



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

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

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur pour son courrier du 18 juillet 2022, par lequel elle lui a soumis pour avis le présent projet de règlement grand-ducal, ensemble avec le projet de loi n°8052 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 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.

Le présent avis précise et complète les remarques formulées dans l'avis du SYVICOL relatif au projet de loi n°8052 du même jour.

II. Éléments-clés

Le présent avis se résume comme suit :

- 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** (article 2).
- 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** (article 2).
- 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 (article 2).



- 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 (article 2).
- Le SYVICOL suggère de préciser que les réunions du comité ne sont **pas publiques** (article 3).
- 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 (article 4).
- 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 (article 5).
- Afin d'apporter une réponse rapide, le SYVICOL propose de reprendre l'idée d'un **référént déontologue** désigné parmi les membres du comité, chargé de répondre exclusivement aux demandes de conseil et ce endéans un délai d'un mois maximum (article 5).
- L'attribution d'un jeton de présence doit se limiter aux membres du comité (article 6).
- 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** (point 1) ;
 - 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 (point 3) ;
 - 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 (point 3) ;
 - 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** (point 4).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'institution d'un comité ainsi que la définition de ses missions relève de la loi et non d'un règlement grand-ducal. En outre, le SYVICOL observe que la formulation employée par le projet de règlement grand-ducal pour définir la mission du comité de déontologie n'est pas la même que celle utilisée par le paragraphe 2, alinéa 2 de l'article *4septies* du projet de loi.



Comme il est d'avis que cette disposition devrait figurer dans la loi, il renvoie à ses remarques formulées à l'analyse de l'article 4^{septies} du projet de loi.

Article 2

Cet article détermine la composition du comité de déontologie des conseillers communaux, qui serait composé de cinq membres et autant de suppléants, à savoir un membre de la magistrature ou un ancien magistrat, trois anciens membres d'un conseil communal et le référent déontologue, donc un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur.

Le SYVICOL a déjà indiqué dans son avis relatif au projet de loi n°8052 qu'il s'oppose fermement à ce qu'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur siège dans le comité, pour des raisons évidentes d'incompatibilité. Il est également d'avis que les membres du comité doivent avoir cessé leurs fonctions ou leur mandat, comme c'est le cas d'ailleurs des membres du comité consultatif sur la conduite des députés et des membres du comité d'éthique (pour les membres du gouvernement). De cette manière, le reproche de connivence ou d'un manque d'impartialité ne pourra leur être opposé, sans pour autant donner l'impression que l'élu est jugé par ses pairs.

Il approuve le choix de nommer des anciens membres d'un conseil communal, qui sont sensibilisés aux questions communales, ainsi qu'un ancien magistrat qui pourra, du fait de son expérience, apporter un éclairage juridique sur les questions soumises au comité. Toutefois, il est d'avis qu'il faudrait limiter les membres du comité à trois – et autant de suppléants-, pour des raisons pratiques. En effet, il pourrait s'avérer compliqué de trouver des membres correspondant au profil recherché, tandis qu'il est plus facile de réunir un nombre restreint de membres dans des délais courts.

Le comité désigne son président ainsi qu'un ou plusieurs référents déontologues, chargés de répondre aux demandes de conseil sur base de l'article 4^{septies}, paragraphe 1^{er}, point 1° (selon la proposition du SYVICOL).

En ce qui concerne la nomination des membres, le SYVICOL demande que les membres du comité issus d'un conseil communal soient nommés par le ministre de l'Intérieur sur sa proposition ou, tout au moins, à ce qu'il soit consulté sur le choix de ces membres.

Pour les mêmes raisons d'indépendance et d'impartialité du comité par rapport au ministère de tutelle des communes, le SYVICOL s'oppose à ce que le secrétariat du comité soit confié à un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Il est prêt à mettre à la disposition du comité un fonctionnaire du SYVICOL pour assurer le secrétariat, conformément à sa mission statutaire qui est de faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs fonctions.

Le SYVICOL s'étonne du fait que le ministre puisse révoquer un membre du comité « qui ne remplit plus les critères d'honorabilité ». Outre le fait que l'appréciation de tels critères est à géométrie variable, le SYVICOL donne à considérer qu'en cas de condamnation pénale, le juge pourra toujours assortir la peine de l'interdiction de certains droits civils et politiques ou de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, ce qui entraînerait le remplacement du membre concerné.

Finalement, le SYVICOL est d'avis que les membres du comité et du secrétariat, dans la mesure où ils auront connaissance dans le cadre des travaux du comité de faits et informations confidentiels, devraient être soumis à un devoir de réserve et respecter le caractère confidentiel



des données leur transmises ou portées à leur connaissance, sauf obligation légale de dénoncer un crime ou un délit.

L'article 1^{er} serait dès lors rédigé comme suit :

(1) Le comité de déontologie du conseiller communal, ci-après dénommé « le comité », est composé de trois membres, comprenant un ancien magistrat et deux anciens membres d'un conseil communal.

Pour chaque membre effectif, un membre suppléant est désigné.

Le comité désigne son président et un ou plusieurs référents déontologues, à qui il peut déléguer la mission de donner à titre confidentiel à tout conseiller communal qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 conformément à l'article 4septies, paragraphe 1^{er}, point 1^o.

(2) Les membres du comité sont nommés par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre », sur proposition du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, en abrégé « SYVICOL », pour les anciens membres d'un conseil communal.

(3) Le secrétariat du comité est assuré par un fonctionnaire du SYVICOL.

(4) idem

(5) En cas de remplacement d'un membre en cours de mandat, le remplaçant achève le mandat du membre qu'il remplace.

En cas de démission d'un membre, ce dernier continue à siéger jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement.

En cas de vacance au comité, il est procédé à la nomination d'un nouveau membre.

(6) Les membres du comité ainsi que les personnes qui en assurent le secrétariat doivent faire preuve d'un devoir de réserve et ne peuvent divulguer les faits et informations dont ils auraient connaissance de raison de leurs fonctions si ce n'est aux fins nécessaires à la réalisation des travaux du comité, sauf le délit d'entrave à l'exercice de la justice.

Article 3

Cet article est relatif à l'organisation et au fonctionnement du comité. Le SYVICOL approuve le fait que le comité puisse se réunir en présentiel ou par visioconférence, ce qui devrait permettre de réunir ses membres plus facilement et ainsi de raccourcir les délais pour rendre un avis.

Il convient de préciser ici que les réunions du comité ne sont pas publiques.

Article 4



L'article 4 donne des précisions sur la saisine du comité, qui se fait par écrit. Elle doit être motivée et accompagnée d'un résumé clair et précis des faits lui permettant de donner un avis sur l'application des articles 4^{ter} à 4^{quinqies}, 11^{ter} et 11^{quater} et 20 de la loi communale modifiée.

Le SYVICOL demande que la saisine indique également le nom et l'adresse de ses auteurs, ainsi que le conseil communal dont ils sont membres.

Article 5

L'article 5 fixe le délai endéans lequel le comité donne son avis, qui est de trois mois suivant sa saisine. Comme il s'agit d'un délai relativement long et que le conseiller communal, qui a un doute par rapport à une situation à laquelle il se trouve lui-même confronté, a le plus souvent besoin d'une réponse rapide, le SYVICOL est d'avis qu'il serait utile de raccourcir et d'alléger les voies administratives pour que le conseiller communal obtienne un conseil ou une orientation dans les plus brefs délais.

Il reprend dès lors l'idée du référent déontologue, désigné parmi les membres du comité, qui serait chargé de répondre exclusivement aux demandes de conseil et ce endéans un délai plus court, d'un mois maximum. S'il estime que la question posée est trop complexe, le référent déontologue pourra toujours la soumettre à l'examen du comité dans son ensemble.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal proposent d'informer le conseiller communal qu'une demande a été introduite par un conseiller auprès du référent déontologue. Le SYVICOL approuve cette façon de procéder, mais il estime également que la personne concernée doit avoir la possibilité de faire valoir son point de vue par écrit auprès du comité. Il est encore d'avis qu'il serait utile d'informer de la saisine le bourgmestre de la commune afin que celui-ci puisse le cas échéant prendre les mesures nécessaires en attendant l'avis du comité, par exemple proposer de reporter un point figurant à l'ordre du jour de la réunion du conseil.

L'article 5 se lirait alors comme suit :

(1) Le comité donne ses avis par écrit dans un délai de trois mois suivant sa saisine.

(2) Lorsque le comité a été saisi par au moins deux conseillers communaux sur base de l'article 4septies, paragraphe 3, de la loi précitée du 13 décembre 1988, il informe, par lettre recommandée et à titre confidentiel, le conseiller communal concerné, qui peut faire valoir son point de vue par écrit auprès du comité endéans le mois suivant cette notification, ainsi que le bourgmestre de la commune concernée.

(3) En cas de saisine par un conseiller communal sur base de l'article 4septies, paragraphe 2, la demande est transmise par le secrétariat du comité au référent déontologue désigné conformément à l'article 1^{er}.

Le référent déontologue donne son avis par écrit dans le délai d'un mois suivant sa saisine.

Le référent déontologue peut, s'il estime nécessaire, saisir le comité qui en informe l'auteur de la saisine.

Article 6



Cet article prévoit que la participation aux réunions du comité donne droit à un jeton de présence de 100 euros. Le SYVICOL est d'avis que l'attribution d'un jeton de présence doit se limiter aux membres du comité.

Article 7

Cet article précise le contenu de la déclaration d'intérêts des conseillers communaux et de la déclaration du patrimoine immobilier dont les formulaires figurent à l'annexe 1 et 2.

Le SYVICOL renvoie principalement à ses remarques formulées dans son avis relatif au projet de loi n°8052 et plus précisément à l'article *4quinquies*. Il rappelle que les obligations de déclaration imposées au conseiller communal doivent être proportionnées au risque qu'il s'agit d'éviter afin de prévenir toute atteinte excessive à la vie privée et familiale, au principe d'égalité, à la liberté d'entreprendre et de manière générale aux libertés publiques et droits fondamentaux consacrés par la Constitution. L'article 20 de la loi communale modifiée, qui impose plusieurs interdictions formelles, fait donc office de référence et les informations à fournir dans les déclarations d'intérêts doivent partant se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour identifier les cas de conflit d'intérêts visés à cet article.

Le SYVICOL s'oppose par conséquent avec vigueur à toute indication d'une catégorie de revenus, étant donné qu'il importe peu que le conseiller communal perçoive 1 euro ou 5.000 euros, du moment où il se trouve dans l'une des trois situations de conflit d'intérêts visées par l'article 20 la loi communale modifiée.

En ce qui concerne l'information relative au point 1°, toute indemnité ou jeton perçu pour l'exercice d'un autre mandat politique, elle est irrelevante par rapport à l'article 20. De plus, ce ne sont pas des informations confidentielles : en cas de cumul avec un autre mandat national ou européen, le conseiller communal est astreint par cette institution à une obligation de déclaration, qui peut être librement consultée. De la même manière, la commune et a fortiori les conseillers communaux ont connaissance de la participation, en qualité de représentant de la commune, du conseiller communal à d'autres personnes morales de droit public dont la commune est membre, puisque c'est le conseil communal qui le nomme.

Pour ce qui est de la participation à des associations, le SYVICOL part du principe que ce sont les associations sans but lucratif et les fondations qui sont visées. Aucune d'entre elles ne figure cependant à l'article 20 de la loi communale modifiée. La question de l'attribution de subsides par la commune à une association se pose néanmoins en pratique. Dans un souci de transparence et par analogie à l'article 20, point 3°, on pourrait concevoir une obligation de déclaration doublement limitée. D'une part, seule une fonction 'dirigeante' au sein d'une association ou d'une fondation serait visée, c'est-à-dire les fonctions de membre du conseil d'administration ou du comité de direction, directeur ou trésorier. D'autre part, la déclaration serait limitée aux associations ou fondations ayant leur siège sur le territoire de la commune où le conseiller communal exerce ses fonctions. En revanche, le simple fait d'être adhérent ou membre, y compris à titre honorifique, d'une association ou d'une fondation ne devrait pas faire l'objet d'une déclaration. Ces informations pourraient utilement faire l'objet d'un point supplémentaire à la suite du point 3, alors que le projet de règlement grand-ducal les vise deux fois (point 1 et point 3).



Le point 3 impose au conseiller communal de déclarer « la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations, de sociétés civiles, ou l'exercice de toute autre activité étrangère à la fonction de conseiller communal à laquelle il se livre, que celles-ci soient rémunérées ou non ». Le SYVICOL insiste pour que l'obligation de déclaration se limite aux interdictions limitativement énumérées à l'article 20, point 3° de la loi communale modifiée, auquel il est renvoyé. Or, cet article ne s'intéresse à la participation du conseiller communal dans une société civile ou commerciale que du point de vue de sa fonction au sein de celle-ci : associé, gérant, administrateur, membre du conseil d'administration, etc. Ces fonctions sont limitativement énumérées et elles concernent uniquement les cas où le conseiller communal a le pouvoir de prendre des décisions ou exerce des fonctions de gestion.

Le même raisonnement s'applique au point 4° qui concerne la 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 et qui est dépourvu d'intérêt en tant que tel. Ces informations n'étant pas requises eu égard à l'article 20, ce point est à supprimer.

Articles 8 et 9

Ces articles n'appellent pas d'observations particulières de la part du SYVICOL.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 17 octobre 2022