



A V I S

du 12 décembre 2022

sur

- le 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 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;
- le 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

Par dépêche du 18 juillet 2022, Madame la Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Il ressort de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis que celui-ci s'inscrit dans le cadre de la refonte de la loi communale de 1988, énoncée dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023. À travers cette réforme, le gouvernement envisage d'accroître l'autonomie communale (notamment par le biais de l'allègement de la tutelle administrative), de renforcer celle-ci et de la réaffirmer, « *tout en misant sur une responsabilisation accrue des communes dans le cadre de l'exercice de leurs missions* ». Les objets principaux de ladite refonte sont donc ceux de simplifier les procédés de surveillance de la gestion communale par l'État, procédés qui ne répondent plus aux exigences actuelles, et de moderniser l'organisation communale administrative, la participation citoyenne dans le système juridique et politique du pays ainsi que les droits et devoirs des élus locaux.

Il s'agit précisément de ce dernier domaine que traite le projet de loi sous avis, dans le but de pallier la législation lacunaire en la matière.

Les adaptations prévues par le projet de loi concernent quatre sujets principaux:

- l'instauration de principes déontologiques pour les élus locaux;
- l'adaptation des cas d'incompatibilités avec le mandat de conseiller communal;
- la suppression de l'immunité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes, et
- la modernisation des dispositions relatives au congé politique dont bénéficient les élus locaux.

Les deux projets de règlements grand-ducaux joints au projet de loi comprennent des mesures d'exécution de ce dernier. Ils visent entre autres à déterminer les modalités du congé politique réformé ainsi que l'organisation et le fonctionnement du nouveau comité de déontologie qui sera mis en place et investi d'une mission de conseil et de contrôle concernant les règles déontologiques applicables aux élus communaux.

Les textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.



Remarques préliminaires

La Chambre approuve le projet de modernisation de la législation applicable aux élus locaux, notamment « *dans l'objectif de renforcer la démocratie locale et la transparence dans l'exercice de la politique et de l'administration locale* ». Sur certains points importants, la loi actuellement en vigueur comporte en effet des lacunes et des imprécisions qu'il faudra redresser.

Les textes sous examen étant en grande partie de nature technique, la Chambre ne se prononcera pas dans tous les détails sur ceux-ci dans le présent avis. Cela vaut particulièrement pour les deux projets de règlements grand-ducaux d'exécution.

Concernant ceux-ci, la Chambre note seulement que l'article 6 du projet de règlement grand-ducal traitant du comité de déontologie du conseiller communal dispose que, « *pour chaque participation à une réunion du comité, les membres et le secrétaire bénéficient d'un jeton de présence de 100 euros* ».

Elle recommande de modifier le montant de base du jeton de présence et de l'exprimer en points indiciaires, sinon de le fixer au n.i. 100, comme il est généralement d'usage pour permettre l'adaptation automatique aux variations du coût de la vie.

* * *

Dans le contexte de la présente refonte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour formuler quelques réflexions relatives à la réforme structurelle des communes et syndicats de communes.

Ainsi, la Chambre déplore que, en dehors des sujets traités par les projets sous avis, les pourparlers en vue d'une telle réforme structurelle des communes et syndicats des communes n'aient abouti à aucune fin.

En effet, pour ce qui est du fonctionnement, surtout administratif, des communes, la Chambre est informée de l'inertie quasiment totale du Ministère de l'Intérieur et des divers responsables des communes pour se mettre autour d'une table afin de discuter la problématique afférente en profondeur, ce qui est inacceptable.

Il revient à la Chambre qu'une seule initiative non officielle a été entamée par le Ministère, portant introduction d'un « *chef d'administration* » auprès des communes. Cette initiative serait due à une analogie douteuse évoquée par rapport au fonctionnement de l'État. Cette même initiative aurait aboli la fonction du secrétaire communal, sans pour autant être pensée et travaillée en profondeur.

Ce sont les responsables politiques des communes réunis au sein du SYVICOL ainsi que les représentants nationaux du personnel communal qui se retrouveraient déçus par les services du Ministère de l'Intérieur, ceci parce qu'aucune consultation préalable

à un dossier tellement important pour le fonctionnement des communes n'aurait eu lieu.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics reste pourtant d'avis que des réformes concernant le fonctionnement interne des communes restent de rigueur. Selon les informations à sa disposition, les causes pour l'échec partiel de ces réformes sont à rechercher sur plusieurs niveaux des intervenants des secteur communal.

La Chambre relève que la réforme de l'organisation interne des communes est d'une complexité politique assidue, le dossier restant épineux et peu attractif, même pour les futurs défis politiques d'un quelconque ministre du ressort. Ainsi, la Chambre craint que les réformes urgentes et nécessaires en la matière soient une nouvelle fois renvoyées aux calendes grecques.

S'y ajoute que la situation actuelle et non acceptable des directeurs des syndicats intercommunaux, surtout à vocation technique, n'est pas réglée. Bien que les revendications de la représentation du personnel concerné soient reconnues par toutes les parties en cause, aucune initiative politique ne vient épauler ces chefs, teneurs de grandes responsabilités.

Examen du projet de loi

Ad articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 visent à introduire des règles déontologiques pour les élus locaux.

Selon l'exposé des motifs, lesdites règles seraient inspirées du « *cadre déontologique tel qu'il existe pour les députés luxembourgeois* ».

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve a priori la mise en place de telles normes comportementales à l'égard des élus locaux – permettant à ces derniers d'exercer leurs missions en toute transparence ainsi que dans le respect de l'intérêt général, en augmentant de ce fait la confiance des citoyens dans la politique communale – elle met néanmoins en garde contre des règles portant atteinte à la vie privée des élus.

Le nouvel article 4quinquies, introduit par l'article 2 du projet de loi, prévoit en son paragraphe (1), alinéa 1^{er}, que, « *dans le délai d'un mois suivant sa prestation de serment, le conseiller communal transmet par écrit au secrétaire communal une déclaration d'intérêts, d'une part, qui renseigne sur ses activités professionnelles, politiques rémunérées ou non rémunérées, ses participations à des organismes de droit privé, qu'elles soient rémunérées ou non et, d'autre part, une déclaration du patrimoine immobilier qui renseigne sur ses biens immobiliers ainsi que sur ceux appartenant à son conjoint ou son partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats qui sont situés sur le territoire de la commune où le conseiller communal exerce son mandat* ».

De plus, le paragraphe (3) de l'article 4quinquies impose au conseiller communal de mettre les renseignements susvisés à jour à chaque fois qu'interviennent des changements significatifs de sa situation patrimoniale et immobilière initialement déclarée.

Il est précisé à l'exposé des motifs que la mise en place d'un code de déontologie et d'une déclaration d'intérêts constituerait « *un moyen de prévenir activement des conflits d'intérêts tout en préservant la vie privée des conseillers* ».

Or, de l'avis de la Chambre, le texte projeté va trop loin et ne garantit pas la vie privée des élus. En effet, en application de l'article 4quinquies, paragraphe (6), la déclaration d'intérêts fait l'objet d'une publication officielle, notamment sur le site internet de la commune.

S'y ajoute que les élus devront par ailleurs déclarer et rendre publics l'ensemble de leurs revenus (cf. article 7 et annexe 1 du projet de règlement grand-ducal fixant [...] le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux).

Ces dispositions ne sont pas proportionnées par rapport au but recherché. S'il est vrai que les citoyens doivent pouvoir compter sur la transparence des affaires politiques locales dans le but de parer tout conflit d'intérêts, il est tout aussi important de garantir le respect de la vie privée des élus locaux et de leurs conjoints.

L'objet des dispositions en question étant avant tout celui de permettre une prise de conscience du risque de conflit d'intérêts par chaque conseiller communal, il serait opportun de redimensionner la portée des règles relatives aux déclarations d'intérêts et du patrimoine immobilier.

En tout cas, la Chambre se montre réticente devant le système de déclaration projeté.

Ad article 3

L'article sous rubrique vise à mettre à jour la disposition actuellement en vigueur traitant des incompatibilités du mandat de conseiller communal avec les fonctions d'enseignants de l'enseignement fondamental.

À l'exposé des motifs, il est expliqué que la fonction d'instituteur est incompatible avec celle de conseiller communal depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 avril 1843 sur l'organisation communale et des districts. Ladite incompatibilité a été maintenue depuis lors dans la législation communale, mais elle a été étendue à plusieurs reprises afin d'y inclure d'autres fonctions enseignantes.

Le dossier sous avis ne fournit aucun argument convaincant pour justifier le maintien – voire l'extension au personnel intervenant dans l'encadrement périscolaire – de cette incompatibilité dans la loi.

Si, dans le passé, l'incompatibilité a pu être justifiée par le fait que le personnel enseignant a été embauché et rémunéré par les communes, cet argument n'est plus valable aujourd'hui puisque tous les enseignants sont maintenant engagés par l'État (depuis la réforme de l'enseignement fondamental de 2009).

De plus, l'argument selon lequel « *des interférences sont possibles [...], notamment en ce qui concerne l'établissement et la gestion des infrastructures consacrées à l'accueil et à l'encadrement* », n'est pas vraiment persuasif. Au contraire, l'expertise fournie par un enseignant travaillant sur le terrain peut même être bénéfique pour la politique communale dans ce domaine.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas de raison objective pour maintenir l'incompatibilité en question et elle demande dès lors de la supprimer.

Cela vaut également pour l'extension de l'incompatibilité à « *tout membre du personnel assurant [...] l'encadrement socio-éducatif des élèves* ». Il découle de cette formulation que le personnel éducatif des maisons relais ne peut pas siéger au conseil communal, tandis qu'il n'en est pas ainsi pour la personne chargée de la direction d'une telle structure par exemple. Ce dernier poste de responsabilité est donc exclu de la restriction en cause, alors que des « *interférences* » sont là aussi tout à fait possibles, voire plus probables, et pourraient engendrer des problèmes bien plus prononcés que les interférences éventuelles de la part du personnel éducatif. Finalement, la Chambre se demande à quel titre un éducateur, engagé par l'exploitant d'une maison relais se verrait refuser d'exercer le mandat de conseiller communal, tandis qu'un cuisinier par exemple, engagé par le même exploitant, serait autorisé à exercer ce mandat?

Ad articles 5 et 6

Le projet de loi se propose de changer la dénomination du « *congé politique* » en « *décharge pour activités politiques* ».

D'après le commentaire des articles, le « *congé politique* » ne serait pas un congé proprement dit, c'est-à-dire du temps libre, mais « *une dispense accordée à un salarié, un employé ou un fonctionnaire par l'employeur le libérant ainsi pendant un certain temps de ses activités professionnelles pour s'allouer aux activités politiques pour lesquelles il s'est engagé* ».

La Chambre se rallie à cette position des auteurs du projet de loi sous examen.

Dans ce contexte, elle donne à considérer que le « *congé syndical* » constitue également une libération légale pour pouvoir s'allouer aux activités syndicales, et non pas un congé à proprement parler. Dans cet ordre d'idées, le « *congé syndical* » devrait donc aussi être renommé en « *décharge pour activités syndicales* ».

Concernant l'augmentation des heures de congé politique pour les élus locaux, la Chambre y marque son accord puisque cette modification contribue à une meilleure attractivité des engagements politiques au niveau communal.

Ad article 12

L'article 12 vise à supprimer l'immunité pénale des personnes morales de droit public du secteur communal.

Étant donné que ce changement a « *pour objet de protéger les membres des organes légaux des communes et des entités assimilées qui se voient engager leur responsabilité pénale pour des faits commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions en tant que mandataires publics* », la Chambre y marque son accord.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF