté réaffirmée de l'État de garantir la viabilité des médias de service public et de leurs missions¹⁰³. Parallèlement, une réévaluation de l'offre linguistique de Radio 100,7 est en cours, comme le prévoit la Convention pluriannuelle entre l'État et la radio (2024-2030)¹⁰⁴, et une proposition a récemment été soumise au gouvernement. Elle a pour objectif d'élargir le contenu en anglais, de toucher un public plus jeune et d'accroître l'offre de podcasts en anglais. Radio 100,7 a indiqué que la mise en œuvre de ces objectifs dépendrait de la disponibilité de fonds supplémentaires¹⁰⁵. Selon l'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2026, l'autonomie éditoriale et l'indépendance politique des médias de service public demeurent respectivement exposées à un risque faible et très faible¹⁰⁶.

Quelques progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation d'achever la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels¹⁰⁷. Les travaux sur la réforme du cadre juridique régissant l'accès aux documents officiels se sont poursuivis tout au long de l'année 2025 et les parties prenantes estiment qu'ils vont dans la bonne direction. À la suite de la présentation d'un projet de loi en juillet 2024 introduisant un droit spécifique d'accès à l'information pour les journalistes, les travaux législatifs ont progressé en 2025 et se sont soldés par des modifications visant à préciser et à renforcer le cadre. Le projet est toujours en cours d'examen, de nouveaux amendements ont été adoptés et un avis complémentaire a été émis par le Conseil d'État en février 2026, suivi d'une nouvelle série d'amendements parlementaires adoptés en mai 2026. Le projet de loi introduit une définition plus claire du terme «document» ainsi qu'une obligation pour les organismes publics d'aider les demandeurs, et il prévoit des garanties procédurales renforcées, telles que l'accusé de réception des demandes et l'indication de

⁹⁹ Gouvernement luxembourgeois (2026a), p. 12.

¹⁰⁰ Visite au Luxembourg, ALJP, ALMI.

¹⁰¹ Visite au Luxembourg, Conseil de presse, ALJP, ALMI.

¹⁰² Article 36 du projet de loi n° 8625.

¹⁰³ Exposé des motifs du projet de loi n° 8625.

¹⁰⁴ Gouvernement luxembourgeois (2023).

¹⁰⁵ Visite au Luxembourg, Radio 100,7.

¹⁰⁶ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2026, rapport par pays pour le Luxembourg, p. 35.

¹⁰⁷ Dans le rapport 2025 sur l'état de droit, il était recommandé au Luxembourg d'«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», rapport 2025 sur l'état de droit, p. 2.

délais de traitement. En parallèle, certains éléments de la proposition initiale, notamment des dispositions particulières introduisant un droit spécifique d'accès à l'information pour les journalistes, qui leur accorde une priorité dans le traitement des demandes, ont été révisés à la suite de préoccupations exprimées par le Conseil d'État quant à leur compatibilité avec la jurisprudence européenne¹⁰⁸. D'une manière générale, les parties prenantes considèrent que la réforme constitue un pas dans la bonne direction. Si l'introduction de dates butoirs et de calendriers indicatifs répond en partie à une demande essentielle des journalistes, les parties prenantes estiment que ces éléments restent imprécis et soulèvent encore des problèmes quant à leur application pratique¹⁰⁹. Dans ce contexte, quelques progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation figurant dans le rapport 2025 sur l'état de droit.

Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer la protection des journalistes, notamment au moyen du plan d'action national pour la sécurité des journalistes (2025-2028). Le plan d'action national¹¹⁰, présenté en avril 2025, s'articule autour de quatre piliers: prévention, protection, poursuites et promotion de l'information, l'éducation et la sensibilisation. Son élaboration repose sur un processus coordonné par le service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, impliquant plusieurs acteurs institutionnels¹¹¹. Les parties prenantes ont souligné les problèmes croissants soulevés par les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons), signalant une augmentation du nombre de ces affaires ces dernières années et la nécessité de garantir une protection adaptée, y compris dans les affaires nationales. Les parties prenantes mettent particulièrement l'accent sur l'amélioration de la formation et de la sensibilisation des juges et des praticiens du droit, pour qu'ils soient en mesure de mieux recenser et de mieux traiter les affaires de poursuites-bâillons dans la pratique¹¹². Les travaux de transposition de la directive contre les poursuites-bâillons sont en cours. Le gouvernement a adopté un projet de loi le 9 janvier 2026, qui porte à la fois sur les affaires transfrontières et les affaires nationales. Le projet de loi a été déposé au Parlement le 29 janvier 2026 et est en attente de l'avis du Conseil d'État¹¹³. Depuis la publication du rapport 2025 sur l'état de droit, aucun nouveau signalement n'a été enregistré sur la plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes mise en place par le Conseil de l'Europe, et le mécanisme de réaction rapide aux violations de la liberté des médias n'a également relevé aucun signalement¹¹⁴.

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

Les consultations des parties prenantes sont généralement considérées comme efficaces dans la pratique. Les consultations publiques qui ont lieu lors de l'élaboration de la législation primaire et de la réglementation subordonnée prennent essentiellement la forme de consultations formelles avec les groupements professionnels et de consultations ouvertes sur

¹⁰⁸ Gouvernement luxembourgeois (2026a), p. 10-12.

¹⁰⁹ Visite au Luxembourg, ALJP, ALMI.

¹¹⁰ Gouvernement luxembourgeois (2025).

¹¹¹ Parmi les autres institutions concernées figurent le service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, le ministère des affaires étrangères et européennes, le service information et presse du gouvernement, la police grand-ducale, ainsi que des représentants de la presse.

¹¹² Visite au Luxembourg, Conseil de presse, ALJP, ALMI.

¹¹³ Chambre des députés (2026d).

¹¹⁴ Conseil de l'Europe, plateforme pour la sécurité des journalistes.

les sites web du Journal officiel et du Parlement¹¹⁵. Le Conseil d'État et le Conseil national de la justice sont également consultés régulièrement et donnent leur avis au Parlement sur les projets de loi, tandis que le gouvernement contacte les parties prenantes pour qu'elles participent aux consultations¹¹⁶. Les parties prenantes font part de leurs craintes quant à la réduction du nombre de consultations des groupes consultatifs ou des comités préparatoires et au fait que toutes les contributions n'ont pas été téléchargées sur la page web du Parlement, une décision qui relève de la compétence du ministère compétent¹¹⁷. Le Parlement a commandé à des experts tiers un rapport visant à comparer son cadre de consultation avec ceux d'autres États membres, afin d'étudier d'éventuelles réformes permettant d'améliorer encore les règles actuelles¹¹⁸.

Plus des deux tiers des entreprises interrogées au Luxembourg indiquent avoir confiance dans l'efficacité de la protection des investissements. 79 % des entreprises se disent très confiantes ou plutôt confiantes quant à la capacité de la loi et des tribunaux à protéger les investissements, un chiffre qui a nettement diminué par rapport à 2025 (89 %) ¹¹⁹. En ce qui concerne les autorités compétentes pour les opérateurs économiques, 72 % 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 satisfaisant, un chiffre qui a diminué par rapport à 2025 (77 %) ¹²⁰. Le Conseil d'État est compétent dans certaines affaires liées aux entreprises, y compris dans les affaires en matière de marchés publics, de concessions publiques et de réglementation économique. Un certain nombre de mécanismes judiciaires visant à améliorer l'efficacité sont à disposition pour ce type d'affaires, y compris la possibilité d'examiner conjointement des affaires similaires et la consolidation de recours multiples ¹²¹.

Au 1^{er} janvier 2026, le Luxembourg comptait 3 arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme en attente d'exécution, soit un de moins que l'année précédente ¹²². À cette date, la proportion d'arrêts de référence des 10 dernières années qui restaient en attente d'exécution au Luxembourg était de 50 % (contre 33 % en 2025, 50 % d'affaires étant toujours pendantes), et les arrêts étaient en attente d'exécution depuis 2 ans et 7 mois en moyenne (contre 1 an et 6 mois en 2025) ¹²³. L'arrêt de référence le plus ancien est en attente d'exécution depuis 4 ans ¹²⁴. En ce qui concerne le respect des délais de paiement, il

¹¹⁵ OCDE (2025), p. 166; visite au Luxembourg, ministère d'État, Chambre de commerce du Luxembourg, Chambre des métiers du Luxembourg.

¹¹⁶ Visite au Luxembourg, ministère d'État.

¹¹⁷ OCDE (2025), p. 166, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2026), p. 6-7; visite au Luxembourg, CCDH, IDV.

¹¹⁸ Chambre des députés (2025d); visite au Luxembourg, ministère d'État.

¹¹⁹ Graphiques 52 et 53 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE. Seuls 4 % et 2 % des investisseurs interrogés perçoivent, respectivement, les préoccupations concernant la qualité, l'efficacité ou l'indépendance de la justice et les modifications fréquentes de la législation, ou les préoccupations concernant la qualité du processus législatif, comme la raison du manque de confiance dans la capacité de la loi et des tribunaux à protéger les investissements.

¹²⁰ Graphique 60 du tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE.

¹²¹ Graphiques 66 et 67 du tableau de bord 2026 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.

¹²² Pour obtenir une explication du processus de surveillance, consulter le [site web](#) du Conseil de l'Europe.

¹²³ 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 2026. Réseau européen de mise en œuvre (2026), contribution écrite, p. 7.

¹²⁴ Arrêt de la CEDH, 35245/18, *Foyer Assurances S.A. v. Luxembourg*, en attente d'exécution depuis 2022.

n’y avait, au 31 décembre 2025, aucune affaire en attente de confirmation des paiements (contre une affaire en 2024)¹²⁵. Au 17 juin 2026, le nombre d’arrêts de référence en attente d’exécution était toujours de 3¹²⁶.

La réforme visant à renforcer l’indépendance de la Commission consultative des droits de l’homme (CCDH) est toujours en suspens. La CCDH est l’institution nationale des droits de l’homme, accréditée avec le statut A par l’Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l’homme des Nations unies (GANHRI). Comme indiqué précédemment, cette réforme vise à accroître l’indépendance financière et opérationnelle de la CCDH en la rattachant au Parlement plutôt qu’au ministère d’État, comme c’est le cas actuellement¹²⁷. La CCDH a formulé des recommandations sur plusieurs éléments du projet de loi, notamment sur les procédures de sélection de son personnel¹²⁸, et le Parlement a adopté une résolution appelant à faire du poste de président de la CCDH un poste à temps plein au titre de la nouvelle loi¹²⁹. Bien que les principaux points de la réforme continuent de faire l’objet de débats au Parlement, des amendements législatifs ont élargi le champ des responsabilités de la CCDH, imposant des consultations sur certains sujets¹³⁰. La CCDH estime que ces nouvelles responsabilités devraient s’accompagner d’une augmentation adéquate des ressources¹³¹.

L’espace civique est ouvert et soutenu par des fonds publics. Civicus considère que le Luxembourg dispose d’un espace civique «ouvert»¹³². Les organisations de la société civile indiquent qu’elles sont intégrées au système national de coopération au développement, qui s’accompagne d’une allocation structurée des fonds publics¹³³. Le Conseil d’État a publié son avis sur le projet de loi concernant la gouvernance financière d’organisations et fondations gérant des deniers publics, dans lequel il estime que les règles plus strictes envisagées pour les ordres de paiement dépassant certains seuils – afin de prévenir le détournement de fonds publics – pourraient entraîner des charges administratives disproportionnées pour les petites et moyennes entités¹³⁴.

¹²⁵ Conseil de l’Europe (2026), p. 163.

¹²⁶ Données provenant de la base de données en ligne du Conseil de l’Europe (HUDOC).

¹²⁷ Chambre des députés (2025b); rapport 2025 sur l’état de droit, p. 13; rapport 2024 sur l’état de droit, p. 19.

¹²⁸ Visite au Luxembourg, CCDH.

¹²⁹ Chambre des députés (2025e).

¹³⁰ Loi du 28 novembre 2025 confiant à la CCDH la mission d’émettre systématiquement un avis préalable sur les demandes d’autorisation et de renouvellement des caméras de surveillance dans les espaces publics; Chambre des députés (2025e); Visite au Luxembourg, Chambre des députés.

¹³¹ Visite au Luxembourg, CCDH; Réseau européen des institutions nationales des droits de l’homme (2026).

¹³² La note du Luxembourg est de 94/100. Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹³³ Visite au Luxembourg, IDV.

¹³⁴ Conseil d’État (2025b), p. 2, Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne (2026), p. 3-4; Chambre des députés (2024a).

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 2026 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/publications/2026-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Tribunal administratif (2026a), *Contribution du Tribunal administratif au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Tribunal administratif (2026b), Avis de la Cour administrative concernant le projet de loi numéro 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en vue d'y instituer un tribunal d'asile et d'immigration, 26 février 2026, <https://legilux.public.lu/filestore/eli/dl/pl/2026/34/evenement/avis/5/doc/davoc/1/fr/pdf/eli-dl-pl-2026-34-evenement-avis-5-doc-davoc-1-fr-pdf.pdf>.

Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) (2026), *Contribution écrite supplémentaire de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Chambre des métiers (2024), Lignes directrices pour faire un signalement (*Procédures & politiques CdM*), <https://www.cdm.lu/procedures-internees>.

Chambre des députés (2022a), Projet de loi n° 7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification [...], 19 avril 2022, <https://www.chd.lu/fr/dossier/7991>.

Chambre des députés (2022b), Projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification: du Code pénal, du Code de procédure pénale, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, 19 avril 2022, <https://www.chd.lu/fr/dossier/7992>.

Chambre des députés (2022c), Projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles et portant modification [...], 25 avril 2022, <https://www.chd.lu/fr/dossier/7994>.

Chambre des députés (2024a), Proposition de loi n° 8447 concernant la gouvernance financière d'organisations et fondations gérant des deniers publics et modifiant [...], 10 octobre 2024, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8447>.

Chambre des députés (2024b), Projet de loi 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique et portant modification [...], 24 juillet 2024, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8421>.

Chambre des députés (2025a), Projet de loi n° 8433B portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser le recrutement, la formation professionnelle et le service provisoire, 4 février 2025, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8433B>.

Chambre des députés (2025b), Projet de loi n° 8501 portant modification de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, 14 février 2025, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8501>.

Chambre des députés (2025c), Projet de loi n° 8625 sur les médias et portant organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias et portant mise en œuvre du [...], 30 septembre 2025, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8625>.

Chambre des députés (2025d), «La participation citoyenne peut-elle être institutionnalisée?», 28 octobre 2025, <https://www.chd.lu/fr/note-scientifique-participation-citoyenne>.

Chambre des députés (2025e), Résolution relative à la professionnalisation de la Commission consultative des Droits de l'Homme, 29 octobre 2025, https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Motions_Resolutions/Resolution_4635/20251029_Depot.pdf.

Chambre des députés (2026a), *Contribution écrite supplémentaire de la Chambre des députés au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Chambre des députés (2026b), Règlement de la Chambre des députés, 21 janvier 2026, https://www.chd.lu/sites/default/files/2026-02/reglement-chd-21-01-2026_.pdf.

Chambre des députés (2026c), Projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration, 29 janvier 2026, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8694>.

Chambre des députés (2026d), Projet de loi n° 8696 portant transposition de la directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»), 29 janvier 2026, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8696>.

Comité de déontologie (2026a), *Contribution du Comité de déontologie au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Comité de déontologie (2026b), Rapport d'activités 2025, 12 février 2026, <https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/comite-ethique/rapport-annuel/20260122-cd-rapport-annuel.pdf>.

Conseil de l'Europe (2026), *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme – 19^e rapport annuel du Comité des Ministres – 2025*, <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-report-2025>.

Conseil d'État (2024), Avis concernant le projet de loi portant modification: de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; du Code pénal; de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain, 12 novembre 2024, https://conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2024/12112024/61112-avis-du-12-novembre-2024.pdf.

Conseil d'État (2025a), Avis concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser le recrutement, la formation professionnelle et le service provisoire, 13 mai 2025, <https://legilux.public.lu/filestore/eli/dl/pl/2025/38/evenement/avce/1/doc/davce/1/fr/pdf/eli-dl-pl-2025-38-evenement-avce-1-doc-davce-1-fr-pdf.pdf>.

Conseil d'État (2025b), Avis concernant la proposition de loi concernant la gouvernance financière d'organisations et fondations gérant des deniers publics et modifiant [...], 2 décembre 2025, https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8447/20251202_Avis_2.pdf.

Conseil d'État (2026), Avis concernant le projet de loi numéro 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration, 5 mai 2026, https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8694/20260505_Avis_2.pdf.

Cour des comptes (2026), Rapport spécial sur les états financiers de la sensibilité politique «Piraten» pour la législature 2018-2023, 4 février 2026, <https://www.chd.lu/fr/rapport-special-cour-des-comptes-finances-sensibilite-politique-piraten-2018-2023>.

Commission européenne (2025), Rapport 2025 sur l'état de droit, *Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0916>.

Commission européenne (2026), *Tableau de bord 2026 de la justice dans l'UE*, https://commission.europa.eu/document/download/d1367f58-9eed-4ebd-8eb3-68646b7c7ddc_en?filename=2026_eu_justice_scoreboard.PDF.

Réseau européen de mise en œuvre (2026), *Contribution du réseau européen de mise en œuvre au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (2026), *State of the rule of law in Europe – Reports from National Human Rights Institutions*, <https://rule-of-law.enhri.org/node/335>.

Parquet européen (2026), *Contribution du parquet européen au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2026), *L'espace civique dans l'UE en 2025*.

Loi du 2 avril 2025 portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2025/04/02/a117/jo>.

Loi du 28 novembre 2025 portant modification de l'article 43 bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2025/11/28/a525/jo>.

Loi du 12 décembre 2025 portant modification de certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, (*Loi du 12 décembre 2025 portant modification: du Code pénal; du Code de procédure pénale*), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2025/12/12/a556/jo>.

Gouvernement luxembourgeois (2023), Convention multiannuelle entre le gouvernement et le média de service public 100,7 (2024-2030) (*Convention conclue entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et le Média de service public 100,7*), 31 mars 2023, <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2023/03-mars/31-convention-media-service-public/convention-31032023.pdf>.

Gouvernement luxembourgeois (2025), *Plan d'action national pour la sécurité des journalistes (2025-2028)*, <https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/plan-daction-journalistes/mie-254763-brochure-web-fr.pdf>.

Gouvernement luxembourgeois (2026a), *Contribution du Luxembourg au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Gouvernement luxembourgeois (2026b), *Contribution écrite supplémentaire du Luxembourg au rapport 2026 sur l'état de droit concernant la numérisation de la justice administrative*.

Gouvernement luxembourgeois (2026c), *Contribution écrite supplémentaire du Luxembourg au rapport 2026 sur l'état de droit concernant la numérisation de la justice civile et pénale*.

Groupement des Magistrats Luxembourgeois (2026), Avis du Groupement des Magistrats Luxembourgeois concernant le projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration, 9 mars 2026, <https://legilux.public.lu/filestore/eli/dl/pl/2026/34/evenement/avis/7/doc/davoc/1/fr/pdf/eli-dl-pl-2026-34-evenement-avis-7-doc-davoc-1-fr-pdf.pdf>.

Ministère de la justice (2026), Exposé des motifs concernant le projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration, 28 janvier 2026, <https://legilux.public.lu/filestore/eli/dl/pl/2026/34/doc/dexpmot/1/fr/pdf/eli-dl-pl-2026-34-doc-dexpmot-1-fr-pdf.pdf>.

Conseil national de la justice (2026a), Avis du CNJ sur le projet de loi n° 8599 relatif à l'accès et à la formation des professions d'avocat, de notaire et d'huissier de justice, 4 mars 2026, <https://cnj.public.lu/fr/publications/avis-cnj-pl8599.html>.

Conseil national de la justice (2026b), Avis du CNJ sur le projet de loi n° 8694 ayant pour objet la création d'un tribunal d'asile et d'immigration, 4 mars 2026, <https://cnj.public.lu/fr/publications/avis-cnj-pl8694.html>.

Conseil national de la justice (2026c), Recommandation n° 04/2026, 17 mars 2026, <https://cnj.public.lu/fr/publications/recommandation4.html>.

OCDE (2024), *Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par le Luxembourg, rapport de phase 4 du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption*, 4 mars 2024, https://www.oecd.org/fr/publications/mise-en-uvre-de-la-convention-de-l-ocde-sur-la-lutte-contre-la-corruption-par-le-luxembourg_3df3cde6-fr.html.

OCDE (2025), *Better Regulation Practices across the European Union 2025*, 29 septembre 2025, https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6f007516-en.html.

Ombudsman pour les enfants et les jeunes (2026a), *Contribution de l'Ombudsman pour les enfants et les jeunes au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Ombudsman pour les enfants et les jeunes (2026b), *Contribution écrite supplémentaire de l'Ombudsman pour les enfants et les jeunes au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Ministère public (2026), *Contribution écrite supplémentaire du ministère public au rapport 2026 sur l'état de droit*.

Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (2022), *Avis concernant le projet de loi portant modification: de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; du Code pénal; de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain*, 12 juillet 2022, [20250515_Avis_2.pdf](#).

Office des signalements (2026a), *Rapport d'activités de l'Office des signalements 2024*, 10 mars 2026, <https://gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-activite/minist-justice/osig/rapport-annuel-osig-2024-vf.pdf>.

Office des signalements (2026b), *Données statistiques collectées au titre de l'article 27, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*.

Annexe II: visite au Luxembourg

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles, en mars 2026, avec:

- Tribunal administratif
- Ordres des barreaux de Luxembourg et de Diekirch
- Chambre des députés
- Comité de déontologie
- 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
- Cour des comptes
- Police Grand-Ducale
- Initiative Devoir de Vigilance (IDV)
- Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP)
- Association luxembourgeoise des médias d'information (ALMI)
- Chambre de commerce du Luxembourg
- Chambre des métiers du Luxembourg
- Conseil de presse du Luxembourg
- Groupement des magistrats luxembourgeois
- Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)
- 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 (OKAJU)
- Ministère public
- Radio 100,7
- Cour supérieure de justice

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

- Union des libertés civiles pour l'Europe
- Société civile Europe
- End FGM EU
- Forum civique européen
- Partenariat européen pour la démocratie
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Fédération internationale pour les droits humains
- Philea – Philanthropy Europe Association

- Transparency International UE