

## **Projet de règlement grand-ducal**

**fixant les règles déontologiques des membres du  
Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la  
fonction.**

---

### **Avis du Conseil d'État**

(21 octobre 2014)

Par lettre du 5 août 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique qui fut élaboré par le ministre de la Justice. La lettre de saisine était accompagnée du texte du projet de règlement, d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

### **Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal soumis à l'avis du Conseil d'État vise à concrétiser la volonté du Gouvernement exprimée dans le programme gouvernemental du 10 décembre 2013 de renforcer les règles déontologiques applicables aux membres du Gouvernement et de clarifier leurs devoirs et leurs droits par la mise en place d'un dispositif réglementé, exigeant et efficace.

Par décision du Gouvernement en conseil, le précédent Gouvernement avait adopté un code de déontologie pour ses membres. Ce code de déontologie fut publié au Mémorial par le Gouvernement actuel en date du 28 février 2014 (Mém. A n° 25) sans qu'il fût recouru à un acte normatif. Cependant, le dispositif adopté présentait aux yeux du Gouvernement actuel des lacunes qu'il convenait de combler et des imprécisions qu'il fallait compléter par des règles strictes. Un des reproches majeurs formulé à l'encontre du dispositif existant tient à sa forme : selon le Gouvernement, il s'agit d'un texte non juridiquement contraignant, bien qu'il soit susceptible de générer une sanction politique. Aussi est-il proposé d'inscrire les nouvelles règles déontologiques dans un règlement grand-ducal pour leur conférer une valeur juridiquement contraignante tout en gardant une certaine flexibilité par rapport à d'éventuelles modifications dans le futur. Le Gouvernement estime qu'il n'est pas opportun de saisir la Chambre des députés d'un projet de loi eu égard au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et vu que les règles déontologiques proposées ont un caractère largement autorégulateur.

Le Conseil d'État relève que dans pareille hypothèse la forme d'un arrêté grand-ducal a traditionnellement été retenue de préférence à celle d'un règlement grand-ducal.

Dans l'exposé des motifs, il est précisé que le projet de règlement grand-ducal est un règlement que le Grand-Duc est habilité à prendre en

vertu de l'article 76 de la Constitution. Suivant l'alinéa 1<sup>er</sup> dudit article, le Grand-Duc « règle l'organisation de Son Gouvernement ». Si ce droit implique la faculté de nommer les membres du Gouvernement et d'organiser le fonctionnement des services dans leurs rapports avec le Grand-Duc et dans les relations intergouvernementales, il implique également le mode suivant lequel les membres du Gouvernement exercent leurs attributions. Le Conseil d'État a rappelé à plusieurs reprises que l'article 76 de la Constitution réserve au seul Grand-Duc la compétence d'organiser le Gouvernement en pleine indépendance du pouvoir législatif.<sup>1</sup> Dans ce domaine, son pouvoir est originaire et discrétionnaire et il n'appartient pas au pouvoir législatif d'intervenir en la matière. Cette argumentation est identique à celle qui se retrouve dans la jurisprudence du Conseil d'État, Comité du contentieux. Dans son arrêt du 26 janvier 1976, le Conseil d'État a considéré qu'« il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir autonome procédant de l'idée de la séparation des pouvoirs et devant permettre au Grand-Duc de déterminer en pleine indépendance du Parlement l'organisation intérieure de son Gouvernement; dans ce domaine le pouvoir du Grand-Duc est originaire et discrétionnaire et, par conséquent, les arrêtés y relatifs, basés sur l'art. 76, sont des actes équipollents aux lois ».<sup>2</sup>

Au-delà de la base de la loi constitutionnelle, les auteurs proposent de donner au projet de règlement sous examen une base légale fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil. Comme le pouvoir que le Grand-Duc détient en vertu de l'article 76 de la Constitution s'exerce en dehors et en l'absence d'une loi, toute autre base que celle émanant directement de la Constitution est erronée. Par ailleurs, l'arrêté grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal ne constitue pas de fondement légal étant donné qu'un acte réglementaire émanant du Grand-Duc ne peut s'appuyer sur un autre acte d'une même valeur normative.

Si le souci des auteurs est de renforcer les « sanctions » en cas de non-respect des règles posées par le projet de règlement grand-ducal, il est certain que même si les règles déontologiques en projet ne sont pas assorties d'une sanction explicite, leur transgression risquera d'exposer le membre du Gouvernement concerné à une sanction politique. En outre, la transgression d'une norme légale ou réglementaire constitue un comportement objectivement illicite de nature à engager la responsabilité de son auteur sur le fondement des règles de droit commun en matière de responsabilité civile dès lors qu'elle est à l'origine d'un dommage. Le fait qu'il s'agisse d'une règle déontologique n'a en réalité aucune incidence.<sup>3</sup>

De même, les violations des règles déontologiques, constituant une infraction pénale, engageront la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ayant commis cette infraction.

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet, cf. « *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux* », 2006, Commentaire *ad* art. 76 de la Constitution, p. 266 et suivantes.

<sup>2</sup> Conseil d'État (Comité du contentieux), 24 janvier 1976, *Roth* non publié ; Conseil d'État (Comité du contentieux) 24 février 1976, non publié.

Voir aussi Pierre Pescatore, *Introduction à la science du droit*, éd. 1978, n° 95, page 152.

<sup>3</sup> Voir *Pasicrisie luxembourgeoise*, tome 36-4/2013, *La violation d'une règle de conduite professionnelle en matière financière, source de responsabilité civile*.

Selon l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'État a été entendu en son avis. Les règlements grand-ducaux soumis à l'avis du Conseil d'État prennent donc leur source dans les articles 32 et 36 de la Constitution qui subordonnent l'action du pouvoir exécutif à la matière préalablement réglée par la loi, ou dans l'article 37 en ce qui concerne l'exécution des traités. Comme les actes qui sont pris en vertu de l'article 76 de la Constitution ne sont pas prédéterminés par la loi ou un traité, la question s'est posée si ces actes seraient assujettis à l'avis du Conseil d'État. Dans son avis du 15 novembre 1957 (n° 18.483) relatif au projet d'arrêté grand-ducal concernant les délégations de signature par le Gouvernement, le Conseil d'État a conclu que son avis n'était pas nécessaire pour la régularité formelle d'un projet d'arrêté grand-ducal basé sur l'article 76 de la Constitution.

Dans le même sens, la Cour administrative, dans un arrêt du 1<sup>er</sup> février 2001<sup>4</sup>, a statué que « cette prérogative constitutionnelle propre du Grand-Duc est étrangère à la disposition relative à la compétence du Grand-Duc découlant de l'article 36 de la Constitution de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois laquelle, par la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, fait obligation au Grand-Duc, sauf en cas d'urgence, de prendre l'avis du Conseil d'État ».

Cette approche est d'ailleurs corroborée par la doctrine. Ainsi, pour Charles-Léon Hammes<sup>5</sup>, « la nécessité d'une consultation du Conseil d'État ne semble pas être donnée en la matière, celle-ci relevant de l'art. 76 Const. qui reconnaît à la Couronne un droit réglementaire originaire et propre qui ne tombe pas sous les prévisions de l'article 27 de la loi organique du Conseil d'État [du 8 février 1961], lequel vise l'exercice du pouvoir réglementaire découlant de l'article 36 de la Constitution ».

Au regard de ce qui précède, et en considérant que le Gouvernement a opéré la présente saisine sur la base de l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, le Conseil d'État estime que l'examen du texte en projet ne tombe pas dans ses attributions au titre de cet article.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 octobre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen

---

<sup>4</sup> Arrêt du 1<sup>er</sup> février 2001, n° 12294C du rôle.

<sup>5</sup> Voir Charles-Léon Hammes, « Le Gouvernement du Grand-Duché - Essai sur son évolution », in : *Le Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, Livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création*, 1957, p. 487.