



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Compte rendu de la réunion du comité du 17 octobre 2022

Présents: Dan Biancalana (par visioconférence), Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Paul Engel, Marie-Paule Engel-Lenertz, Jeannot Fürpass, Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Louis Oberhag, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Jean-Paul Schaaf (par visioconférence), Nico Wagener et Guy Wester (par visioconférence)

Excusés: Georges Mischo, Annie Nickels-Theis et Romain Osweiler,

La séance du 17 octobre a été convoquée dans le but d'évacuer deux sujets ayant figuré à l'ordre du jour de réunion du 10 octobre, mais qui n'ont pas pu être abordés à cette occasion faute de temps.

1.1. Projet de loi portant modification : 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2. du Code pénal ; 3. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain

Le projet de loi susmentionné constitue le second volet de la refonte de la loi communale et aborde la question des droits et des devoirs des élus sous l'angle de la déontologie, des incompatibilités, de l'exercice de leur mandat ou encore de la responsabilité pénale. Si le SYVICOL salue les objectifs recherchés par le projet de loi sous examen et se réjouit de voir aboutir certaines de ses revendications longues de plusieurs années sinon décennies, il regrette toutefois que le projet de loi n'instaure pas un véritable statut de l'élu local que le SYVICOL avait pourtant appelé de ses vœux.

L'avis adopté par le comité se résume comme suit :

- Le SYVICOL rappelle que chacun des aspects faisant l'objet du présent projet de loi a fait l'objet d'une proposition concrète de sa part, à laquelle il sera fait référence dans l'avis. C'est notamment le cas en ce qui concerne les principes déontologiques, le SYVICOL ayant soumis dès 2016 une proposition d'un Code de conduite pour les élus communaux s'inspirant dans une très large mesure du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, adapté au secteur communal. Il regrette dès lors la vision minimaliste des principes déontologiques introduits, qui ne tient pas compte de ses nombreuses observations antérieures.
- Il propose de définir le champ d'application des principes déontologiques repris au nouveau chapitre 1^{er}.
- Il demande à voir compléter le nouvel article 4^{ter} par des principes directeurs et des devoirs s'inspirant du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière



d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, dans un souci de transparence et d'égalité de traitement entre les élus.

- Afin de lever toute ambiguïté, le SYVICOL propose de reformuler l'article 4^{quater} pour mettre l'accent sur l'interdiction d'accepter des cadeaux ou avantages similaires au-delà du seuil de 150.-EUR et de préciser qu'il s'agit d'une valeur approximative.
- Si le SYVICOL comprend les motifs ayant conduit à l'introduction d'une obligation de déclaration d'intérêts, il insiste pour que le dispositif soit proportionné au risque qu'il entend combattre afin de prévenir toute atteinte excessive aux libertés et droits fondamentaux des élus. Les données communiquées doivent partant se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour assurer le respect des interdictions formelles posées par l'article 20 de la loi communale modifiée. Il s'oppose ainsi avec vigueur à l'indication de toute catégorie de revenus. Il exprime également ses réserves par rapport à la déclaration du patrimoine immobilier, dans la mesure où un élu ne tire pas automatiquement un avantage du seul fait d'être propriétaire d'un bien dans la commune.
- Inversement, une adaptation des devoirs de délicatesse aux circonstances actuelles, toujours dans un but de proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi, serait de l'avis du SYVICOL souhaitable, de sorte que ne seraient plus visés à l'article 20, point 1°, que les parents au premier degré.
- Il formule également une série de propositions relatives aux modalités de remise et de publication des déclarations de nature à clarifier le texte et faciliter son application pratique.
- Il s'oppose fermement à ce qu'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur soit désigné comme référent déontologue, alors que cette mission est incompatible avec la mission de contrôle des communes dévolue au ministère. En effet, le conseiller communal doit pouvoir s'en remettre en toute confidentialité à un organe collégial dont la composition est un gage d'indépendance et d'impartialité. Pour le SYVICOL, cela ne peut être que le comité de déontologie du conseiller communal qui peut désigner en son sein un ou plusieurs référents déontologues chargés de répondre exclusivement aux demandes de conseil.
- Le SYVICOL approuve la création d'un comité de déontologie du conseiller communal, ce qui correspond à une de ses propositions. Néanmoins, il conçoit les attributions du comité de manière plus large, et demande que lui soient dévolues trois missions : une mission de conseil, une mission de contrôle, et une mission de sensibilisation.
- Chaque élu doit avoir le droit de consulter le comité pour toute question relative à l'interprétation et à l'application des articles 4^{ter} à 4^{quinquies}, 11^{ter}, 11^{quater}, et 20. Celui-ci peut également être saisi par deux conseillers communaux au moins qui allèguent un manquement au respect des articles 4^{ter} à 4^{quinquies}, 11^{ter}, 11^{quater}, et 20.
- En ce qui concerne les incompatibilités, le SYVICOL est d'accord avec l'adaptation de l'article 11^{ter}, paragraphe 2, de la loi communale modifiée visant le personnel de l'école fondamentale et des maisons relais. De même, il approuve l'insertion, parmi les administrations de l'Etat dont les agents ne peuvent pas accéder aux fonctions de bourgmestre ou d'échevin si la commune de leur résidence fait partie du ressort territorial de leur activité, de trois nouvelles administrations. En revanche, il s'interroge sur le maintien à l'article 11^{quater}, point 2, des ministres d'un culte.



- Le SYVICOL salue le changement de dénomination qui consiste à remplacer les termes « congé politique » par « décharge pour activités politiques ».
- Il plaide pour un remboursement plus régulier et flexible des indemnités sur une base mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle.
- Le SYVICOL demande de remplacer l'article 85*bis* nouveau, imposant à la commune de souscrire une assurance visant à couvrir sa responsabilité civile, mais qui n'apporte aucune plus-value par rapport à la situation actuelle, par un dispositif rendant la commune, le syndicat de communes ou l'établissement public placé sous la surveillance de la commune civilement responsable du paiement des amendes auxquelles seraient condamnés ses mandataires publics dans l'exercice normal de leurs fonctions. Il propose de préciser expressément les conditions de l'action récursoire qui pourra être intentée en cas de dol ou de faute lourde.
- Le projet de loi introduit une responsabilité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance de la commune. Si, sur le fond, la proposition a le mérite d'élargir le champ du droit pénal axé sur la responsabilité de la seule personne physique, l'élu, elle n'est pas un remède contre les poursuites à son encontre, puisque la responsabilité des personnes physiques, auteurs ou complices des mêmes infractions, subsiste. L'élu ne sera pas davantage protégé et il courra le même risque pénal quelle que soit la gravité de sa faute, la seule différence étant que s'il se retrouve devant le juge, il ne sera peut-être pas le seul. Le SYVICOL regrette la voie choisie par les auteurs, et rappelle sa proposition d'introduire un mécanisme réellement protecteur de l'élu. Tel serait le cas si la responsabilité pénale de la personne morale de droit public devait être recherchée au premier chef, à moins qu'une faute personnelle de l'élu, détachable de l'exercice de son mandat, puisse lui être reprochée.
- En revanche, le SYVICOL voit une piste d'amélioration avec l'introduction, sous certaines conditions, d'une responsabilité de la personne morale de droit public lorsqu'un crime ou un délit aura été commis par une personne soumise à l'autorité de l'organe légal de la personne morale. A condition que la responsabilité pénale de la commune vienne se substituer à celle personnelle des membres du collège des bourgmestre et échevins, le nouvel article 43-1, paragraphe 3, représente aux yeux du SYVICOL une avancée importante et louable.
- Sur la forme, le SYVICOL insiste sur une reformulation de l'article 43-1 afin de rendre les conditions y prévues cumulatives, c'est-à-dire que l'infraction doit avoir été commise au nom et dans l'intérêt de la commune.
- Il s'interroge sur le sens de permettre la condamnation des personnes morales de droit public visées au paiement d'une amende, et est d'avis qu'une déclaration de culpabilité constituerait une peine plus appropriée que l'imposition d'une amende, tout en étant un symbole fort permettant à la victime d'obtenir plus facilement une réparation civile pour les préjudices subis.
- Le SYVICOL se réjouit de la volonté des auteurs du projet de loi de remédier à une situation particulièrement injuste en pratique qui fait qu'un bourgmestre, chaque fois qu'il accorde ou refuse une autorisation de construire sur base du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, commet potentiellement une infraction à l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain. Il craint néanmoins que la solution proposée, qui consiste à exiger la volonté de commettre l'infraction, ne soit pas adaptée. Deux alternatives sont possibles : soit, la



responsabilité pénale de la commune vient se substituer d'office à celle du mandataire local, hormis le cas où une faute personnelle détachable de l'exercice de son mandat peut lui être reprochée. Soit, on arrive à la conclusion qu'il n'est opportun d'appliquer de telles sanctions à un élu, ni même à une commune, et il convient de l'exclure du champ d'application de l'article 107 précité, en rappelant que le droit pénal commun s'applique toujours en cas d'infraction.

Le comité avise également deux règlements grand-ducaux d'exécution du projet de loi ci-dessus :

1.2. Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux

Ce projet de règlement grand-ducal a pour objet d'exécuter les articles *4quinquies* et *4septies* du projet de loi précité qui prévoient l'adoption de règlements grand-ducaux, l'un pour déterminer le contenu des déclarations d'intérêts et du patrimoine immobilier et l'autre pour fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité de déontologie du conseiller communal, ci-après « le comité ».

L'avis insiste notamment sur les points suivants :

- Le SYVICOL propose, pour des raisons pratiques, de nommer trois membres et autant de suppléants au comité de déontologie des conseillers communaux. Afin de garantir l'indépendance et l'impartialité du comité, ses membres doivent avoir cessé leurs fonctions ou leur mandat.
- Il est d'accord avec la nomination par le ministre de l'Intérieur d'un ancien magistrat et de deux anciens membres d'un conseil communal, mais demande que ces derniers soient nommés sur sa proposition.
- Il s'oppose à ce que le secrétariat du comité soit confié à un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur et propose de mettre à la disposition du comité un fonctionnaire du SYVICOL pour cette tâche.
- Il demande d'ajouter l'obligation de respecter un devoir de réserve et de confidentialité par rapport aux faits et aux informations dont les membres du comité et du secrétariat auraient eu connaissance dans le cadre des travaux du comité.
- Le SYVICOL suggère de préciser que les réunions du comité ne sont pas publiques.
- Il est d'accord avec les modalités de la saisine du comité, à compléter par l'indication du nom et de l'adresse de ses auteurs ainsi que du conseil communal dont ils sont membres.
- Il approuve le fait que le comité informe le conseiller communal concerné par un manquement allégué aux articles *4ter* à *4quinquies*, *11ter*, *11quater*, et 20 mais propose également que celui-ci puisse faire valoir son point de vue par écrit auprès du comité.
- Afin d'apporter une réponse rapide, le SYVICOL propose de reprendre l'idée d'un référent déontologue désigné parmi les membres du comité, chargé de répondre exclusivement aux demandes de conseil et ce endéans un délai d'un mois maximum.
- L'attribution d'un jeton de présence doit se limiter aux membres du comité.



- Les informations à fournir dans la déclaration d'intérêts et dans la déclaration du patrimoine immobilier doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour constater les interdictions visées à l'article 20 de la loi communale modifiée de sorte que :
 - l'indication de toute catégorie de revenus est à supprimer ;
 - l'indication de toute indemnité ou jeton perçu pour l'exercice d'un autre mandat politique est à supprimer ;
 - l'indication de la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, de sociétés civiles, ou l'exercice de toute autre activité étrangère à la fonction de conseiller communal à laquelle il se livre, est à limiter aux fonctions renseignées à l'article 20, point 3° de la loi communale modifiée ;
 - l'indication de la participation à des associations ou à des fondations est à limiter à celles ayant leur siège sur le territoire de la commune où le conseiller communal exerce ses fonctions ainsi qu'aux fonctions impliquant une prise de décision ou une participation active à l'association ou à la fondation ;
 - l'indication de toute participation financière à une entreprise ou à un partenariat lorsque celle-ci pourrait influencer sur l'exercice de la fonction de conseiller communal ou lorsqu'elle confère une influence significative sur les affaires de l'entreprise ou du partenariat en question est à supprimer.

1.3. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux

Le projet de règlement grand-ducal avisé constitue le complément des modifications apportées par le projet de loi sous 1.1. à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui le prévoit à son article 79.

Ci-dessous les principaux éléments de l'avis :

- Le SYVICOL salue le changement de dénomination qui consiste à remplacer systématiquement les termes « congé politique » par « décharge pour activités politiques ».
- Il marque son accord avec les augmentations du droit à une décharge pour activités politiques prévues à titre individuel, selon la fonction exercée et la taille de la commune, et du contingent d'heures attribuées à chaque commune pour être réparties librement parmi les membres du conseil.
- Il approuve également le dédoublement de l'indemnisation de la décharge pour activités politiques des personnes exerçant une activité libérale ou sans profession.
- Il demande de prévoir une liquidation mensuelle, plutôt qu'annuelle, des indemnités susmentionnées.



2. Projet de règlement grand-ducal déterminant le contenu de la transmission des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire ou à l'approbation

Sous le deuxième point de l'ordre du jour, le comité avise le projet de règlement grand-ducal déterminant le contenu de la transmission des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire ou à l'approbation.

Le texte en question est prévu par le projet de loi n°7514 qui apportera une réforme de la tutelle administrative sur les communes. L'objectif consiste à harmoniser les dossiers dont le ministère de l'Intérieur sera saisi pour approbation, dans les cas où cette dernière sera maintenue, ou dans le cadre de la nouvelle procédure de transmission obligatoire. Aussi, le projet est-il accompagné de deux annexes énumérant les délibérations tombant sous l'un ou l'autre régime et en définissant chaque fois le contenu minimal et les pièces justificatives à joindre.

Le comité salue le projet de règlement pour son caractère d'aide-mémoire, tout en appelant à une simplification administrative maximale. Il critique notamment l'obligation de transmettre au ministère des documents ou informations dont ce dernier devrait disposer, tels que les résultats des examens qu'il organise.

3. Divers

Le comité est informé du fait que la prochaine réunion aura lieu le 14 novembre 2022 au siège du SYVICOL.