



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

---

AT/vg

### Commission des Pétitions

#### Procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2011

##### ORDRE DU JOUR :

- 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)  
- Rapporteur : Monsieur Camille Gira  
- Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande région au sujet de la problématique des conflits d'intérêts dans le chef des élus communaux

\*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région  
M. Serge Sandt, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Christine Doerner

\*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

\*

#### 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)

Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande région au sujet de la problématique des conflits d'intérêts dans le chef des élus communaux

o **Les conflits d'intérêts dans le cadre du plan d'aménagement communal**

Dans son rapport d'activité, le Médiateur consacre une partie à des plaintes relatives à des conflits d'intérêts dans le chef des élus communaux. Ainsi, l'attention du Médiateur a été attirée à plusieurs reprises sur des cas où il était évident que des membres du corps communal étaient de près ou de loin impliqués dans la prise de décision concernant des projets d'aménagement englobant des terrains qui soit leur appartenaient personnellement, soit appartenaient à des membres de leur famille.

Le Médiateur regrette en outre que lorsqu'un doute de violation de l'article 20 de la loi communale du 13 décembre 1988 est porté à connaissance du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, ce dernier ne fait pas usage de ses moyens de sanction et laisse trancher les juridictions administratives. Or le Médiateur estime que le recours aux tribunaux, bien qu'il constitue parfois l'ultime solution, ne devrait être qu'une option tout à fait subsidiaire.

M. le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région informe la Commission de la procédure appliquée en cas de plainte relative à une violation de l'article 20 de la loi communale, tout en soulignant qu'il s'agit de décisions délicates prises en conformité aux critères de neutralité et d'objectivité.

De façon générale, il y a lieu de noter que le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région est régulièrement confronté à des accusations relatives à une violation de l'article 20 de la loi précitée. Il appartient dans ce cas au Commissaire de district, après examen détaillé de la situation, de confirmer voire de réfuter le bien-fondé d'une telle accusation. Ce n'est qu'après confirmation d'une violation de la loi communale que M. le Ministre prend les mesures requises. Soulignons que le M. le Ministre ne peut agir que si une plainte est effectivement déposée auprès de son administration.

*La décision du Tribunal administratif du 24 mars 2004 – un revirement de jurisprudence*

Pour ce qui est du jugement relevé par le Médiateur, à savoir la décision du Tribunal administratif du 24 mars 2004, la Commission des Pétitions s'interroge sur l'absence d'enquête par le Commissaire de district et sur la motivation du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région d'approuver la décision communale. Pour rappel, dans le cas du jugement précité, il s'agit d'une annulation de la délibération du conseil communal laquelle avait adopté un nouveau PAG dont la régularité a été mise en cause. Or l'expert gouvernemental explique que le jugement précité est un revirement de jurisprudence.

Il y a lieu de retenir les explications suivantes de M. le Ministre au sujet de cette nouvelle jurisprudence :

L'article 20, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale du 13 décembre 1988 dispose que :

« **Art. 20.** Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur:  
1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote ».

Il est généralement admis, que cette interdiction doit être entendue de manière tout à fait restrictive, faisant interdiction aux conseillers d'être présents à la délibération dont l'issue leur procurera immédiatement et nécessairement un avantage (ou un désavantage) en argent ou

appréciable en argent, étant entendu que les délibérations portant sur des présentations de candidats ou des nominations à des emplois ou sur des poursuites judiciaires sont toujours considérées comme des délibérations à impact pécuniaire immédiat et nécessaire.

Pour citer l'ouvrage « L'art d'être édile communal » de Jean Thill « l'intérêt visé doit être un intérêt matériel, direct et personnel<sup>1</sup>.

D'abord il doit s'agir d'un intérêt appréciable en argent. Il n'est pas tenu compte d'un simple intérêt moral<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'intérêt doit être direct, né et actuel. Un intérêt indirect et éventuel serait insuffisant. Il est direct s'il affecte directement le patrimoine des membres du corps communal intéressés.

Finalement, l'intérêt doit être personnel par opposition à l'intérêt collectif qui affecte toute une catégorie d'habitants d'une commune. L'intérêt doit concerner le patrimoine des bourgmestre, échevins, conseillers, secrétaire et receveur ou celui de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ou des personnes dont ils sont les chargés d'affaires ou les fondés de pouvoir. »

La doctrine belge, face à une législation similaire retient que « l'intérêt doit être personnel, c'est-à-dire que l'intérêt – outre qu'il doit résulter immédiatement de la décision prise – doit affecter exclusivement le patrimoine du conseiller communal ou de ses proches. L'intérêt collectif n'est pas pris en compte (...) »<sup>3</sup>.

Autrement dit, l'intérêt doit résulter immédiatement de la décision prise et doit affecter exclusivement le patrimoine du conseiller communal ou de ses proches. L'intérêt collectif n'est ainsi pas pris en compte. Citons à titre d'exemple qu'un conseiller communal pourrait participer à la délibération du conseil communal décidant l'adoption d'un règlement-taxe relatif au remboursement de travaux d'infrastructures effectués dans la rue de son domicile. De même, il a été jusqu'à présent admis qu'un PAG est un règlement qui concerne tous les citoyens d'une commune et qui relève donc de l'intérêt collectif.

En résumé, avant le jugement du Tribunal administratif du 24 mars 2004, il était admis que pour qu'il y ait violation de l'article 20 de la loi communale, il fallait que les trois conditions suivantes soient donc remplies :

1. L'intérêt est matériel, c'est-à-dire qu'il est appréciable en argent.
2. L'intérêt est direct c'est-à-dire qu'il affecte directement le patrimoine d'un membre du corps communal. L'intérêt doit donc résulter immédiatement de la décision prise.
3. L'intérêt est personnel, c'est-à-dire qu'il est l'opposé de l'intérêt collectif et qu'il affecte exclusivement le patrimoine du membre du corps communal ou de ses parents ou alliés jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré.

Toutefois, dans le jugement précité, la jurisprudence luxembourgeoise a développé les considérants suivants pour motiver une décision d'annulation :

« Considérant que « par intérêt direct, au sens de la loi, on entend un intérêt matériel et actuel, appréciable en argent » par opposition à « un intérêt indirect et éventuel » lequel ne suffirait pas pour donner lieu à l'interdiction prévue par l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> (cf. doc.

---

<sup>1</sup> Jean Thill « L'art d'être édile communal » Ed. de l'Imprimerie Saint-Paul, 1989, pp. 29 ss.

<sup>2</sup> Ainsi, p. ex. la valeur d'un terrain dépend en effet directement de la nature de la zone classification dont il relève. Cette disposition ne pose guère de problème en pratique

<sup>3</sup> P. Blondiau et alii « La commune », Union des Villes et Communes de Wallonie asbl, 2000, pp. 28 et 29

parl. 2675, exposé des motifs, page 23, en phase avec l'essentiel des auteurs de la doctrine belge afférente) ;

Considérant que l'intérêt direct ainsi visé par la loi donne lieu à l'interdiction prévue par l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> sous analyse, s'il se vérifie soit en la personne même du conseil communal concerné, soit dans celle d'un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ;

Considérant que si un plan d'aménagement général, à partir de sa qualification réglementaire-même, ci-avant rappelée, est de nature à ériger des règles générales et permanentes et que sous cet aspect tous les habitants de la commune sont concernés de façon indistincte en tant que catégorie d'individus, ce seul constat ne permet cependant point d'admettre péremptoirement la conclusion que pour pareille adoption d'un plan d'aménagement général, la délibération communale afférente, quant à son objet, ne comporterait aucun intérêt direct pour les conseillers communaux ayant participé aux discussions et vote afférents, encore qu'eux mêmes ou leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement soient propriétaires ou titulaires de droits réels de terrains directement touchés par les nouvelles règles communales d'urbanisme en ce que notamment leur statut de constructibilité change à travers elles ;

Considérant que dans les hypothèses mises en avant par les demandeurs, à les voir vérifiées, où un conseiller communal lui-même, sinon un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, est propriétaire ou titulaire de droits réels sur un terrain qui n'était pas constructible sous l'ancienne réglementation communale d'urbanisme, un intérêt direct se vérifie dans leurs chefs respectifs, en ce qu'à travers la délibération communale en question portant précisément adoption de règles d'urbanisme - le nouveau PAG - ledit terrain est inclus nouvellement dans la zone constructible, de sorte que sa valeur change de manière patente en augmentant ;

Que ce changement de valeur donne immédiatement lieu à un accroissement matériel, appréciable en argent de sorte à constituer l'intérêt direct au sens de la loi, prévu par l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 précitée ;

Considérant qu'il s'ensuit que pour les conseillers communaux, bourgmestre et échevins inclus, ayant participé à un vote portant adoption provisoire, sinon définitive d'un plan d'aménagement général comportant qu'un au moins des terrains leur appartenant, sinon appartenant à un de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, change de statut en étant dorénavant inclus dans la zone constructible à travers le nouveau PAG faisant l'objet de la délibération concernée, il y a violation des dispositions de l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 précitée ;

Considérant que la sanction de pareille violation consiste dans l'annulation de ladite délibération à prononcer par le Ministre de l'Intérieur dans le cadre de son contrôle tutélaire prévu par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937, le vice se répercutant sur la décision ministérielle d'approbation en cas de non-sanction par le ministre ».

D'après le représentant du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, il y a lieu de remarquer une certaine confusion entre les termes « direct » et « personnel » dans la jurisprudence précitée. Il est question surtout d'intérêt direct et un développement sur la nature et la distinction des intérêts personnel et collectif, notamment la condition de l'exclusivité de l'intérêt personnel, fait défaut. Ce constat laisse planer un doute sur le caractère de principe de cette décision, d'autant plus que ce jugement n'a pas fait l'objet d'une procédure d'appel devant la Cour administrative.

Selon l'expert gouvernemental, ce revirement de jurisprudence est susceptible d'engendrer des conséquences dans de nombreuses communes puisqu'il est assez répandu que les membres du corps communal sont propriétaires de terrains. Suite à cette jurisprudence, le

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région a d'ailleurs mis en suspens l'approbation d'un PAG.

o Echange de vues

Les membres de la Commission se livrent à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les éléments suivants :

Implications du lien de parenté ou d'alliance du 3<sup>ème</sup> degré

La Commission des Pétitions est d'avis que les élus communaux ne sont pas tous en connaissance de l'envergure du lien de parenté et d'alliance jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré. Sans être de mauvaise foi, des cas où des élus ont participé au vote où leurs parents ou alliés ont été concernés est fort probable. Notons que l'article 20 s'applique également au recrutement du personnel de sorte que les membres du corps communal ne peuvent pas participer au vote relatif à l'engagement d'une personne ayant un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré. Voilà pourquoi la Commission propose à M. le Ministre de préciser l'implication du 3<sup>ème</sup> degré de parenté et d'alliance dans une circulaire.

M. le Ministre estime que les fonctionnaires communaux et les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région sont au courant de l'implication du 3<sup>ème</sup> degré de parenté ou d'alliance vu leur formation à l'Institut national d'administration publique (INAP). Il souligne en outre que les communes se renseignent en général auprès de son ministère ou auprès du Commissaire de district en cas de doute. Il se déclare néanmoins d'accord de fournir des explications en la matière dans le cadre d'une circulaire au sujet de la réforme de la loi électorale.

L'intérêt personnel du propriétaire de terrain

La Commission des Pétitions est d'avis que la modification d'un PAG ne concerne pas toute la population, mais que certaines personnes sont particulièrement touchées. Plusieurs citoyens profitent que leur terrain soit reclassé de sorte à en faire augmenter considérablement la valeur, tandis que pour d'autres la modification du PAG n'a aucune implication. Voilà pourquoi la Commission conclut qu'un PAG ne relève pas de l'intérêt collectif mais que certaines personnes ont un intérêt personnel dans le cadre de l'élargissement du PAG.

Certains membres de la Commission estiment que si les élus communaux possèdent des terrains, ils ne devraient pas accepter un mandat politique communal afin d'éviter tout conflit d'intérêt. Il est impérieux d'écarter tout doute et d'apaiser ainsi toute méfiance des citoyens à l'égard des élus.

Les membres de la Commission évoquent plusieurs cas de figure théoriques où des membres du corps communal posséderaient des terrains et pourraient être confrontés à un conflit d'intérêt lors des modifications du PAG. A titre d'exemple, qu'en est-il si un conseiller communal est le propriétaire de terrains qui sont reclassés dans le périmètre dans un contexte général et pour des motifs de nature urbanistique, sans que cette personne n'ait jamais exprimé une telle demande ? La Commission des Pétitions estime, de même que M. le Ministre, que le conseiller sera exclu du vote relatif au PAG. La nouvelle jurisprudence devra de toute façon être appliquée et M. le Ministre ne voit aucune difficulté si quelques conseillers ne participent pas au vote.

Soulignons encore qu'une délibération prise en contradiction avec les exigences de l'article 20 de la loi communale n'est pas nulle de plein droit mais simplement annulable, ou, dans le

contexte de la tutelle spéciale, susceptible de motiver le refus d'approbation par l'autorité de tutelle. Pour ce qui est du PAG, M. le Ministre peut refuser son approbation.

De plus, en vertu de l'article 63 de la loi communale, M. le Ministre pourrait démettre le bourgmestre de ces fonctions : « En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc, pour un temps qui ne pourra excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée. Il peut également être démis. (...) ». Or M. le Ministre n'a jamais fait usage de cette compétence et n'envisage d'ailleurs pas non plus de l'exercer à l'avenir.

Pour ce qui est du personnel communal, l'article 20 de la loi communale s'applique exclusivement au secrétaire et au receveur. C'est l'article 245 du Code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts qui s'applique aux personnes chargées d'une mission publique.

#### Modification de l'article 20 de la loi communale

M. le Ministre estime qu'une révision de l'article 20 s'impose lors d'une réforme ultérieure de la loi communale. En effet, l'article 20 ne se réfère qu'aux parents et alliés, le partenariat n'y étant pas explicitement mentionné. De même, pour ce qui est du personnel communal, le texte ne mentionne que le secrétaire et le receveur, tandis qu'une référence aux membres du service technique fait défaut. Afin d'éviter tout équivoque, il faudra adapter l'article 20 de la loi communale.

Un membre invoque en outre que l'intérêt direct n'est pas défini de manière précise dans la loi communale.

#### Présence d'élus communaux dans un Conseil d'administration

Répondant à une question afférente, M. le Ministre estime que les personnes du corps communal siégeant au Conseil d'administration d'une société de droit privé ne peuvent, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 20 de la loi communale, participer aux délibérations dont cette société ferait l'objet. Il en est autrement si un conseiller représente la commune au Conseil d'administration d'une société de droit privé de laquelle la commune détient des parts. Dans ce cas, le conseiller siège au conseil à cause de son mandat et agit dans l'intérêt communal. C'est ainsi que la participation aux délibérations n'est pas contraire à l'article 20 de la loi communale.

Il est admis que les membres du corps communal représentant une *asbl* et participant au vote attribuant des subsides à l'association dont ils sont membres, ne sont pas dans un conflit d'intérêt. En effet, afin qu'il y ait violation de l'article 20 de la loi communale, il faut que l'intérêt soit matériel et donc appréciable en argent pour son propre compte.

#### Conflit d'intérêt suite à l'alliance de membres du corps communal

Il est souligné qu'un conflit d'intérêt surgit lorsque deux membres du conseil communal vivent en couple. La modification de la loi électorale du 18 février 2003 (cf. projet de loi 5858) ne remédie pas à cette situation.

En vertu de l'alinéa premier de l'article 196 modifié de la loi électorale, les membres du conseil communal ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou vivre en partenariat en vertu d'une déclaration ad

hoc. Les personnes vivant en concubinage non légalement reconnu ne sont pas concernées *de facto*, c'est-à-dire que deux concubins peuvent faire partie d'un même conseil communal.

L'avant-dernier alinéa dispose qu'une alliance ou un partenariat survenu ultérieurement entre les membres du conseil n'emporte pas révocation de leur mandat. Nonobstant le fait que cette disposition n'est pas nouvelle, mais uniquement adaptée pour tenir compte du partenariat, la Commission des Pétitions estime qu'elle nécessite d'être réexaminée ultérieurement, puisque, du point de vue politique, une situation où un couple est membre du conseil communal s'avère difficile.

M. le Ministre est également en faveur d'une modification de l'article 196 de la loi électorale, tout en soulignant que les personnes concernées devraient néanmoins faire preuve d'une certaine délicatesse et renoncer de leur propre initiative à leur mandat.

La Commission des Pétitions est d'avis que, nonobstant le fait que divers cas de figure de conflits d'intérêts doivent être réglés par le législateur, les élus communaux devraient faire preuve de délicatesse et de décence en assumant leurs responsabilités de leur propre initiative.

- **Incompatibilité d'un mandat politique et de l'activité professionnelle en tant que promoteur**

M. le Président se demande s'il ne faudrait pas retenir l'incompatibilité d'un mandat politique communal et de l'activité professionnelle en tant que promoteur. M. le Ministre estime qu'il ne peut pas intervenir sans preuve concrète d'une violation de l'article 20 de la loi communale et qu'il faut au moins des accusations de la part des citoyens avant que le Commissaire de district puisse enquêter. Il ne faut pas perdre de vue que ce sont les citoyens qui ont élu, voire réélu une personne exerçant l'activité professionnelle du promoteur. M. le Ministre est d'avis que l'article 245 du Code pénal est suffisant comme moyen contre toute prise illégale d'intérêt.

- **Autorisation de construire**

Suite à la problématique relevée dans le débat d'orientation de la Commission des Pétitions de l'année précédente au sujet des autorisations de construire, il a été suggéré de modifier la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Dans le cadre de la réforme de la loi précitée, M. le Ministre propose d'ajouter aux articles 37 et 39 une disposition qui attribue une mission de contrôle préalable des terrains et des chantiers aux autorités communales.

La Commission est en principe en faveur de cette proposition du contrôle préalable, mais fait pourtant valoir qu'une telle mission de contrôle présuppose une base légale solide d'autant plus que les bourgmestres ne disposent plus de la compétence d'officier de police judiciaire. Il est à définir sous quelles conditions le bourgmestre et son service technique pourront accéder à un chantier.

L'expert gouvernemental précise que le bourgmestre est une autorité de police administrative, c'est-à-dire que ses décisions doivent être exécutées par les agents de police. Mais ni le service technique ni le bourgmestre ne peuvent avoir accès à un chantier privé sans autorisation du propriétaire.

En guise de conclusion, la Commission se prononce en faveur de la proposition à condition que les communes se voient attribuer les compétences et les moyens pour effectuer un tel contrôle.

o **Calendrier prévisionnel de la Commission**

**25 janvier 2010 à 9h30** : échange de vues avec Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale et Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration sur la question du reclassement interne et externe des personnes malades ou accidentées

**2 février 2011 à 9h** : échange de vues avec Mme la Ministre Octavie Modert au sujet la pétition n° 299 "Och mir sinn Lëtzebuerg" ainsi que de l'idée de Monsieur le Médiateur d'introduire une auto-sanction pour cause de non-respect du délai raisonnable

**16 février 2011 à 9h** : échange de vues avec des représentants de l'Université du Luxembourg au sujet de la Pétition n° 279 concernant la sauvegarde du diplôme d'Ingénieur Industriel à l'Université du Luxembourg

Luxembourg, le 19 janvier 2011

La secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Camille Gira

**Annexe**

Note gouvernementale concernant le devoir de délicatesse tel que défini par la loi communale



## **Note concernant le devoir de délicatesse tel que défini par la loi communale**

### **- Art. 20.**

Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur:

- 1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote;
- 2° d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne pourra, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement;
- 3° de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune. Cette interdiction s'applique également aux sociétés civiles, en nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée dans lesquelles le membre du corps communal, le secrétaire ou le receveur est associé, gérant ou mandataire salarié ainsi qu'aux sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles il est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant.

Cette interdiction s'applique encore aux sociétés par actions et sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège des bourgmestre et échevins appartient au conseil d'administration.

L'interdiction visée aux alinéas qui précèdent sub 3° ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou artisan, lorsqu'aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou dans le voisinage.

Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées à l'article 13 de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant la création de syndicats de communes.

### **Application**

Les conflits d'intérêts peuvent être regardés comme des incompatibilités ponctuelles. Ils concernent des mandataires qui ont été élus, qui ont ensuite été installés parce qu'ils ne se trouvaient pas dans une situation légale d'incompatibilité et qui ne sont pas empêchés. Un risque subsiste encore: celui de les voir pris *en tenaille* entre leur intérêt personnel et l'intérêt général que les communes, comme les autres autorités publiques, sont censées incarner. C'est ce qu'on appelle le conflit d'intérêts.

Il est généralement admis, que cette interdiction doit être entendue de manière tout à fait restrictive, faisant interdiction aux conseillers d'être présents à la délibération dont l'issue leur procurera immédiatement et nécessairement un avantage (ou un désavantage) en argent ou appréciable en argent, étant entendu que les délibérations portant sur des présentations de candidats ou des nominations à des emplois ou sur des poursuites judiciaires sont toujours considérées comme des délibérations à impact pécuniaire immédiat et nécessaire.

Pour citer l'ouvrage « L'art d'être édile communal » de Jean Thill « ***l'intérêt visé doit être un intérêt matériel, direct et personnel***<sup>1</sup>.

*D'abord il doit s'agir d'un intérêt **appréciable en argent**. Il n'est pas tenu compte d'un simple intérêt moral<sup>2</sup>.*

*Par ailleurs, l'intérêt doit être **direct, né et actuel**. Un intérêt indirect et éventuel serait insuffisant. Il est direct s'il affecte directement le patrimoine des membres du corps communal intéressés.*

*Enfin, l'intérêt doit être **personnel par opposition à l'intérêt collectif** qui affecte toute une catégorie d'habitants d'une commune. L'intérêt doit concerner le patrimoine des bourgmestre, échevins, conseillers secrétaire et receveur ou celui de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ou des personnes dont ils sont les chargés d'affaires ou les fondés de pouvoir. »*

La doctrine belge, face à une législation similaire retient que « *l'intérêt doit être personnel, c'est-à-dire que l'intérêt – outre qu'il doit résulter immédiatement de la décision prise – doit affecter **exclusivement le patrimoine du conseiller communal ou de ses proches**. L'intérêt collectif n'est pas pris en compte (...) »<sup>3</sup>.*

Autrement dit, l'intérêt doit résulter immédiatement de la décision prise - doit affecter exclusivement le patrimoine du conseiller communal ou de ses proches. L'intérêt collectif n'est ainsi pas pris en compte (par exemple, un conseiller communal pourrait participer à la délibération du conseil communal décidant l'adoption d'un règlement-taxe relatif au remboursement de travaux d'infrastructures effectués dans la rue de son domicile. De la même manière, l'on considère que lorsqu'il s'agit d'accorder des jetons de présence aux conseillers communaux, cette disposition n'est pas applicable).

Toutefois, la jurisprudence luxembourgeoise, dans une affaire mettant en cause la régularité du vote du PAG de la commune de Koerich<sup>4</sup> a développé les considérants suivants pour motiver une décision d'annulation :

*« Considérant que « par intérêt direct, au sens de la loi, on entend un intérêt matériel et actuel, appréciable en argent » par opposition à « un intérêt indirect et éventuel » lequel ne suffirait pas pour donner lieu à l'interdiction prévue par l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> (doc. parl. numéro 2675, Exposé des motifs, page 23, en phase avec l'essentiel des auteurs de la doctrine belge afférente) ;*

*Considérant que l'intérêt direct ainsi visé par la loi donne lieu à l'interdiction prévue par l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> sous analyse, s'il se vérifie soit en la personne même du conseil communal concerné, soit dans celle d'un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement ;*

*Considérant que si un plan d'aménagement général, à partir de sa qualification réglementaire-même, ci-avant rappelée, est de nature à ériger des règles générales et permanentes et que sous cet aspect tous les habitants de la commune sont concernés de façon indistincte en tant que catégorie d'individus, ce seul constat ne permet cependant point d'admettre péremptoirement la conclusion que pour pareille adoption d'un plan d'aménagement général, la délibération communale afférente, quant à son objet, ne comporterait aucun intérêt direct pour les conseillers communaux ayant participé aux discussions et vote afférents, encore qu'eux mêmes ou leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement soient propriétaires ou titulaires de droits réels de terrains directement touchés par les nouvelles règles communales d'urbanisme en ce que notamment leur statut de constructibilité change à travers elles ;*

<sup>1</sup> Jean Thill « L'art d'être édile communal » Ed. de l'Imprimerie Saint-Paul, 1989, pp. 29 ss.

<sup>2</sup> Ainsi, p. ex. la valeur d'un terrain dépend en effet directement de la nature de la zone classification dont il relève. Cette disposition ne pose guère de problème en pratique

<sup>3</sup> P. Blondiau et alii « La commune », Union des Villes et Communes de Wallonie asbl, 2000, pp. 28 et 29

<sup>4</sup> TA 24-03-2004, n°16556 du rôle

*Considérant que dans les hypothèses mises en avant par les demandeurs, à les voir vérifiées, où un conseiller communal lui-même, sinon un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, est propriétaire ou titulaire de droits réels sur un terrain qui n'était pas constructible sous l'ancienne réglementation communale d'urbanisme, un intérêt direct se vérifie dans leurs chefs respectifs, en ce qu'à travers la délibération communale en question portant précisément adoption de règles d'urbanisme - le nouveau PAG - ledit terrain est inclus nouvellement dans la zone constructible, de sorte que sa valeur change de manière patente en augmentant ;*

*Que ce changement de valeur donne immédiatement lieu à un accroissement matériel, appréciable en argent de sorte à constituer l'intérêt direct au sens de la loi, prévu par l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 précitée ;*

*Considérant qu'il s'ensuit que pour les conseillers communaux, bourgmestre et échevins inclus, ayant participé à un vote portant adoption provisoire, sinon définitive d'un plan d'aménagement général comportant qu'un au moins des terrains leur appartenant, sinon appartenant à un de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, change de statut en étant dorénavant inclus dans la zone constructible à travers le nouveau PAG faisant l'objet de la délibération concernée, il y a violation des dispositions de l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 précitée ;*

*Considérant que la sanction de pareille violation consiste dans l'annulation de ladite délibération à prononcer par le ministre de l'Intérieur dans le cadre de son contrôle tutélaire prévu par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937, le vice se répercutant sur la décision ministérielle d'approbation en cas de non-sanction par le ministre ».*

A cet égard il y a lieu de remarquer une certaine **confusion entre les termes « direct » et « personnel »** dans la jurisprudence citée. L'on constate, en effet, l'absence d'un développement sur la nature et la distinction des intérêts *personnel* et *collectif*, notamment la condition de l'exclusivité de l'intérêt personnel ; il y est question surtout d'*intérêt direct*. Ceci laisse planer un doute sur le caractère de principe de cette décision, d'autant plus que ce jugement n'a pas fait l'objet d'une procédure d'appel devant la Cour administrative.

## **Conséquences juridiques et administratives**

Un point mérite d'être souligné : **une délibération prise en contradiction avec les exigences de l'art. 20 n'est pas nulle de plein droit mais simplement annulable**, ou, dans le contexte de la tutelle spéciale, susceptible de motiver le refus d'approbation par l'autorité de tutelle.

Il a été jugé ainsi que « *l'article 20 de la loi communale du 13 décembre 1998, telle que modifiée, n'édicte pas de sanction en cas de violation et la délibération irrégulière n'est donc pas nulle de droit mais seulement annulable pour des raisons d'intérêt public, c'est-à-dire si l'intérêt privé a pu prévaloir sur l'intérêt public* » (cf. Conseil d'Etat 25 janvier 1983; Ackermann, Rec. CE 1983).

« *L'article 20 de la loi communale du 13 décembre 1988 n'édicte pas de sanction en cas de violation de ses dispositions, la délibération irrégulière n'est pas nulle de droit mais seulement annulable pour des raisons d'intérêt public, c'est-à-dire si l'intérêt privé a pu prévaloir sur l'intérêt public* » – TA 2-2-04 (16191).