

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 Conseil d'État

(12 novembre 2024)

Par dépêche du 22 juillet 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 3 et 17 novembre ainsi que 13 décembre 2022.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité de déontologie du conseiller communal créé à travers le nouvel article 4^{septies} que le projet de loi n° 8052¹ propose d'insérer dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Le texte en projet vise aussi à préciser la teneur de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier que chaque élu communal devra établir dans le mois de sa prestation de serment en vertu du nouvel article 4^{quinquies} introduit par le même projet de loi.

En ce qui concerne les termes « conseiller communal », le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 de son avis de ce jour relatif au projet de loi n° 8052 précité et à la proposition de texte y formulée.

De manière générale, le Conseil d'État constate des divergences considérables entre le projet de règlement sous avis et le projet de loi n° 8052 qui lui sert de fondement légal. Il rappelle que le pouvoir réglementaire conféré au Grand-Duc par la Constitution ne lui permet pas d'étendre ou de

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 (doc. parl. n° 8052, n° CE 61.112).

restreindre la portée de la loi, au risque sinon de voir le règlement grand-ducal dépasser le cadre de la loi et d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} entend instaurer un comité de déontologie du conseiller communal et lui confier la mission de conseiller les membres des conseils communaux sur l'application des articles 4^{ter} à 4^{septies}, 11^{ter}, 11^{quater} et 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Étant donné que ce comité aura, au moment de l'adoption du règlement grand-ducal sous examen, déjà été « créé » par l'article 4^{septies} du projet de loi n° 8052 précité, il est superfétatoire de l'« instaurer » à nouveau, de sorte que la disposition afférente est à omettre.

Pour ce qui est de la mission consistant à conseiller les membres des conseils communaux sur l'application d'un certain nombre de dispositions communales, elle semble en contradiction avec le fait que le paragraphe 2 de l'article 4^{septies} du projet de loi n° 8052 précité réserve la faculté de saisir le comité aux seuls référent déontologue et ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions. Si les élus communaux ne disposent d'aucune possibilité de le saisir directement, il n'est pas clair de quelle manière le comité de déontologie pourra leur prodiguer des conseils comme l'envisage la disposition sous examen. Il est ainsi manifestement nécessaire d'harmoniser les deux dispositifs.

Article 2

Il ressort du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la disposition sous revue que le référent déontologue, qui est un fonctionnaire du ministère de tutelle (article 4^{sexies} de la loi communale telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n° 8052 précité) et qui peut saisir le comité de déontologie (article 4^{septies}, paragraphe 2, de la loi communale telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n° 8052 précité), fait également partie du comité de déontologie du conseiller communal en tant que membre. Tel que le Conseil d'État l'a déjà soulevé dans son avis de ce jour au sujet du projet de loi n° 8052 précité, les missions et prérogatives attachées à la fonction de référent sont susceptibles de faire naître des doutes quant à l'impartialité à la fois du référent déontologue et du comité de déontologie.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit la désignation d'un suppléant pour chaque membre effectif. Il n'est pas précisé comment les suppléants sont désignés. Le paragraphe 2 prévoit seulement la nomination par le ministre des membres du comité.

Hormis ce qui concerne la présidence, il n'est d'ailleurs pas précisé dans quelles circonstances il est fait appel au suppléant et dans la suite du texte en projet il n'est toujours question que des « membres du comité ». Par conséquent, le Conseil d'État propose de compléter le texte sous revue par une disposition qui précise ce qui suit :

« Le membre effectif qui est empêché d'assister à une réunion se fait représenter par son suppléant ».

Au paragraphe 5, alinéa 3, la possibilité de révoquer un membre ne remplissant plus les critères d'honorabilité surprend alors que le projet de loi n° 8052 précité ne prévoit ni de condition d'honorabilité ni d'enquête d'honorabilité à réaliser au moment de la nomination. Le renvoi « aux critères d'honorabilité » qui est opéré manque donc de substance. La disposition risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État demande par conséquent aux auteurs de supprimer la disposition sous revue ou de compléter le projet de loi sur ce point.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend que le comité de déontologie ne se réunit qu'en cas de besoin. Il se pose la question s'il ne serait pas utile de prévoir qu'il se réunit au moins une fois par année pour assurer qu'il est effectivement opérationnel.

Le paragraphe 2 prévoit que le comité de déontologie ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente sans envisager l'hypothèse où il serait nécessaire de faire appel aux suppléants. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 2.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'alinéa 1^{er} dispose que le comité de déontologie doit rendre ses avis dans les trois mois de sa saisine. Comme le Conseil d'État l'a déjà fait observer dans son avis de ce jour sur le projet de loi n° 8052, le délai de trois mois accordé au comité de déontologie paraît long au regard du fait que le référent déontologue est tenu, au vœu du nouvel article 4sexies, de répondre aux demandes qui lui sont adressées dans un délai ne dépassant pas un mois.

L'alinéa 2 indique que si la saisine du comité de déontologie fait suite à une demande introduite par un conseiller communal auprès du référent déontologue, « le conseiller communal en est informé par le référent déontologue ». Telle que la disposition est rédigée, elle signifie que le référent déontologue doit informer le conseiller communal de la saisine du comité de déontologie, mais pas nécessairement de l'avis rendu. L'information relative à l'avis rendu par le comité n'est prévue que pour le seul cas où celui-ci a été consulté dans le cadre d'une saisine du référent par un conseiller communal, à l'exclusion des autres cas de figure de saisine du comité. Le Conseil d'État renvoie à son avis précité de ce jour relatif projet de loi et propose de prévoir de manière plus générale que « [l]e référent déontologue informe le membre du corps communal par écrit de la saisine du comité de déontologie et lui transmet l'avis rendu par ce comité ».

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article 7 précise la teneur de la déclaration d'intérêts que les conseillers communaux doivent établir dans le mois de leur prestation de serment.

À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, il n'est pas nécessaire de reprendre le délai endéans lequel la déclaration d'intérêts doit être établie étant donné que ce délai figure déjà au nouvel article 4^{quinqüies} de la loi communale issu du projet de loi n° 8052 précité. Il suffit ainsi d'écrire :

« La déclaration d'intérêts visée à l'article 4^{quinqüies} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 renseigne : [...] ».

Au point 1^o, le Conseil d'État comprend à la lecture du commentaire de l'article que les élus doivent déclarer les « indemnités et jetons » qu'ils touchent du fait de leur « participation à des associations » et non pas dresser une liste des associations auxquelles ils adhèrent. Cette exigence pourrait être plus clairement exprimée en visant « toute indemnité ou jeton perçu pour l'exercice d'un autre mandat politique, ou la participation à des associations ».

Le Conseil d'État constate qu'en se focalisant de la sorte sur les rémunérations, le projet de règlement grand-ducal diverge du projet de loi n° 8052, qui vise clairement les activités tant rémunérées que non-rémunérées. Il rappelle à ce sujet qu'un règlement grand-ducal ne saurait restreindre la portée de la loi qui lui sert de fondement légal, au risque sinon d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le point 2^o oblige les élus à déclarer toute activité salariée ou indépendante mais non les activités exercées sous un statut de fonction publique. Or, le Conseil d'État relève que l'article 4^{quinqüies} du projet de loi n° 8025 précité ne comporte pas de distinction à cet égard étant donné qu'il vise de manière générale « les activités professionnelles ». Il rappelle ici encore qu'un règlement grand-ducal ne peut restreindre la portée de la loi qui lui sert de fondement. Le point sous revue risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le point 3^o oblige les élus à déclarer, outre la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de sociétés civiles, « l'exercice de toute autre activité étrangère à la fonction de conseiller communal à laquelle il se livre ». Le Conseil d'État estime que la déclaration de « toute autre activité » dépasse le cadre légal en ce que ce dernier vise spécifiquement les activités professionnelles et politiques ainsi que les participations à des organismes de droit privé. L'imprécision des activités visées soulève encore un problème de sécurité juridique. La disposition sous revue risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État suggère encore aux auteurs de viser les « organes de direction » plutôt que les « comités ou conseils d'administration » et de remplacer la référence aux « associations ou sociétés civiles » par l'expression « associations, sociétés ou autres groupements ».

Le point 4° concerne la déclaration de toute participation « financière » de l'élu « à une entreprise ou à un partenariat », mais uniquement lorsque celle-ci « pourrait influencer l'exercice des fonctions de conseiller communal ou confère au conseiller une influence significative sur les affaires de l'entreprise ou du partenariat en question ». Ici encore, le projet de règlement vient restreindre le champ d'application de la loi, qui vise toutes les « participations à des organismes de droit privé » sans limitation. À défaut de précision du cadre légal, la disposition sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

En tout état de cause, le Conseil d'État recommande aux auteurs d'omettre la référence à la notion de « partenariat », qui n'est pas définie et qui n'a pas de sens juridique clair dans ce contexte.

La référence à la notion d'« entreprise » sans autre précision quant à la forme juridique de celle-ci apparaît elle aussi insuffisante.

Le Conseil d'État craint encore que la restriction aux participations financières susceptibles d'influencer la manière dont le conseiller communal exerce ses fonctions, ou qui lui confèrent une influence significative sur l'entreprise en question, rende l'application concrète du texte très difficile. Qui sera juge de ces deux conditions ? Où précisément se situe, dans ce contexte, le seuil de l'influence significative ? Le commentaire, qui ne fait que reprendre la teneur du dispositif, n'offre aucune indication sur les intentions des auteurs.

Le Conseil d'État propose encore de reformuler la phrase introductive de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} comme suit :

« Pour chaque mandat, activité ou participation déclaré, le conseiller communal renseigne le montant approximatif du revenu annuel par référence à huit tranches de revenus arrêtées comme suit : [...] ».

Le paragraphe 2, qui a trait à la déclaration du patrimoine immobilier, restreint l'exigence prévue dans le nouvel article 4*quinquies* qu'il est proposé d'insérer dans la loi communale en précisant que seules les propriétés immobilières « susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts au sens de l'article 20 de la loi précitée du 13 décembre 1988 » doivent figurer dans la déclaration du patrimoine immobilier. Par conséquent, le dispositif proposé risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le paragraphe 3 renvoie aux formulaires de déclaration qui figurent en annexe au projet de règlement grand-ducal et ne donne pas lieu à observation.

Article 8

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication aurait lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur

souhaitée, soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Article 9

Sans observation.

Annexes

Les annexes devront être adaptées compte tenu des modifications qui seront entreprises pour donner suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 7.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait que la numérotation des catégories de revenus reprise à l'annexe 1 ne correspond pas à la numérotation figurant à l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de règlement sous avis.

À l'annexe 2, le Conseil d'Etat constate que le formulaire ne reprend pas la restriction que seuls les biens « susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts au sens de l'article 20 de la loi précitée du 13 décembre 1988 » doivent figurer dans la déclaration du patrimoine immobilier. Il renvoie à cet égard aux observations formulées à l'endroit de l'article 7, paragraphe 2.

Dans les deux annexes, le Conseil d'Etat suggère encore aux auteurs de compléter la référence à l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 au niveau de l'introduction de la déclaration du patrimoine immobilier par une référence au nouvel article *4quinquies* de la même loi qui prévoit l'obligation pour les élus communaux de faire ladite déclaration.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre. L'ajout des mots « et suivants » à la suite du numéro d'un article est à proscrire. Cette technique peut semer le doute quant au dernier article visé. Partant, le premier visa est à reformuler comme suit :

« Vu la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et notamment ses articles *4quinquies* et *4septies* ; ».

Selon la lettre de saisine, les avis des chambres professionnelles concernées et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été demandés. Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Au troisième visa, le Conseil d'Etat se doit de signaler que, comme l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur, il n'est pas nécessaire de le mentionner au préambule. Il pourrait en effet être déduit à tort d'une telle

mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à la consultation du Syvicol lors d'une modification ultérieure.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Ministre de l'Intérieur ».

Article 1^{er}

Il est indiqué d'écrire « [...], ci-après ~~dénommé~~ « le comité », [...] », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 2

Au paragraphe 2, les termes « dénommé le » sont superfétatoires et à omettre.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu de se référer au ministre compétent et non à son ministère en écrivant « Est nommé par le ministre un secrétaire au comité parmi les fonctionnaires relevant de son autorité. »

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer les termes « générales » et d'écrire « le premier jour du sixième mois ».

Au paragraphe 4, alinéa 2, les termes « générales » et « grand-ducal » sont à omettre.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple « 5 001 à 10 000 euros ». Par ailleurs, il faut écrire « euros » en toutes lettres.

Au paragraphe 2, le terme « également » est superfétatoire et à omettre.

Article 8

Il y a lieu d'insérer les termes « celui de » avant les termes « sa publication ».

Annexes

Aux annexes 1 et 2, la première phrase figurant en-dessous de l'intitulé est à terminer par un point final. Par ailleurs, les parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs.

À l'annexe 1, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement précité du [...] » au lieu d'introduire une forme abrégée, si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers toute l'annexe du règlement en projet, le terme « précité » entre la nature et la date du règlement en question et dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Ainsi il faut faire abstraction des termes « ci-après « le règlement grand-ducal », » et écrire à la lettre A et

suivantes « article 7, paragraphe 1^{er}, point [X°], du règlement précité du [XXX] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes