



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 9 septembre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4 (réunion jointe avec la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission juridique) et 9 juillet 2014
2. Motion de Monsieur Serge Urbany relative au dépôt dans les meilleurs délais d'un projet de loi fixant les droits et devoirs des membres du Gouvernement
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
- Continuation des travaux
4. Organisation des travaux
5. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers, M. Guy Arendt remplaçant Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Taina Bofferding remplaçant M. Franz Fayot, Mme Joëlle Elvinger, M. Léon Gloden, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Claude Wiseler, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany

Mme Simone Beissel, observateur

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Danièle Nosbusch, M. Jeannot Berg, Assistant personnel du Ministre, Mme Marie-Anne Ketter, du Ministère de la Justice

M. Marc Colas, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4 (réunion jointe avec la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission juridique) et 9 juillet 2014

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. Motion de Monsieur Serge Urbany relative au dépôt dans les meilleurs délais d'un projet de loi fixant les droits et devoirs des membres du Gouvernement

M. le Ministre de la Justice présente les points saillants du projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction, distribué séance tenante et transmis par courrier électronique en ce jour. Pour le détail de cette présentation, il est prié de se référer au document afférent annexé au présent procès-verbal.

Les nouvelles règles déontologiques divergent sur certains points du Code de déontologie pour les membres du Gouvernement adopté par le Gouvernement précédent par une simple décision du Conseil de Gouvernement et publié au Mémorial par le Gouvernement actuellement en fonction le 28 février 2014. D'une part, dans la logique de renforcement des règles déontologiques des membres du Gouvernement, il a été jugé judicieux de conférer une valeur juridiquement contraignante à ces règles. D'autre part, il a semblé nécessaire de garder une certaine flexibilité afin de pouvoir adapter rapidement les règles si cela devait s'avérer nécessaire dans le futur. C'est la raison pour laquelle le nouveau Gouvernement a opté pour la forme du règlement grand-ducal, bien qu'il soit question d'un projet de loi sur les droits et devoirs des membres du Gouvernement dans le programme gouvernemental 2013-2018. S'y ajoute qu'il résultait d'une analyse détaillée des dispositions légales actuellement en vigueur, effectuée en collaboration avec le parquet, que la mise en place d'infractions supplémentaires ne serait pas de mise. En effet, les infractions et sanctions pénales applicables selon le droit commun ont été jugées complètes et suffisantes, de sorte qu'une loi ne s'impose pas. L'intervenant tient à préciser que le recours au règlement grand-ducal ne vise aucunement à court-circuiter un débat au sein de la Chambre des Députés.

Les membres de la commission sont informés qu'un « Ministeschgesetz » est prévu, conformément à l'actuel article 82 de la Constitution qui dispose que : « La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées. » Cependant, le Gouvernement a décidé d'attendre la réforme constitutionnelle avant d'entamer l'élaboration de ce texte.

Il est souligné que les nouvelles règles déontologiques, fixant non seulement les devoirs, mais également les droits des membres du Gouvernement, sont censées constituer outre un garde-fou, une protection pour les membres du Gouvernement, leur permettant de pouvoir exercer leur fonction en toute quiétude.

Quant aux modifications les plus significatives, l'on peut citer les règles relatives aux activités post-mandat. Celles-ci ont été renforcées sans qu'une interdiction de travailler dans des domaines ou avec des personnes déterminé(e)s ait été introduite. Le principe est celui de la liberté des anciens membres du Gouvernement d'exercer une activité professionnelle dès la fin de leur mandat. Le projet de règlement grand-ducal vise à interdire certains comportements dans l'exercice d'une activité post-mandat ou en prévision de celle-ci, à savoir des comportements particulièrement susceptibles de procurer des avantages indus aux anciens membres du Gouvernement ou de porter préjudice à des tiers. Il est souligné que l'idée d'une interdiction pure et simple a été laissée tomber, notamment parce qu'elle risquerait de se heurter au principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie et de l'exercice de la profession libérale et du travail agricole.

A noter que les interdictions visées par le projet de règlement grand-ducal s'appliqueront pendant une période de deux ans suivant la fin du mandat.

Pour ce qui est de la sanction, elle sera principalement de nature civile (articles 1382 et 1383 du Code civil), sans préjudice d'éventuelles sanctions politiques ou pénales qui trouveraient à s'appliquer à des faits en cause. La violation des interdictions édictées par le projet de règlement grand-ducal constitue une faute de nature à engager la responsabilité civile de son auteur, à condition qu'elle ait causé un préjudice à un tiers. Qui plus est, les tiers qui profitent sciemment de ces violations (par exemple, si le nouvel employeur d'un ancien membre du Gouvernement profite sciemment des informations confidentielles sur un concurrent, divulguées par l'ancien membre du Gouvernement en violation des règles déontologiques) sont également susceptibles de commettre une faute engageant leur responsabilité selon le droit commun. L'inscription expresse de certaines interdictions dans un règlement grand-ducal facilitera la preuve de la connaissance, par le tiers, du caractère interdit du comportement.

Il convient encore de noter que les règles déontologiques pour les membres du Gouvernement s'alignent en grande partie sur le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Etant donné que le statut général des fonctionnaires de l'Etat prévoit que les membres du Gouvernement ne peuvent en aucun cas exercer une activité accessoire, c'est-à-dire en dehors de leur fonction, la question de la déclaration des revenus accessoires ne se pose pas. En outre, les membres du Gouvernement ne sont pas soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine, à l'instar des députés. Ils doivent cependant indiquer toute forme de participation financière individualisée, sous forme d'actions ou d'autres titres, dans le capital d'une entreprise.

Suite à cet échange de vues, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, auteur de la motion sous rubrique, critique le choix opéré par le Gouvernement. Il estime qu'au regard du programme gouvernemental précité, le Gouvernement aurait dû déposer un projet de loi au lieu de recourir à un projet de règlement grand-ducal, qui, à ses yeux, ne va pas assez loin. Cette façon de procéder prive la Chambre des Députés de son pouvoir de contrôle sur le Gouvernement. Le dépôt d'un projet de loi aurait permis à la Chambre des Députés et, plus particulièrement à la présente commission, de discuter de certaines formulations et d'introduire, le cas échéant, des idées nouvelles par le biais d'amendements parlementaires. D'autant plus, le texte aurait été débattu en séance publique avant le vote. Voilà pourquoi, il a déposé une motion relative au dépôt dans les meilleurs délais d'un projet de loi fixant les droits et devoirs des membres du Gouvernement.

Quant au texte du projet de règlement grand-ducal, l'intervenant salue qu'il soit présenté en commission. Il déplore toutefois qu'une analyse juridique justifiant le non-recours à une interdiction d'exercer une activité professionnelle pendant une certaine durée suivant la fin du mandat des membres du Gouvernement fasse défaut. Il s'interroge par ailleurs sur les sanctions politiques d'un membre du Gouvernement fautif. En outre, il réitère sa remarque que le patrimoine des membres du Gouvernement, aussi bien que celui des députés, devrait être déclaré.

Au final, il demande à ce que la commission se prononce en faveur de sa motion.

- Un représentant du groupe CSV se dit surpris que le Gouvernement ait opté pour la forme d'un règlement grand-ducal alors que le programme gouvernemental fait état d'un projet de loi. Quant au fond, il peut, au regard de l'actuel article 11 (6) de la Constitution, se rallier au Gouvernement de n'avoir pas opté pour une approche consistant à interdire certaines activités ou professions ni à interdire de s'engager auprès de certains employeurs ou associés. Pour ce qui est des sanctions, il souhaite savoir si le Gouvernement s'est donné une ligne de conduite en cas de non-respect des règles déontologiques par un membre du Gouvernement ? En outre, il donne à considérer que les comportements fautifs adoptés par un membre du Gouvernement risquent d'engager la responsabilité civile de l'Etat sur base de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.
- Un membre de la commission est d'avis que l'article 11 projeté est mal formulé. En effet, des informations non accessibles au public ont toujours un caractère confidentiel, de sorte qu'elles ne peuvent jamais être divulguées au public, même après l'écoulement du délai de deux ans. Il est souligné qu'en droit privé, l'obligation de loyauté du salarié persiste même après la fin du contrat de travail, quelque soit le motif de la résiliation. Elle impose au salarié une obligation de discrétion, d'une part, et une obligation de fidélité interdisant toute concurrence déloyale, d'autre part, sous peine d'engager la responsabilité de ce dernier.
- En réponse à un questionnement concernant la base légale et s'il n'aurait pas fallu à tout le moins prendre un arrêté grand-ducal plutôt qu'un règlement grand-ducal, M. le Ministre précise que les bases légales du projet de règlement grand-ducal sont les suivantes : l'article 76, alinéa 1^{er} de la Constitution, l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1875 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, ainsi que les articles 1382 et 1383 du Code civil.
- M. le Président souligne que les règles déontologiques applicables au Gouvernement constituent une matière intéressant la Chambre des Députés en tant qu'organe de contrôle du pouvoir législatif, d'où la raison de la présentation à la commission du projet de règlement grand-ducal précité. Il souligne encore que rien n'empêche un député d'interpeller le Gouvernement au sujet des règles déontologiques applicables aux membres du Gouvernement. Il propose que M. le Ministre revienne en commission dès que l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de règlement grand-ducal sera disponible, donc avant que le texte définitif soit arrêté par le Gouvernement.

A ses yeux, le texte sous examen constitue le premier pas vers un « Ministeschgesetz » attendu depuis si longtemps. En ce qui concerne les sanctions, il se doit de constater que le texte projeté ne souffle mot sur la publicité du comportement fautif d'un membre du Gouvernement. Or, dans un souci de transparence, il considère que tel devrait être le cas. Une possibilité pourrait être celle de prévoir que le comportement fautif devrait être rendu public lorsque le comité d'éthique constate qu'un membre du Gouvernement a enfreint les règles déontologiques.

Une autre idée invoquée par un membre de la commission, remplissant le critère de la publicité et permettant à la fois à la Chambre des Députés de contrôler le Gouvernement (si rien n'est rendu public, alors la Chambre des Députés ne peut pas exercer son pouvoir de contrôle), serait celle de prévoir à l'article 6 (1) projeté que le comité d'éthique serait composé, non pas de députés ayant cessé leur mandat, mais de députés actifs de la majorité et de l'opposition.

- Il est souligné que la raison pour laquelle il est prévu que les députés doivent avoir cessé leur mandat réside dans le souci de garantir une certaine indépendance et objectivité. Qui plus est, les députés en fonction, membres du comité d'éthique, seraient à la fois juge et partie pour exercer le contrôle sur le Gouvernement.
- M. le Ministre se déclare d'accord pour revenir en commission dès que l'avis du Conseil d'Etat sera disponible.
Il déclare que le Gouvernement n'avait pas l'ambition d'élaborer un tout nouveau texte. Le projet de règlement grand-ducal reprend, dans la mesure du possible, les dispositions du Code de déontologie actuellement en vigueur.
Comme la sanction principale pour un ministre ayant enfreint les règles déontologiques est celle de devoir quitter le Gouvernement, il se pose la question de la nécessité de prévoir d'autres sanctions telles que le blâme ?
Quant à une publicité d'office de tous les actes concernant un membre du Gouvernement, elle engendre le risque que celui-ci sera mis au pilori, sans avoir finalement commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité. L'intervenant propose néanmoins de réfléchir sur la proposition de rendre publics les comportements fautifs constatés par le comité d'éthique.
En ce qui concerne la déclaration de patrimoine, il est souligné que son but réside dans le contrôle d'un enrichissement illégitime respectivement d'un accroissement suspect du patrimoine pendant la durée du mandat. Or, aux yeux de l'intervenant, il est aberrant de croire que celui qui s'enrichit de façon illégitime fasse une déclaration de patrimoine sincère. Par ailleurs, le Procureur d'Etat n'a pas besoin d'une déclaration de patrimoine pour pouvoir agir en cas d'indices d'infraction. Dans l'ensemble, une déclaration de patrimoine ne fait que transmettre un sentiment de transparence.
- Il est souligné que Transparency International Luxembourg est d'avis que le projet de règlement grand-ducal réunit les éléments requis afin de constituer un outil efficace et utile dans l'optique poursuivie.

Suite à cet échange de vues, l'auteur de la motion précitée déclare maintenir sa motion afin qu'elle puisse être soumise au vote en séance publique. Soumise au vote de la commission, la motion est rejetée par tous les membres présents, sauf M. Serge Urbany.

3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Ce point n'a pas été abordé.

4. Organisation des travaux

En ce qui concerne le calendrier des prochaines réunions, les membres de la commission retiennent les dates suivantes (à noter que la commission se réunit en principe tous les mercredis de 10.30 à 12.00 heures) :

- Mercredi, le 17 septembre 2014 à 10.30 heures.
- Exceptionnellement, mardi, le 23 septembre 2014 à 15.00 heures au lieu du mercredi 24 septembre à 10.30 heures.
- Il n'y aura pas de réunion mercredi, le 1^{er} octobre 2014, en raison de la journée parlementaire du groupe politique LSAP qui se tiendra le même jour de 8.30 à 14.00 heures.
- Mercredi, le 8 octobre 2014 à 10.30 heures.

En ce qui concerne la proposition de révision 6030, M. le Président propose de demander pour le 3 octobre 2014 au plus tard une prise de position écrite des groupes et sensibilités politiques sur les points que la commission a décidé qu'il faudrait discuter en interne avant qu'elle ne prenne une décision définitive. En outre, il est retenu que dans le même courrier, les groupes et sensibilités politiques seront invités à inscrire dans leurs prises de position respectives les questions, qui, à leurs yeux, devraient être soumises au référendum consultatif, outre celles figurant dans le programme gouvernemental 2013-2018 (dont la formulation exacte reste encore à définir). Il tient à rappeler qu'il faut qu'il s'agisse de questions pertinentes d'un point de vue constitutionnel, qui ont un caractère controversé et dont la formulation est exempte d'ambiguïté.

En réponse à la question concernant l'organisation des travaux de la commission, M. le Président souligne que, vu que le référendum consultatif devrait avoir lieu au printemps 2015 (mai ou juin), la proposition de loi sur le référendum devrait être déposée fin octobre 2014 (un projet de proposition de loi sera prochainement soumis pour discussion aux membres de la commission) afin que le texte puisse être adopté par la Chambre des Députés en janvier ou février 2015. Ainsi, il resterait suffisamment de temps pour la campagne référendaire, dont il faut prévoir une durée minimale de trois mois. Les amendements seront finalisés dans les semaines à venir afin qu'ils puissent être soumis au Conseil d'Etat. A noter que les questions soumises au référendum consultatif seront tenues en suspens. Il est rappelé qu'un deuxième référendum portera sur le texte voté en première lecture par la Chambre des Députés. Il remplacera donc le second vote constitutionnel. Quant au timing de celui-ci prévu dans le programme gouvernemental, M. le Président est d'avis qu'il ne pourra pas être respecté, eu égard notamment à l'obligation de concevoir des modifications des textes légaux en vigueur respectivement des textes nouveaux conformément aux nouvelles règles constitutionnelles. Et, dans le souci de ne pas créer un vide juridique, il faudra veiller à ce que ces textes entrent en vigueur avant sinon parallèlement à la nouvelle Constitution. Voilà pourquoi, il faudra prévoir suffisamment de temps. Il est toutefois précisé que le second référendum se déroulera encore au cours de la législature 2013-2018.

5. Divers

Pour ce qui est de la question du rattachement à la Chambre des Députés, M. le Président rappelle le courrier de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) du 2 juin 2014 (transmis le 3 juin 2014) dans lequel celle-ci informe la Chambre des Députés qu'elle s'est prononcée pour le maintien du rattachement aux services du Premier Ministre. Or, l'intervenant donne à considérer qu'il se pose la question de l'organe politique compétent en matière de défense des libertés publiques : le Gouvernement ou la Chambre des Députés ? Le rattachement devrait être fait en fonction de la réponse donnée à ce sujet. Il demande à ce que cette question soit discutée au sein des groupes et sensibilités politiques, eu égard à

l'ouvrage « Les pouvoirs d'un parlement. L'exemple de la Chambre des Députés du Luxembourg » publié par la Chaire de recherche en études parlementaires¹ et il propose qu'elle figure à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

*

A l'ordre du jour de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 17 septembre 2014, figureront :

- L'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi 6623, ainsi que la présentation et l'adoption d'un projet de rapport afférent.
- La présentation et l'examen d'une série d'amendements proposés par l'auteur de la proposition de loi 6407, M. Alex Bodry.
- Un échange de vues au sujet du rattachement de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, du Centre pour l'égalité de traitement et de la Commission consultative des Droits de l'Homme à la Chambre des Députés.
- La continuation des travaux relatifs à la proposition de révision 6030.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : - Projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction

¹ 1^{ère} édition septembre 2014.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Dossier de Presse

**Projet de règlement grand-ducal
fixant les règles déontologiques
des membres du Gouvernement
et leurs devoirs et droits dans
l'exercice de la fonction**

**Conférence de presse du
22 juillet 2014**

Projet de règlement grand-ducal du * fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu l'article 76, alinéa 1^{er} de la Constitution ;

Vu l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal ;

Vu les articles 1382 et 1383 du Code civil ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et de Notre Ministre de la Justice, et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Section 1. - Principes généraux

Art. 1^{er}. Les règles de bonne conduite édictées par le présent règlement grand-ducal, appelées « Code de déontologie », sont basées sur le principe de la collégialité et du respect mutuel entre les membres du Gouvernement.

Les membres du Gouvernement sont au service de tous les citoyens. Ils sont tenus d'accomplir leurs fonctions dans un esprit d'intégrité et d'impartialité.

Section 2. - Les membres du Gouvernement et le Gouvernement

Art. 2. Les membres du Gouvernement respectent le principe de solidarité gouvernementale.

Art. 3. Les membres du Gouvernement expriment librement leurs opinions dans le cadre des discussions au Gouvernement en conseil.

Ils s'abstiennent de révéler la teneur des débats au Gouvernement en conseil.

Ils s'abstiennent aussi de soutenir ou de signer des pétitions publiques concernant directement les attributions ministérielles d'un membre du Gouvernement.

Art. 4. Il est interdit aux membres du Gouvernement de participer aux délibérations et aux décisions du Conseil de Gouvernement concernant les dossiers auxquels ils ont un intérêt direct ou lorsqu'ils savent que leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement y ont un intérêt direct.

Art. 5. En fin de mandat, en cas de démission ou de changement de département, les membres du Gouvernement doivent restituer au département de leur ressort tous les documents du département dont ils assuraient la charge et les autres documents ministériels.

Section 3. – Le comité d'éthique

Art. 6. (1) Le Gouvernement met en place un comité d'éthique ad hoc qui est composé de trois personnes choisies parmi des membres du Gouvernement, députés, juges, conseillers d'Etat ou hauts fonctionnaires qui ont cessé respectivement leurs mandats ou leurs fonctions.

Les membres du comité d'éthique sont nommés pour une durée de 5 ans non renouvelable.

Tous les 20 mois, le mandat d'un membre est renouvelé. A l'expiration d'un mandat, le Gouvernement nomme un nouveau membre.

Par dérogation aux alinéas qui précèdent, le remplacement des trois premiers membres du comité nommés en application du présent Code de déontologie se fera comme suit :

Le premier membre, désigné par tirage au sort, sera remplacé après une durée de 3 ans et 4 mois.

Le deuxième membre, désigné par tirage au sort, sera remplacé après une durée de 5 ans.

Le troisième membre sera remplacé après une durée de 6 ans et 8 mois.

(2) En cas de démission, de décès, d'incapacité durable ou d'incompatibilité d'un membre, le comité d'éthique demande au Gouvernement qu'il soit pourvu au remplacement de ce membre. Le nouveau membre achève le mandat de celui qu'il remplace.

(3) Le comité d'éthique émet, à la demande du Premier Ministre, un avis sur toute question relative à l'interprétation et à l'application du règlement, y compris pour la période visée aux articles 11 et 12.

L'avis du comité d'éthique peut être rendu public par le Gouvernement.

Section 4. - Les conflits d'intérêts potentiels des membres du Gouvernement

Art. 7. Un conflit d'intérêts au sens du présent règlement grand-ducal existe lorsqu'un membre du Gouvernement a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que membre du Gouvernement. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le membre du Gouvernement tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.

Tout membre du Gouvernement qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts prend immédiatement les mesures nécessaires pour y remédier.

En cas d'ambiguïté, le membre du Gouvernement peut demander l'avis, à titre confidentiel, du comité d'éthique.

Section 5. – Les obligations de déclaration des membres du Gouvernement

Art. 8. (1) Avant la prestation de serment, les membres du Gouvernement présentent au Premier Ministre une liste reprenant, pour les dix années qui précèdent leur prise de fonction, l'ensemble des activités rémunérées qu'ils ont exercées.

(2) La liste renseigne en outre sur les intérêts financiers des membres du Gouvernement.

A cette fin, elle indique toute forme de participation financière individualisée, sous forme d'actions ou d'autres titres, dans le capital d'une entreprise.

Les parts de fonds communs de placement, vu qu'elles ne représentent pas un intérêt direct dans le capital d'une entreprise, ne doivent pas être déclarées.

(3) La liste fait état des activités professionnelles que le conjoint ou partenaire exerce au moment de la prise de fonction.

Sont indiqués la nature de l'activité, la dénomination de la fonction exercée et le cas échéant le nom de l'employeur du conjoint ou partenaire.

(4) La liste est publiée en annexe des notices biographiques de chaque membre du Gouvernement sur le site Internet du Gouvernement.

(5) Chaque membre du Gouvernement procède dans les meilleurs délais à une mise à jour de la liste en cas de changement concernant des informations visées aux paragraphes 2 et 3.

Section 6. - Les activités extérieures pendant l'exercice du mandat de membre du Gouvernement

Art. 9. Les membres du Gouvernement n'acceptent aucune rémunération, pour quelque activité que ce soit, autre que les traitements qu'ils reçoivent en leur qualité de membres du Gouvernement.

Si, pour une prestation particulière, telle la tenue d'un discours, une rémunération est offerte, le membre du Gouvernement peut l'accepter, à condition d'en faire le don, soustraction faite, le cas échéant, des frais engagés, à une œuvre à caractère philanthropique, social ou environnemental, et d'en informer le comité d'éthique.

Art. 10. Les membres du Gouvernement qui, au moment de leur prise de fonction au sein du Gouvernement, occupent une fonction de dirigeant ou de membre dans le conseil d'administration d'une association ou d'une fondation dans les domaines social, culturel, artistique, environnemental, caritatif ou sportif démissionnent de leur fonction et n'en acceptent pas de nouvelle pendant la durée de leur mandat.

Les membres du Gouvernement ne pourront accepter une nouvelle fonction honorifique qu'après avis conforme du comité d'éthique.

L'acceptation par les membres du Gouvernement du patronage pour une manifestation respectivement l'octroi à des membres du Gouvernement du titre de président d'honneur d'une association ou d'une fondation restent permis.

Section 7. – La sortie de mandat des membres du Gouvernement

Art. 11. Pendant les 2 ans qui suivent la fin de leur mandat, il est interdit aux anciens membres du Gouvernement d'utiliser ou de divulguer des informations non accessibles au public obtenues lors de leur fonction ou de donner à leurs clients, leur entreprise, leurs associés en affaires ou leur employeur des conseils fondés sur ces informations et d'en tirer ainsi un avantage.

Art. 12. Pendant les 2 ans qui suivent la fin de leur mandat, il est interdit aux anciens membres du Gouvernement de prendre de l'influence ou de défendre la cause de leur entreprise, client, associé en affaires ou employeur auprès des membres du Gouvernement et du personnel de leur ancien département.

Art. 13. Pendant l'exercice de leur mandat, les membres du Gouvernement évitent de laisser la perspective d'un autre emploi leur créer un conflit d'intérêts réel ou potentiel.

Art. 14. Sous réserve du respect des dispositions des articles 11 à 13, les membres du Gouvernement sont libres, dès la fin de leur mandat, d'exercer une activité professionnelle privée.

Section 8. - Les cadeaux, offres d'hospitalité, décorations et distinctions

Art. 15. Lorsqu'ils émanent de personnes ou entités publiques, à l'exclusion de personnes ou entités publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé, à condition qu'ils soient conformes aux usages et aux règles de courtoisie diplomatiques, les cadeaux et les offres d'hospitalité qui sont adressés aux membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être acceptés.

Cette autorisation ne vaut pas pour des cadeaux ou des offres d'hospitalité qui risquent d'influencer les membres du Gouvernement ou qui pourraient influencer leur jugement dans le cadre d'une prise de décision.

Art. 16. Lorsqu'ils émanent de personnes ou entités privées ou de personnes ou entités publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé, à condition qu'ils soient conformes aux règles de courtoisie et que leur valeur approximative ne dépasse pas le montant de 150 EUR, les cadeaux et les offres d'hospitalité qui sont adressés aux membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être acceptés.

Cette disposition ne vaut pas pour des cadeaux ou des offres d'hospitalité qui risquent d'influencer les membres du Gouvernement ou qui pourraient influencer leur jugement dans le cadre d'une prise de décision.

En cas de doute sur la valeur d'un cadeau ou d'une offre d'hospitalité, les membres du Gouvernement peuvent les soumettre pour une estimation au service du Protocole du Premier Ministre.

Art. 17. Lorsqu'un cadeau ne remplissant pas les conditions pour être accepté conformément aux articles 15 et 16 ne peut être refusé par un membre du Gouvernement, il est notifié dans les meilleurs délais par le membre du Gouvernement au service du Protocole du Premier Ministre avec indication du nom du donateur, de la date et de l'occasion auxquelles le membre du Gouvernement a reçu le cadeau et d'une description du cadeau. Pour les cadeaux visés à l'article 16, une indication de leur valeur telle qu'estimée par le membre du Gouvernement est fournie.

Ces informations sont inscrites dans un registre tenu par le service du Protocole du Premier Ministre. Le registre est publié sur le site Internet du Gouvernement.

Art. 18. Les membres du Gouvernement informent le Premier Ministre des cadeaux ou offres d'hospitalité accepté(e)s conformément aux articles 15 et 16, en indiquant le nom du donateur, la date et l'occasion auxquelles ils ont reçu le cadeau ou l'offre d'hospitalité, une description du cadeau ou de l'offre d'hospitalité et, pour les cadeaux et offres d'hospitalité visés à l'article 16, une indication de sa valeur telle qu'estimée par eux.

Ces informations sont communiquées au Premier Ministre sans délai après l'acceptation du cadeau, respectivement la fin de l'événement ou du voyage.

Les informations sont inscrites dans un registre tenu par le service du Protocole du Premier Ministre. Le registre est publié sur le site Internet du Gouvernement.

Art. 19. Dans le cadre de leurs relations privées, les membres du Gouvernement peuvent accepter les cadeaux ou offres d'hospitalité qui leur sont adressés, en l'absence de tout lien avec leurs fonctions, par des personnes de leur entourage proche habituel.

Toutefois, il incombe aux membres du Gouvernement d'apprécier, au vu des circonstances concrètes de chaque cas d'espèce, si le cadeau ou l'offre d'hospitalité pourrait donner l'apparence d'être lié à leurs fonctions ou de viser à les influencer ou à influencer leur jugement dans le cadre d'une prise de décision, auquel cas les membres du Gouvernement refusent le cadeau ou l'offre d'hospitalité.

Art. 20. Les membres du Gouvernement informent le Premier Ministre de toute remise de décoration, de prix ou de distinction honorifique et, le cas échéant, de la somme d'argent ou des objets de valeur qu'elle comporte.

Section 9. - L'utilisation des ressources et moyens mis à la disposition par l'Etat

Art. 21. Les membres du Gouvernement sont en fonction en permanence et sont disponibles à tout moment, sauf à se faire remplacer par un autre membre du Gouvernement conformément à l'article 7, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

Art. 22. L'Etat met à disposition de chaque membre du Gouvernement les moyens techniques et logistiques nécessaires pour l'exercice de sa fonction.

Art. 23. (1) Les voitures mises à disposition des membres du Gouvernement sont des voitures de fonction qui sont utilisées pour les déplacements dans le cadre de leurs fonctions et qui doivent garantir leur mobilité en toutes circonstances.

Sont considérés comme déplacements dans le cadre des fonctions d'un membre du Gouvernement tant les déplacements liés aux affaires de son département ministériel que ceux effectués en sa qualité de membre du Gouvernement.

Les voitures de fonction peuvent également être utilisées pour des déplacements à caractère privé, tant au Luxembourg qu'à l'étranger.

(2) Lorsque les voitures de fonction sont utilisées à des fins privées à l'étranger, les frais directs encourus lors du déplacement sont supportés par les membres du Gouvernement.

(3) Les voitures de fonction sont conduites soit par les membres du Gouvernement, soit par un membre de la Police grand-ducale affecté au garage du Gouvernement.

Elles ne peuvent être conduites par un tiers qu'à condition qu'un membre du Gouvernement se trouve également à bord du véhicule ou en cas de force majeure.

Art. 24. Pour les déplacements des membres du Gouvernement à l'étranger dans le cadre de leurs fonctions, les voitures de fonction sont équipées de plaques d'immatriculation « corps diplomatique », sauf si pour des raisons de sécurité, des plaques banalisées sont indiquées.

Section 10. – Protection

Art. 25. Les membres du Gouvernement, leurs conjoints ou partenaires et leurs enfants ont droit à une protection adaptée au niveau de menace.

Afin d'assurer la sécurité des membres du Gouvernement, un agent de sécurité est mis à disposition par la Police grand-ducale. Les membres du Gouvernement peuvent y renoncer et n'engagent pas leur responsabilité.

Les membres du Gouvernement ont droit à une surveillance de leur domicile adaptée au niveau de menace.

La protection englobe une assurance contre les conséquences d'une atteinte à leur intégrité physique et à leurs biens liée à l'exercice de la fonction de membre du Gouvernement.

Section 11. – Dispositions finales

Art. 26. Le présent règlement grand-ducal remplace le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg publié au Mémorial A le 28 février 2014.

Art. 27. Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, et notre Ministre de la Justice sont chargés de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

EXPOSE DES MOTIFS

Dans le programme gouvernemental du 10 décembre 2013 et lors des déclarations subséquentes, le Gouvernement a fait état de sa volonté 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.

La confiance des citoyens dans le Gouvernement et dans le fonctionnement de l'Etat de droit passe par l'assurance que les dirigeants politiques font preuve d'une intégrité exemplaire et exercent leurs fonctions d'une manière objective, désintéressée, impartiale et transparente. Un manquement isolé, une simple apparence de conflit d'intérêts peuvent durablement ébranler cette confiance.

En même temps, les prescriptions déontologiques doivent fournir des lignes de conduite claires, précises et transparentes auxquelles les membres du Gouvernement sont en droit de se fier afin de pouvoir se consacrer en toute sérénité à l'exercice de leurs fonctions.

Lors de l'élaboration du présent projet de règlement contenant un dispositif de règles déontologiques, appelées « Code de déontologie », une multitude de sources d'inspiration et de recherches de droit comparé ont été prises en considération. Les approches adoptées par les pays voisins, la France, l'Allemagne et la Belgique, mais également par les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Finlande, la Norvège, la Suède, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande, de même que des instruments tels que les recommandations émises par la Commission européenne, le GRECO ou les Nations Unies dans le cadre de la lutte contre la corruption, ou les recommandations de l'OCDE en matière d'intégrité du secteur public ont servi comme base de réflexion.

Le Gouvernement précédent avait déjà adopté un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement, code qui a été publié au Mémorial par le Gouvernement actuel le 28 février 2014.

Ce code comprend notamment des règles relatives à la solidarité et à la collégialité gouvernementales, aux relations du Gouvernement avec le Parlement et avec la Fonction publique, aux activités extérieures pendant le mandat, aux activités post-mandat, à l'acceptation de cadeaux et d'offres d'hospitalité et à l'utilisation de ressources et moyens publics mis à la disposition par l'Etat.

Toutefois, le dispositif présente encore des lacunes qu'il convient de combler et certaines imprécisions méritent d'être complétées par des règles strictes.

Concernant tout d'abord la forme, il y a lieu de rappeler que le Code de déontologie publié en février 2014 n'a pas été adopté selon la procédure législative ou réglementaire, mais simplement par une décision du Gouvernement en conseil. Il s'agit en l'espèce d'un texte non juridiquement contraignant, bien qu'il soit susceptible de générer une sanction politique.

Pour les nouvelles règles déontologiques, le Gouvernement estime utile d'opter pour l'instrument du règlement grand-ducal, ceci pour plusieurs raisons :

D'une part, dans une logique de renforcement des règles déontologiques des membres du Gouvernement, il est opportun de conférer une valeur juridiquement contraignante à ces règles. Avec cette approche, le Luxembourg s'inscrit dans la logique de pays tels que la France, la Belgique, l'Allemagne ou le Canada, qui ont adopté des textes qui, bien que présentant des différences non négligeables au niveau du contenu, ont néanmoins en commun de poser des règles obligatoires.

D'autre part, il a semblé nécessaire de garder une certaine flexibilité, afin de pouvoir adapter rapidement les règles si des modifications devaient s'avérer nécessaires dans le futur, afin de faire face p.ex. à des situations nouvelles. La forme du règlement grand-ducal permet cette flexibilité.

Enfin, s'agissant de règles déontologiques, qui ont par nature un caractère largement « autorégulateur », et tenant par ailleurs compte du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, il n'a pas paru indiqué d'en saisir la Chambre des Députés par le biais de la procédure législative.

Il est proposé que le présent projet de règlement grand-ducal trouve sa base légale tant dans l'article 76, alinéa 1^{er} de la Constitution que dans l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal et également dans les articles 1382 et 1383 du Code civil.

Quant au fond, si les sujets abordés par le projet de règlement sont pour l'essentiel similaires à ceux traités par le Code de déontologie publié au Mémorial en février 2014, le contenu des règles a néanmoins été renforcé et précisé.

Les modifications les plus significatives portent principalement sur les éléments suivants :

- la procédure de renouvellement du comité d'éthique, qui est réformée afin de renforcer son indépendance ;
- les règles relatives aux activités post-mandat, qui sont renforcées : sans aller jusqu'à poser une interdiction de travailler dans des domaines ou avec des personnes déterminé(e)s, le projet de règlement interdit certains comportements dans l'exercice d'une activité post-mandat ;
- les cadeaux et offres d'hospitalité, dont l'acceptation est, pour certains types de cadeaux et d'offres, soumise à des règles plus strictes et donne lieu à inscription dans un registre.

Concernant ensuite la sanction des règles posées par le projet de règlement grand-ducal, celle-ci peut être de trois types :

- il y a bien sûr la sanction politique pour chaque membre du Gouvernement ;
- il y a également la sanction pénale, si les faits en cause sont constitutifs d'une infraction pénale ; dans ce contexte, il y a notamment lieu de rappeler les dispositions du Code pénal qui vise en ses articles 240 et suivants une série d'infractions commises par des dépositaires ou agents de l'autorité ou de la force

publiques ou des personnes chargées d'une mission de service public, ce qui comprend notamment les membres du Gouvernement ;

- en troisième lieu, il y a la sanction civile, par le biais de la mise en œuvre de la responsabilité civile lorsque un comportement fautif a causé un dommage à un tiers.

Il est entendu que pour des actes qui se rattachent exclusivement à l'exercice des fonctions des membres du Gouvernement, les responsabilités civile et pénale devront être mises en jeu par le biais d'une accusation de la Chambre des Députés, conformément aux articles 82 et 116 de la Constitution.

Enfin, il y a lieu de préciser que le présent projet de règlement grand-ducal est appelé à remplacer le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg publié au Mémorial A le 28 février 2014.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Section 1. - Principes généraux

Article premier

L'article premier trace le cadre dans lequel s'inscrivent les règles déontologiques et les devoirs et les droits des membres du Gouvernement en rappelant les principes généraux devant les guider dans l'exercice de leurs fonctions, à savoir la collégialité et le respect mutuel, dans leurs relations entre eux, ainsi que l'intégrité et l'impartialité, vis-à-vis de l'ensemble des citoyens.

Section 2. - Les membres du Gouvernement et le Gouvernement

Article 2

L'article 2 rappelle le principe de solidarité gouvernementale, qui constitue la pierre angulaire du fonctionnement du Gouvernement. Ce principe, intimement lié à celui de la collégialité gouvernementale, se traduit notamment par le fait, d'une part, que les membres du Gouvernement sont obligés de délibérer en conseil concernant toute affaire à soumettre à la décision du Grand-Duc et, d'autre part, que la responsabilité de toute mesure arrêtée en conseil appartient aux membres qui y ont concouru, sauf pour un membre du Gouvernement à faire constater son vote dissident au procès-verbal.

Article 3

L'article 3 est le corollaire de l'article 2. La liberté des membres du Gouvernement d'exprimer leur opinion en conseil et la confidentialité des débats découlent en effet du principe de solidarité gouvernementale.

L'interdiction de signer des pétitions concernant les attributions ministérielles d'un membre du Gouvernement constitue encore une application de ce principe. Il s'agit en effet d'éviter qu'en ce faisant, un membre du Gouvernement ne conteste, ne fasse connaître son dissentiment ou n'empiète sur une décision collégiale prise au niveau du Gouvernement dans son ensemble.

Article 4

L'article 4 constitue d'une certaine manière une exception nécessaire au principe de collégialité en ce qu'il interdit aux membres du Gouvernement de participer aux délibérations et aux décisions du Conseil de Gouvernement lorsque celles-ci portent sur des dossiers auxquels ils ont un intérêt direct ou lorsqu'ils savent que leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement y ont un intérêt direct. La notion d'intérêt direct a un sens plus large que la notion d'intérêt personnel, visée à l'article 7, vu qu'elle ne s'adresse pas seulement aux membres du Gouvernement mais également à leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré. Il peut s'agir d'un intérêt pécuniaire ou non pécuniaire. L'objectif est bien sûr d'éviter tout risque de conflit d'intérêts.

L'interdiction pour un membre du Gouvernement de participer à de telles délibérations et décisions concernant des dossiers auxquels ses parents ou alliés ont un intérêt direct ne s'applique évidemment que si le membre du Gouvernement *sait* qu'un tel intérêt existe. En l'absence de connaissance de l'intérêt la participation aux délibérations ou décisions ne saurait être répréhensible.

Article 5

Pour des raisons de transparence, mais également afin de permettre à leurs successeurs de disposer de toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, l'article 5 oblige les membres du Gouvernement qui quittent leur département ministériel à restituer les documents du département ainsi que tous autres documents ministériels. Sont visés tant les documents ayant trait aux affaires du département ministériel que les documents ayant trait à la qualité de membre du Gouvernement et qui n'ont pas nécessairement de lien avec les affaires du département. Il pourrait p.ex. s'agir de documents relatifs à la politique générale du Gouvernement.

Il va de soi que si un ancien membre du Gouvernement se trouve impliqué dans un contentieux portant sur des faits relevant de son ancienne fonction, tous les documents et pièces invoqués contre lui devront être communiqués en conformité avec le droit procédural.

Section 3. – Le comité d'éthique

Article 6

L'article 6 porte sur la composition, le renouvellement et les attributions du comité d'éthique.

En vertu du paragraphe 1^{er}, les membres du comité d'éthique sont nommés pour un mandat unique, non renouvelable. Ensuite, le projet de règlement grand-ducal prévoit que tous les 20 mois, un membre sera renouvelé. Ainsi, un Gouvernement en fonction ne sera pas en mesure de nommer l'ensemble des membres du comité en place pendant la durée de son mandat, ce qui contribue à l'indépendance et à la neutralité du comité, qui pourra remplir son rôle en toute sérénité. En même temps, un renouvellement par tiers permet d'assurer

une continuité dans les travaux du comité et une cohérence des avis et recommandations émis.

En vertu du paragraphe 2, en cas de démission, de décès, d'incapacité durable ou d'incompatibilité d'un membre, il appartiendra au seul comité de demander au Gouvernement qu'il soit pourvu au remplacement de ce membre. Ainsi, il ne reviendra pas au Gouvernement d'apprécier si p.ex. une incapacité est durable.

En vertu du paragraphe 3, le comité d'éthique émet, à la demande du Premier Ministre, un avis sur toute question relative à l'interprétation et à l'application du règlement. En outre, l'article 7, alinéa 3 prévoit la possibilité pour un membre du Gouvernement de demander l'avis du comité, à titre confidentiel, lorsque le membre du Gouvernement a un doute sur une situation potentielle de conflit d'intérêts le concernant.

Le comité d'éthique a donc un rôle consultatif pour toute question relative à l'application et l'interprétation du Code de déontologie. Les règles mises en place par l'article 6 relatives à sa composition et à son renouvellement ont pour objectif de garantir son indépendance et sa neutralité.

Concernant la question particulière des activités post-mandat, il est précisé qu'un avis peut être demandé même après le départ du membre du Gouvernement concerné, pendant la durée de deux ans visée aux articles 11 et 12.

Enfin, seul le Gouvernement qui a demandé un avis peut décider de le rendre public.

Section 4. - Les conflits d'intérêts potentiels des membres du Gouvernement

Article 7

L'article 7 vise les conflits d'intérêts des membres du Gouvernement.

La définition du conflit d'intérêts posée à l'alinéa 1^{er} est inspirée de celle retenue par le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts.

Constitue ainsi un conflit d'intérêts le fait pour un membre du Gouvernement d'avoir un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions.

Ceci vise aussi bien les intérêts personnels qui influencent réellement un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions que ceux qui *pourraient* les influencer. Sont visés tant les intérêts pécuniaires que non pécuniaires.

Par contre, un conflit d'intérêts au sens du règlement ne naît pas du seul fait que le membre du Gouvernement appartient à une catégorie plus large de personnes susceptibles de tirer un avantage d'une décision prise par ce membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

Ainsi p.ex., un membre de Gouvernement locataire de son logement ne sera pas considéré comme se trouvant en situation de conflit d'intérêts au sens du règlement lorsqu'il prend des mesures tendant à renforcer les droits des locataires.

L'émergence d'un conflit d'intérêts ne peut pas toujours être évitée et le seul fait qu'un conflit existe n'est pas répréhensible en soi. Il oblige toutefois le membre du Gouvernement à prendre immédiatement les mesures pour y remédier. Cette obligation est reflétée à l'alinéa 2.

Enfin, en vertu de l'alinéa 3, en cas de doute concernant une situation déterminée, un membre du Gouvernement pourra demander un avis confidentiel au comité d'éthique.

Section 5. – Les obligations de déclaration des membres du Gouvernement

Article 8

L'article 8 pose une obligation de déclaration de certaines informations à l'égard des membres du Gouvernement.

Sont ainsi visées les informations relatives aux activités rémunérées exercées par les membres du Gouvernement au cours des 10 années précédant leur prise de fonction (paragraphe 1^{er}), leurs intérêts financiers (paragraphe 2) et les activités professionnelles exercées par le conjoint ou partenaire au moment de la prise de fonction (paragraphe 3). A noter que les informations relatives aux participations dans le capital d'une entreprise doivent être fournies quel que soit le pourcentage des participations.

En vertu du paragraphe 4, ces informations sont rendues publiques sur le site Internet du Gouvernement. Cette publication répond à un objectif de transparence et doit permettre de déceler des conflits d'intérêts potentiels qui pourraient mettre en cause l'impartialité des membres du Gouvernement.

Enfin, en vertu du paragraphe 5, tout changement concernant les informations publiées doit donner lieu à une mise à jour, dans les meilleurs délais.

Section 6. - Les activités extérieures pendant l'exercice du mandat de membre du
Gouvernement

Article 9

L'article 9, alinéa 1^{er} pose le principe selon lequel il est interdit aux membres du Gouvernement d'accepter une quelconque rémunération en sus du traitement qu'ils reçoivent du fait de leur fonction.

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 81 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, les membres du Gouvernement ne peuvent exercer d'autres activités professionnelles pendant la durée de leur mandat.

L'article 9 a un champ différent en ce qu'il interdit l'acceptation de toute rémunération autre que leur traitement par les membres du Gouvernement, indépendamment d'un lien avec une activité exercée à titre professionnel. L'objectif de cette interdiction est d'écartier tout risque de lien de dépendance ou d'apparence de partialité.

A titre d'exception, l'alinéa 2 autorise les membres du Gouvernement à accepter une rémunération pour une prestation déterminée, particulière et donc non habituelle, telle p.ex. la tenue d'un discours. Une telle rémunération doit néanmoins être versée à une œuvre à caractère philanthropique, social ou environnemental et le comité d'éthique doit en être informé. Un avis du comité n'est toutefois pas requis. En effet, les rémunérations sont obligatoirement versées à une œuvre (soustraction faite, le cas échéant, des frais engagés par le membre du Gouvernement) de sorte que les situations visées à l'alinéa 2 ne prêtent guère à interprétation. L'information du comité d'éthique poursuit ici un simple but de transparence.

Article 10

Toujours avec l'objectif de garantir l'indépendance et l'impartialité des membres du Gouvernement, l'article 10 dispose à l'alinéa 1^{er} que le membre du Gouvernement qui occupe, au moment de sa prise de fonction, un poste de dirigeant ou de membre dans le conseil d'administration d'une association ou d'une fondation dans les domaines social, culturel, artistique, environnemental ou caritatif doit démissionner de ces fonctions et postes.

Il peut paraître sévère de forcer des personnes engagées, souvent depuis de longues années, dans des œuvres sans but lucratif à démissionner de leurs fonctions du seul fait qu'ils deviennent membres du Gouvernement. Toutefois, dans la mesure où de telles associations ou fondations bénéficient souvent de soutiens financiers de l'Etat, il est indéniable que des fonctions dirigeantes au sein de telles entités sont particulièrement susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts si elles sont exercées par des membres du Gouvernement. Pour cette raison, le projet de règlement grand-ducal fait le choix de la démission obligatoire. Le corollaire de l'obligation de démission est évidemment l'interdiction d'accepter de nouvelles fonctions ou postes similaires.

Par contre, en ce qui concerne les fonctions purement honorifiques, les membres du Gouvernement pourront les accepter après avis conforme du comité d'éthique, en vertu de l'alinéa 2. Ces fonctions sont en effet par nature des fonctions symboliques, « passives », de sorte que le risque d'un conflit d'intérêts pourra souvent être écarté.

Enfin, l'alinéa 3 précise que l'acceptation du patronage pour une manifestation et l'octroi du titre de président d'honneur d'une association ou d'une fondation restent permis. En effet, c'est justement en leur qualité de membres du Gouvernement que ces derniers se voient proposer de tels titres ou fonctions, et non pas en leur qualité de personne privée, de sorte qu'ils ne sont pas à considérer comme activité extérieure au mandat.

Section 7. – La sortie de mandat des membres du Gouvernement

Articles 11 à 14

Les articles 11 à 14 traitent de la sortie de mandat des membres du Gouvernement. Ils visent à la fois des comportements des membres du Gouvernement *post-mandat* (articles 11 et 12) et des comportements *pendant leur mandat*, mais qui s'inscrivent dans un contexte d'anticipation de la fin du mandat (article 13).

Le passage de personnes occupant des fonctions publiques du secteur public au secteur privé (phénomène communément désigné du terme de « pantouflage ») suscite traditionnellement des inquiétudes du fait notamment de quatre types de risques qui y sont associés :

- le risque qu'une personne encore en poste se laisse influencer, dans la prise de décision, par des considérations liées à ses perspectives d'emploi futur, favorisant ainsi son intérêt privé au détriment de l'intérêt public ;
- le risque qu'une personne ayant quitté le secteur public utilise à son avantage ou à celui de tiers des informations non disponibles publiquement, voire des informations confidentielles concernant des concurrents, dont elle a eu connaissance dans le cadre de ses fonctions publiques ;
- le risque qu'une personne ayant quitté le secteur public s'appuie indûment sur ses relations personnelles établies au sein du secteur public pour faire avancer sa cause privée ou la cause de tiers ;
- le risque qu'une personne ayant quitté le secteur public « change de camp » en intervenant, pour le compte de tiers, dans des instances, procédures ou négociations dans lesquelles elle a précédemment conseillé ou représenté le secteur public.

Une interdiction pure et simple du pantouflage n'est toutefois ni possible, ni souhaitable.

En effet, d'une part, les échanges entre les secteurs public et privé engendrent un partage de connaissances et d'expériences dont les deux secteurs peuvent bénéficier. D'autre part,

la liberté du commerce et de l'industrie et l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont des principes garantis par la Constitution auxquels seules des restrictions limitées peuvent être apportées.

Dans ce contexte, il y a d'ailleurs lieu de rappeler que les membres du Gouvernement se trouvent dans une situation particulière, dans la mesure où ils sont élus pour un mandat d'une durée limitée et sont donc souvent forcés de se réorienter professionnellement à la fin de ce mandat.

Le principe est donc celui de la liberté des anciens membres du Gouvernement d'exercer une activité professionnelle dès la fin de leur mandat. Ce principe est rappelé à l'article 14.

Le projet de règlement grand-ducal opte non pas pour une approche consistant à interdire certaines activités ou professions, ni à interdire de s'engager auprès de certains employeurs ou associés, mais s'attache plutôt à interdire aux articles 11 à 13 certains comportements répréhensibles dans le cadre des activités post-mandat ou en prévision de celles-ci, à savoir des comportements particulièrement susceptibles de procurer des avantages indus aux anciens membres du Gouvernement ou de porter préjudice à des tiers :

- *article 11*

L'article 11 interdit l'utilisation ou la divulgation d'informations non accessibles au public que le membre du Gouvernement a obtenues lors de sa fonction. Il peut s'agir p.ex. d'informations concernant des entreprises concurrentes du nouvel employeur ou d'informations concernant des projets du Gouvernement non encore rendus publics.

L'objectif de l'article est à la fois d'éviter que des informations confidentielles concernant des personnes ou entités individuelles soient divulguées ou utilisées et d'éviter que grâce à des informations privilégiées, un ancien membre du Gouvernement ou son employeur ou ses associés ne se procurent un avantage par rapport à leurs concurrents. Le cercle des personnes qui pourraient indûment bénéficier de telles informations est large. Sont ainsi visés les clients du membre du Gouvernement, son entreprise, ses associés en affaire ou son employeur. Cette énumération couvre également des hypothèses telles que celles où un ancien membre du Gouvernement accepte un mandat dans un conseil d'administration et divulgue des informations dans cette enceinte.

L'interdiction de l'article 11 s'applique pendant une durée de deux ans suivant la fin du mandat.

La pertinence et la valeur des informations qui permettraient à un ancien membre du Gouvernement de tirer un avantage indu de sa fonction se réduisent en effet considérablement avec le temps, de sorte qu'il convient de permettre aux anciens membres du Gouvernement de redevenir des citoyens « normaux » après un certain temps.

L'article 11 suit d'ailleurs en cela la logique des dispositions relatives aux traitements d'attente des anciens membres du Gouvernement, prévues par la loi modifiée du 22

juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, et qui sont payés pendant une durée maximale de deux ans.

A préciser toutefois que, même si dans un cas particulier il est mis fin au paiement du traitement d'attente avant la période de deux ans, l'interdiction de l'article 11 continuera évidemment de s'appliquer.

- *article 12*

L'article 12 vise les hypothèses où un ancien membre du Gouvernement intervient auprès de membres du Gouvernement en fonction ou auprès d'anciens collaborateurs en faveur de son entreprise, client, associé en affaires ou employeur.

L'objectif est ainsi d'éviter que d'anciens membres du Gouvernement ne profitent indûment des relations privilégiées établies au sein de l'administration grâce à leur mandat au détriment de personnes tierces, p.ex. des concurrents de leur nouvel employeur.

L'interdiction vise des interventions portant sur toutes questions, et ne se limite pas à des questions qui rentreraient dans le champ de compétence de l'ancien membre du Gouvernement.

Ici encore, l'interdiction s'applique pendant une durée de deux ans. En effet, au-delà de cette période, les avantages qu'un ancien membre du Gouvernement pourrait tirer de ses relations s'estompent de sorte qu'il convient de lui permettre de redevenir un citoyen « normal ».

- *article 13*

L'article 13 couvre des comportements adoptés par un membre du Gouvernement *pendant ses fonctions*, en prévision de la fin de son mandat. Il vise le cas de figure où un membre du Gouvernement se laisserait influencer dans l'exercice de ses fonctions par des projets ou des offres d'emploi de l'extérieur, p.ex. en prenant des décisions favorables à un employeur potentiel afin d'augmenter ses chances d'emploi auprès de celui-ci.

Le terme « emploi » ne doit pas être interprété de façon restrictive. Il ne vise pas uniquement les contrats de travail au sens du Code de travail, mais également d'autres cas de figure tels que les nominations à un conseil d'administration, des contrats de collaborateur indépendant, l'exercice d'une profession libérale, etc. L'élément clé n'est pas le type d'activité, mais le fait que la perspective de l'activité donne lieu à un conflit d'intérêts.

A noter que s'agissant de personnes encore en fonction, le conflit ne doit pas être avéré, mais il suffit d'un conflit potentiel. En effet, les membres du Gouvernement en fonction se doivent d'adopter un comportement exemplaire alors qu'il s'agit d'éviter

non seulement les conflits d'intérêts réels, mais également l'apparence d'un conflit d'intérêts.

- *article 14*

Les articles 11 et 12 interdisent certains comportements dans l'exercice d'activités post-mandat, afin d'éviter que les anciens membres du Gouvernement ne profitent de leurs fonctions pour se procurer des avantages indus et ne portent préjudice à des tiers. Ils n'ont cependant pas pour objet de remettre en cause le principe selon lequel, dès la fin de leur mandat, les membres du Gouvernement peuvent exercer toute activité, sans autorisation préalable. L'article 14 rappelle ce principe.

Quant à la sanction des interdictions posées par le présent règlement grand-ducal aux articles 11 à 13, en ce qui concerne les comportements *post-mandat*, c.-à-d. ceux visés aux articles 11 et 12, elle sera principalement de nature civile, sans préjudice d'éventuelles sanctions politiques ou de sanctions pénales qui trouveraient à s'appliquer à des faits en cause.

La violation des interdictions posées par le projet de règlement grand-ducal constitue en effet une faute de nature à engager la responsabilité civile de son auteur lorsqu'elle a causé un préjudice à un tiers.

A noter que le fait que les interdictions des articles 11 et 12 ne s'appliquent que pendant une période de deux ans suivant la fin du mandat ne signifie pas que le comportement qu'ils décrivent ne puisse plus être constitutif d'une faute selon le droit commun de la responsabilité civile après cette période. Seulement, la preuve de la faute sera facilitée pendant la période où s'applique l'interdiction, dans la mesure où la faute se dégagera automatiquement de la violation de l'interdiction posée. Après cette période, le caractère fautif d'un comportement devra être établi en fonction des circonstances de l'espèce.

En ce qui concerne toutefois des comportements fautifs adoptés par un membre du Gouvernement *dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*, ce qui peut être le cas du comportement visé à l'article 13, il faut rappeler que sa responsabilité pourra être mise en œuvre par le biais de l'article 82 de la Constitution. Or, il est généralement admis que cette responsabilité « ne peut se baser que sur des infractions pénales et non sur de simples fautes au sens du droit civil ». (Pierre Majerus, *L'Etat luxembourgeois*, 6^e édition, 1990, p.261)

Enfin, il convient de rappeler que les anciens membres du Gouvernement ne sont pas les seuls qui sont susceptibles d'engager leur responsabilité civile en cas de violation des interdictions posées par le projet de règlement grand-ducal. En effet, les tiers qui profitent sciemment de ces violations et qui, par leur comportement, causent un préjudice à des tiers, sont également susceptibles de commettre une faute engageant leur responsabilité selon le droit commun. Selon les circonstances de l'espèce, pourraient ainsi être visés p.ex., les nouveaux employeurs d'anciens membres du Gouvernement, qui profiteraient sciemment des informations confidentielles sur un concurrent que l'ancien membre du Gouvernement

leur aurait divulguées en violation de l'article 11. Dans ce contexte, le fait que certaines interdictions soient expressément inscrites dans un règlement grand-ducal facilitera la preuve de la connaissance, par le tiers, du caractère interdit du comportement.

Section 8. - Les cadeaux, offres d'hospitalité, décorations et distinctions

Articles 15 à 20

Les articles 15 à 20 traitent des conditions dans lesquelles les cadeaux et offres d'hospitalité peuvent être acceptés par les membres du Gouvernement.

Le projet de règlement assimile les offres d'hospitalité aux cadeaux et les soumet par conséquent aux mêmes règles.

Le projet distingue fondamentalement entre trois cas de figure : (i) les cadeaux « officiels » offerts par des personnes et entités publiques, (ii) les cadeaux offerts par des personnes privées dans le contexte des fonctions officielles des membres du Gouvernement et (iii) les cadeaux privés, sans lien avec les fonctions d'un membre du Gouvernement, offerts par des amis ou des membres de la famille.

Chacun de ces cas de figure présente un « niveau de risque » différent et requiert donc un traitement différent.

- *article 15*

L'article 15 vise le premier cas de figure, c.-à-d. les cadeaux et offres d'hospitalité provenant d'entités publiques, et qui sont faits aux membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit en pratique des cadeaux « officiels », p.ex. les cadeaux offerts lors du déplacement d'un membre du Gouvernement auprès d'un homologue étranger.

Ces cadeaux, qui correspondent à des usages établis relevant de la sphère publique, ne prêtent guère à suspicion et peuvent être acceptés par les membres du Gouvernement.

Toutefois, cette autorisation ne vaut pas pour les cadeaux ou offres d'hospitalité qui viseraient néanmoins à influencer les membres du Gouvernement, qui doivent en tout état de cause être refusés.

Le projet de règlement précise encore que le régime de l'article 15 s'applique aux entités publiques, à l'exclusion de personnes ou entités publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. Ces dernières sont en effet assimilées à des personnes privées pour ce qui est des règles relatives à l'acceptation de cadeaux et d'offres d'hospitalité.

Enfin l'article 18 prévoit que tous les cadeaux acceptés par un membre du Gouvernement doivent être inscrits dans un registre publié sur le site Internet du Gouvernement.

- *article 16*

Le deuxième cas de figure est celui des cadeaux ou offres d'hospitalité adressés par une personne ou entité privée à un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. Ce cas de figure est visé à l'article 16 du projet de règlement grand-ducal. Plus exposées au risque d'une confusion entre intérêts privés et intérêts publics, ces situations requièrent des règles plus strictes. Il a donc été opté pour une interdiction d'accepter ces cadeaux lorsque leur valeur dépasse le seuil de 150 EUR, tout en précisant que, même en-dessous de ce seuil, aucun cadeau ne pourra être accepté s'il n'est pas conforme aux règles de courtoisie ou s'il s'avère qu'il vise à influencer un membre du Gouvernement.

Il y a lieu de préciser que les termes « dans l'exercice de leurs fonctions » ne doivent pas être interprétés de façon restrictive. Ainsi, p.ex. le simple fait qu'un cadeau soit envoyé à l'adresse privée d'un membre du Gouvernement n'est pas de nature à faire échapper à l'article 16.

Enfin, ici encore, tous les cadeaux acceptés par un membre du Gouvernement devront être inscrits dans un registre, conformément à l'article 18.

- *article 17*

L'article 17 vise le cas de cadeaux qui ne remplissent pas les conditions pour pouvoir être acceptés conformément à l'article 15 ou 16, mais qui ne peuvent néanmoins être refusés par un membre du Gouvernement. Il s'agira en pratique principalement de cas où les circonstances sont telles que les règles de politesse ne permettent pas de refuser le cadeau. Une autre situation imaginable est celle où le cadeau n'est pas remis directement au membre du Gouvernement, mais est déposé à son attention dans des circonstances qui ne permettent matériellement pas au membre du Gouvernement de rendre le cadeau au donateur. Ces cadeaux peuvent être acceptés, mais le service du Protocole du Premier Ministre doit en être informé. Ils sont inscrits dans un registre publié sur le site Internet du Gouvernement.

Contrairement aux articles 15, 16, 18 et 19, l'article 17 s'applique aux seuls cadeaux, à l'exclusion des offres d'hospitalité. Les situations visées par l'article 17 ne paraissent en effet guère susceptibles de se produire avec des offres d'hospitalité.

- *article 18*

L'article 18 oblige les membres du Gouvernement à faire inscrire tous les cadeaux et offres d'hospitalité qu'ils ont acceptés conformément à l'article 15 ou 16 dans un registre publié sur le site Internet du Gouvernement.

Pour les offres d'hospitalité, il est prévu que cette inscription doit se faire sans délai après la fin de l'événement ou du voyage. En effet, pour des raisons de sécurité, il n'est pas toujours opportun de publier à l'avance des informations relatives à des déplacements futurs des membres du Gouvernement.

- *article 19*

L'article 19 vise le troisième cas de figure, c.-à-d. les situations purement privées. Les membres du Gouvernement, bien qu'étant en fonction vingt-quatre heures sur vingt-quatre (cf. l'article 21 du projet de règlement grand-ducal), ont néanmoins droit, comme tout un chacun, à une vie privée et familiale.

Pour les cadeaux et offres d'hospitalité provenant de parents ou d'amis et qui ne présentent aucun lien avec la fonction, la solution de principe est donc qu'ils peuvent être acceptés.

Cette solution de principe n'affranchit cependant pas les membres du Gouvernement de leur obligation de vigilance permanente. Même dans leurs relations privées, les membres du Gouvernement doivent scrupuleusement veiller à éviter tout comportement qui pourrait créer l'apparence d'une confusion entre leurs intérêts privés et les intérêts publics. Dans ce contexte, une vigilance toute particulière s'impose aux membres du Gouvernement qui se voient offrir des cadeaux de la part de parents ou d'amis ayant des activités professionnelles dans des domaines qui tombent dans le ressort du membre du Gouvernement concerné.

- *article 20*

L'article 20 vise enfin le cas particulier des décorations, prix ou distinctions honorifiques remises à un membre du Gouvernement. Dans un souci de transparence, les membres du Gouvernement doivent en informer le Premier Ministre. Lorsque la décoration, le prix ou la distinction comportent une somme d'argent ou des objets de valeur, les membres du Gouvernement peuvent garder ceux-ci, mais doivent également en informer le Premier Ministre.

Section 9. - L'utilisation des ressources et moyens mis à la disposition par l'Etat

Article 21

L'article 21 rappelle tout d'abord l'obligation de disponibilité permanente des membres du Gouvernement, qui forme la base des considérations relatives aux ressources et moyens mis à leur disposition.

L'effacement de la frontière entre vie privée et vie professionnelle qui résulte de cette obligation de disponibilité justifie une utilisation à la fois privée et professionnelle de certains des moyens et ressources mises à disposition.

Article 22

L'article 22 pose le principe que l'Etat met à disposition des membres du Gouvernement les moyens techniques et logistiques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

En pratique, outre les voitures de fonction dont il est traité plus en détail à l'article 23, sont visés notamment la mise à disposition de téléphones et d'ordinateurs portables, l'installation d'équipements au domicile, tels que fax, ordinateur, etc.

Article 23

Concernant les voitures de fonction, le projet de règlement grand-ducal pose le principe selon lequel les voitures de fonction peuvent être utilisées tant dans le cadre des fonctions qu'à titre privé, et tant au Luxembourg qu'à l'étranger.

L'article précise également ce qu'il faut entendre par « déplacements dans le cadre des fonctions ». Sont visés à la fois les déplacements liés aux affaires du département ministériel d'un membre du Gouvernement donné, et les déplacements effectués de façon plus générale en sa qualité de membre du Gouvernement, sans nécessairement présenter un lien avec le département ministériel. Ainsi, p.ex. un membre du Gouvernement qui n'a pas la culture dans ses attributions, mais qui est néanmoins invité à un événement culturel en sa qualité de membre du Gouvernement, sera considéré comme se déplaçant « dans le cadre de ses fonctions ».

En vertu du paragraphe 2, lorsqu'un membre du Gouvernement utilise la voiture de fonction à des fins privées à l'étranger, les frais engendrés par une telle utilisation privée (carburant, frais de péage,..) sont supportés par le membre du Gouvernement, ce qui correspond d'ailleurs à la pratique actuelle.

Enfin, afin d'éviter tout risque d'abus, le paragraphe 3 de l'article 23 précise qu'en principe, seuls le membre du Gouvernement auquel la voiture de fonction a été attribuée et l'agent de sécurité mis à sa disposition par la Police grand-ducale sont autorisés à conduire la voiture de fonction. Cette règle n'est toutefois pas absolue. Une personne tierce, p.ex. un collaborateur peut, à titre exceptionnel, conduire la voiture, à condition que le membre du

Gouvernement se trouve à bord du véhicule. En effet, il serait parfaitement légitime p.ex. que sur de longs trajets les occupants d'une voiture se relaient pour conduire. Du fait de l'exigence de la présence du membre du Gouvernement à bord du véhicule, il est clairement exclu qu'un ami ou membre de la famille p.ex. n'utilise la voiture de fonction pour ses déplacements personnels.

Article 24

L'article 24 règle le recours aux plaques d'immatriculation « corps diplomatique ». Pour les déplacements professionnels à l'étranger, le recours aux plaques « CD » est en principe obligatoire, sauf si des considérations de sécurité s'y opposent.

Section 10. – Protection

Article 25

L'article 25 précise certaines mesures de sécurité dont peuvent bénéficier les membres du Gouvernement et, le cas échéant, des membres de leur famille.

Ainsi, les membres du Gouvernement, leurs conjoints ou partenaires et leurs enfants ont droit à une protection adaptée au niveau de menace. Ceci implique entre autres que la Police grand-ducale met un agent de sécurité à disposition de chaque membre du Gouvernement. Il y a lieu de préciser que lorsqu'un membre du Gouvernement se déplace en voiture, c'est l'agent de sécurité qui assume le rôle de chauffeur. Toutefois, un membre du Gouvernement qui renonce à la présence de l'agent de sécurité ne sera pas pour autant considéré comme responsable en cas d'incident.

Enfin, les membres du Gouvernement ont droit à la souscription d'une police d'assurance qui les indemnise contre les conséquences d'une atteinte à leur intégrité physique et à leurs biens. Cette assurance couvre également les conjoints ou partenaires et les enfants des membres du Gouvernement. Elle ne peut toutefois couvrir que les atteintes qui sont liées à l'exercice de la fonction de membre du Gouvernement.

Section 11. – Dispositions finales

Article 26

Lorsque le présent projet de règlement grand-ducal entrera en vigueur, il remplacera le Code de déontologie tel que publié au Mémorial A le 28 février 2014.

Article 27

Cet article n'appelle pas de commentaire.