



CIRCULAIRE N° 2026-XXX : NOTE EXPLICATIVE

Pour une meilleure compréhension du jugement TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026¹ et des enseignements à en tirer, voici quelques éléments pertinents.

1. Les infractions concernées par le jugement

Il y a lieu d'analyser brièvement les infractions sur lesquelles s'est prononcé le Tribunal d'arrondissement et auxquelles les élus locaux peuvent être exposés dans l'exercice de leurs mandats. Ce sont notamment la prise illégale d'intérêts et le détournement de fonds publics.

1.1. La prise illégale d'intérêts (art. 245 CP)

La prise illégale d'intérêts est définie à l'article 245 du Code pénal :

« Toute personne, depositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement. ».

Il s'agit d'un délit de prévention² destiné à empêcher qu'un élu ou agent public ne se trouve placé dans une situation où son intérêt privé entre en conflit, même potentiel, avec l'intérêt général ou communal. Les juges affirment rigoureusement des principes fondamentaux, notamment que « *le délit existe indépendamment de la mauvaise foi ou d'un préjudice quelconque causé par le délinquant, alors que la loi réprime le simple fait matériel de l'immixtion.* » et qu'aucune « *intention frauduleuse n'est requise. L'infraction est établie dès que l'incompatibilité entre l'intérêt privé et la mission officielle a existé, même en l'absence d'abus ou de préjudice.* ».

¹ Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, 7^e ch. correctionnelle, jugement n° 868/2026 du 12 mars 2026 (TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026)

² TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026 : *Délit de prévention, la prise illégale d'intérêts fait obstacle à ce qu'un agent lato sensu se place dans une situation où son propre intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont il a la charge (JCL code pénal, art. 432-12 et 432-13, fasc. 20, n°1).*



1.1.1. Interprétation large de la notion d'« intérêt »

La notion d'intérêt est interprétée largement et vise « *quelque intérêt que ce soit* ». C'est l'enseignement principal du jugement.

TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026 :

« Le terme « intérêt » utilisé par le législateur dans la rédaction de l'article 245 du Code pénal, doit être pris dans un **sens très large**. Le but du législateur ayant été de mettre les personnes investies de **mandats électifs publics à l'abri de tout soupçon et de toute tentation**, il leur est **interdit de mettre leur intérêt privé en contact avec l'intérêt public qu'ils sont appelés à administrer ou à surveiller**. **L'infraction existe du moment qu'a existé pour ladite personne la possibilité de favoriser ses intérêts personnels à la faveur de sa position officielle** (Chambre de Mise en Accusation, 20 juin 1984, n°42/84).

Ainsi, le **délit d'immixtion existe par la simple mise en contact de l'intérêt de la personne investie d'un mandat électif public avec l'intérêt public** qu'il est chargé d'administrer ou de surveiller indépendamment de la mauvaise foi ou d'un préjudice quelconque causé par le délinquant (CSJ, 14 décembre 2004, n° 423/04). ».

Le Tribunal rappelle la portée de l'article 245, qui est destiné à protéger le détenteur d'une fonction publique administrative ou élective « *même du plus léger soupçon* » quant au bon exercice de son mandat. Par ailleurs, l'infraction est constituée dès qu'une personne investie d'un mandat public se retrouve en position de pouvoir favoriser ses intérêts privés en raison de sa fonction.

L'intérêt peut être moral ou matériel, direct ou indirect, réel ou potentiel.

TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026 :

« Ce conflit d'intérêts vise, d'une façon générale, **la situation dans laquelle une personne se trouve face à des intérêts divergents – un intérêt général et un intérêt personnel – conflit susceptible d'influer sur la façon dont elle s'acquitte de ses fonctions ou de ses responsabilités**. Le conflit d'intérêt **peut être réel** lorsqu'une personne a effectivement fait primer son intérêt privé sur un intérêt collectif, au détriment de ce dernier ; mais le conflit d'intérêts **peut encore être potentiel** lorsque l'intérêt privé d'une personne s'oppose à l'intérêt collectif qu'elle doit défendre, **sans pour autant que la personne ait effectivement privilégié son intérêt individuel**. Le droit pénal des conflits d'intérêts, tant réels que potentiels, est traité à travers l'infraction spécifique de prise illégale d'intérêts (JCL code pénal, art. 432-12 et 432-13, fasc. 20, n°2).



Il a ainsi été jugé qu'un conseiller communal aurait un intérêt moral à participer au vote d'une procédure de modification du plan d'aménagement général (PAG) ayant pour objet de reclasser à l'intérieur du périmètre d'agglomération la propriété d'un ami proche. De même, un conseiller communal aurait un intérêt matériel potentiel s'il était supposé devenir héritier du bien concerné appartenant à son ami :

TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026 :

« *PERSONNE 1 avait un intérêt moral de participer à ce vote prévu à l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans la mesure où il entretenait une relation amicale avec feu PERSONNE10.), et qu'il avait dès lors un **intérêt moral à participer à ce vote du conseil communal et d'y émettre un vote positif concernant le reclassement favorable de la propriété immobilière** de feu PERSONNE10.) d'une zone de jardinage en zone d'habitation 1. La doctrine belge retient également qu'en l'absence d'un intérêt matériel, un simple intérêt moral est suffisant (Les Nouvelles, droit pénal, Tome III, p.142 ; Nypels et Servais, t.II, p.120, n°2; Rigaux et Trousse, t. IV, p.268).*

*Le Tribunal relève encore que dans la mesure où PERSONNE1.) supposait qu'il hériterait cette maison après le décès de feu PERSONNE10.), il avait également un **intérêt patrimonial** dans la mesure où le reclassement d'une propriété immobilière qui deviendra la sienne d'une zone de jardinage en zone d'habitation 1 lui permettra de mieux la valoriser une fois qu'il en sera le propriétaire. ».*

1.1.2. Une infraction formelle

Le Tribunal retient que l'infraction de prise illégale d'intérêts est formelle.

Ainsi, la seule transgression de la loi suffit pour la caractériser. Elle ne nécessite aucune intention frauduleuse ou mauvaise foi, ni la réalisation d'un préjudice :

TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026 :

« *Le délit d'ingérence ou d'immixtion existe par **le simple fait matériel de l'ingérence, en absence même de tout préjudice et de toute intention dolosive dans le chef de l'agent** (CSJ, 5 janvier 1977, Pas. 23, 487). ».*

1.1.3. Exemples

Pour une bonne compréhension de l'envergure du champ d'application de la prise illégale d'intérêts, voici des exemples d'application :

- En France, un maire a été condamné pour prise illégale d'intérêts alors qu'il a participé activement à la désignation d'un promoteur immobilier, ami personnel de longue date, pour un projet



communal en présidant le jury, participant aux délibérations et signant un contrat. Le simple lien d'amitié a suffi pour caractériser l'intérêt du maire³.

- Également en France, un maire a été reconnu coupable pour prise illégale d'intérêts parce qu'il avait participé à la délibération du conseil municipal qui lui a octroyé le bénéfice de la protection fonctionnelle pour prendre en charge les honoraires d'avocat, à charge du maire dans le cadre d'une affaire pour diffamation (participation active au débat, prise d'influence sur le vote = intérêt personnel distinct = faute détachable de l'exercice des fonctions de maire⁴).
- Condamnation également pour l'attribution répétée de marchés publics divers en favorisant certaines entreprises à l'aide du fractionnement des marchés publics et en l'absence de mise en concurrence réelle.
- La prise illégale d'intérêts a été retenue à l'encontre d'un élu détenant des parts dans un bureau d'études et qui intervenait dans des dossiers en lien avec cette activité privée.

De manière synthétique, l'on peut retenir que les prises illégales constatées consistent le plus souvent en des décisions concernant les biens ou affaires propres des élus ou des actes favorisant une entreprise avec laquelle les élus ont un lien ou interviennent dans des décisions impliquant un proche.

1.2. Le détournement de fonds publics (art. 240 CP)

Le détournement de fonds publics est défini à l'article 240 du Code pénal :

« Sera punie de la réclusion de cinq à dix ans toute personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou toute personne chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, qui aura détourné, directement ou indirectement, des deniers publics ou privés, des effets en tenant lieu, des pièces, titres, actes, effets mobiliers qui étaient entre ses mains, soit en vertu, soit à raison de sa charge ou qui les aura utilisés d'une manière contraire aux fins prévues et d'une façon à porter atteinte aux intérêts publics. ».

Le jugement relève plusieurs faits qui sont constitutifs de l'infraction de détournement de fonds publics :

- le financement de travaux privés par la commune ou par une association sans but lucratif (ASBL) ;
- l'exécution par certaines entreprises, mandatées pour des missions communales et payées par la commune, de travaux privés ;
- la réalisation de travaux publics au bénéfice de biens privés, également payés par la commune.

³ Cass.crim., 5 avril 2018

⁴ CAA de DOUAI, 3ème chambre - formation à 3 (bis), 24/05/2017, 15DA00805, Inédit au recueil Lebon



Ainsi, le Tribunal insiste sur la responsabilité particulière qui incombe aux dépositaires de l'autorité publique, détenteurs de la confiance collective :

TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026 :

« Le but recherché est de punir plus sévèrement **ces personnes qui de par leur charge ont une certaine responsabilité directe ou indirecte envers la société et se voient reconnaître la confiance publique, ces personnes ayant connu et accepté cette responsabilité avec leur charge.**

*En l'espèce, en chargeant, respectivement en faisant charger le salarié communal PERSONNE15.), lors de ses heures de travail, de l'exécution de tâches ne relevant pas du champ de compétence de la Ville de ADRESSE3.), soit du mesurage et de l'établissement de plans de deux propriétés privées, il y a eu détournement des deniers communaux dépensés à titre de rémunération, respectivement d'indemnisation de PERSONNE15.), ainsi que les plans ainsi confectionnés par PERSONNE15.), partant des pièces au sens de l'article 240 du Code pénal. **Peu importe la qualité des plans établis par le stagiaire PERSONNE15.), ce dernier n'aurait pas dû être chargé d'établir des plans de maisons privées par un individu rémunéré par les deniers communaux.** ».*

Il découle du jugement que les élus locaux doivent éviter de faire exécuter des travaux ou fournir des services à leur profit, notamment en ayant recours au personnel communal. Cela vaut de même pour les travaux préalablement financés par la commune, bien que les élus entendent rembourser ultérieurement les coûts.

Il découle de l'analyse des éléments sous le point 1 que l'infraction prévue à l'article 245 du Code pénal bénéficie d'un champ d'application beaucoup plus large que celui de l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La nature juridique étant différente, ci-dessous un rappel des principes fondamentaux régissant l'article 20 susmentionné.



2. Le conflit d'intérêts, article 20 de la loi communale

L'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose :

« 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 ou son conjoint ou son partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats 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 fournitures 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 173bis. ».

Ainsi, l'article 20 a comme objectif de prévenir les conflits d'intérêts en interdisant aux membres du conseil communal et à certains fonctionnaires d'adopter certains comportements.

Par **intérêt direct**, au sens de la loi, on entend le seul intérêt matériel, né et actuel, appréciable en argent. Un intérêt moral, indirect et éventuel ne suffirait pas. Il peut être personnel dans le chef du membre du corps communal, du secrétaire ou du receveur, ou exister dans le chef des autres personnes visées par la loi.

L'interdiction vaut non seulement pour le vote, mais aussi pour les discussions.

2.1. Article 20, point 1°, de la loi communale

Aux termes de l'article 20, point 1°, il est interdit à tout membre du corps communal (bourgmestres, échevins, conseillers communaux) ainsi qu'au secrétaire et au receveur d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels ils ont un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ou son conjoint ou partenaire ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote sur les



affaires visées. Lors des réunions du conseil communal, les intéressés ne sont toutefois pas tenus de quitter la salle, mais ils doivent se retirer dans l'enceinte réservée au public :

« Les prescriptions en matière d'incompatibilités au niveau du vote de délibérations communales se fondent sur la nécessaire confiance que les administrés communaux doivent pouvoir porter dans le chef de leurs élus et administrateurs précisément visés, en ce que ceux-ci sont appelés à statuer dans l'intérêt public et à veiller à ne laisser naître, voire à dissiper d'éventuels soupçons que ceux-ci puissent privilégier leurs intérêts privés pu ceux de proches tels que visés par l'article 20 de la loi communale ». (CA12.5.2015 n°35726C et 35731C)

Si le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins délibèrent sur une affaire en huis clos, alors les membres ayant un intérêt direct aux délibérations sont obligés de quitter la salle pendant les discussions et le vote sur l'objet les concernant :

« Tant que la séance est publique, les conseillers communaux ayant un intérêt direct aux délibérations ne sont pas obligés de quitter la salle de séance, mais doivent se retirer pour le moins dans l'enceinte réservée au public, étant donné que ce n'est que dans l'hypothèse où le conseil est amené à délibérer à huis clos qu'ils doivent quitter la salle ». (TA 24.3.2004 n°16556)

2.1.1. Exemples :

- Un conseiller, oncle du candidat à la nomination de receveur communal, ne peut pas participer à la délibération du conseil communal, qui a pour objet la nomination à la fonction de receveur, alors qu'il est parent au troisième degré du candidat qui a un intérêt matériel manifeste à cette délibération.
Par contre, un conseiller communal, conjoint de la sœur de l'épouse d'un candidat à un emploi communal peut participer à la nomination de ce candidat. Aucun lien de parenté ni d'alliance n'existe entre lui et le candidat à l'emploi.
- Un conseiller communal, propriétaire d'un terrain classé en zone verte, susceptible d'être reclassé au périmètre d'agglomération dans le cadre d'une modification du PAG, ne peut pas participer aux discussions et à la délibération du conseil communal portant adoption de la modification. En effet, il y a un intérêt personnel, matériel, né et actuel, et ce malgré le fait que la modification du PAG impacte toute une catégorie de personnes ou d'habitants de la commune, s'inscrivant dans un intérêt collectif :

« 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^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ». TA 9.10.2017, n° 37695



De même, pour la conjointe du conseiller communal, qui est propriétaire du terrain, sauf que l'intérêt existe dans le chef de la conjointe et non du conseiller.

De même pour le terrain du conseiller communal, propriétaire, qui est prévu d'être reclassé de la zone d'habitation en zone verte, alors que l'intérêt matériel existe également en cas de diminution de la valeur du terrain ou de tout autre objet concerné par la délibération.

- L'échevin qui a participé aux délibérations relatives à l'adoption d'un PAG, alors qu'il travaille dans une administration dont un projet a motivé la modification du PAG antérieur, n'encourt aucune responsabilité sur base de l'article 20, point 1°, considérant qu'il n'y aurait aucun intérêt personnel et direct. En effet, l'article visé ne vise ni un intérêt moral, ni un intérêt politique ou administratif :

« La prohibition de l'article 20 consacrant le devoir de délicatesse des membres du corps communal ne peut conduire à l'annulation que si la raison d'intérêt public et de moralité administrative sur laquelle se fonde cet article, c'est-à-dire s'il est permis de supposer que la présence irrégulière d'un des conseillers a pu avoir pour effet de prévaloir l'intérêt privé sur l'intérêt public. La seule appartenance d'un échevin qui a participé aux délibérations relatives à l'adoption d'un PAG à une administration dont un projet a motivé la modification du PAG antérieur, ne saurait permettre d'imputer à cet échevin un intérêt personnel et direct, étant entendu que ni un intérêt moral, ni un intérêt politique ou administratif ne tombent sous la prohibition de l'article 20 ». (TA 18.4.2007 c. 12.2.2008, n° 22999C ; TA 9.10.2017, n° 37695).

Attention : L'absence d'interdiction de participer à une délibération du conseil communal en vertu de l'article 20, point 1°, de la loi communale n'emporte pas automatiquement absence d'interdiction en vertu de l'article 245 du Code pénal. Celui-ci est à apprécier à part, alors qu'il existe des différences fondamentales entre ces deux articles. Il est référé au point 3.

A noter que la délibération du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins, prise en violation de l'article 20 est annulable :

« En partant de la ratio legis visant à éviter dans la mesure du possible ne fût-ce qu'en apparence, qu'un conseiller communal qui lui-même, ou à travers un proche tel que visé par l'article 20 de la loi communale, revêt un intérêt personnel et direct à la délibération et au vote y participe effectivement, il convient de procéder certes à l'annulation des deux délibérations et votes ayant porté adoption successivement provisoire et définitive du PAG, mais ce uniquement dans la limite des intérêts personnels et directs effectivement impliqués ». CA 12.5.2015 (35726C et 35731C)

Il y a encore lieu de préciser que l'intérêt personnel peut s'opposer à l'intérêt collectif qui vise l'ensemble ou une partie des habitants ou une catégorie de personnes déterminées de la commune.

En présence de décisions qui sont prises dans l'intérêt collectif, le conseiller communal qui y a également un intérêt personnel, doit s'en abstenir. Cela est notamment le cas pour les discussions et délibérations relatives au PAG (cf. TA 9.10.2017, n° 37695).



En revanche, lorsque des délibérations sont uniquement prises dans l'intérêt collectif, tous les conseillers peuvent y participer. Ceci est notamment le cas pour les délibérations portant sur l'attribution de jetons de présence aux conseillers, d'indemnités aux bourgmestres et échevins ou sur l'introduction ou l'abrogation de taxes communales.

2.2. Article 20, point 2°, de la loi communale

La loi communale n'interdit pas seulement aux membres du conseil communal, au secrétaire et au receveur, de participer aux délibérations auxquelles ils ont un intérêt direct, elle leur défend également d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Ils ne pourront, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement.

Je recommande donc aux élus visés de s'abstenir d'interventions pour le compte de la commune dans les qualités énoncées, alors qu'il n'est pas exclu qu'une juridiction pénale les considère comme des prises illégales d'intérêts, vu l'interprétation très large de la notion d'« intérêts ».

Pour le surplus, il y a lieu de se référer aux explications relatives aux éléments constitutifs de l'infraction de prise illégale d'intérêts (point 1) et aux différences qui existent entre l'article 20 de la loi communale et l'article 245 du Code pénal, exposées au point 3.

2.3. Article 20, point 3°, de la loi communale

L'article 20, point 3°, interdit encore aux membres du corps communal, au secrétaire et au receveur de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune. Ainsi les personnes visées ne peuvent pas prendre part à une soumission engagée par la commune. De même, une commune ne peut pas acquérir des biens ou services auprès d'un conseiller communal, directement ou par personne interposée.

L'interdiction de prendre part aux marchés de travaux, de fournitures ou de services 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. Elle vaut encore pour les sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles l'une des autorités communales prémentionnées est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant.

L'interdiction de prendre part aux marchés de travaux, de fournitures et de services comporte toutefois deux exceptions qui sont prévues par la loi :

- Elle ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou un 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 173*bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, c'est-à-dire aux sociétés de droit privé dans lesquelles la commune a pris une participation financière en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal et qu'elle peut être amenée de ce fait à déléguer l'un ou l'autre de ses dirigeants au conseil d'administration de ladite société.



En ce qui concerne la participation des membres du collège des bourgmestre et échevins dans certaines sociétés, la loi étend l'interdiction de participer aux marchés de travaux, de fournitures et de services aux sociétés par actions et aux sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège échevinal appartient au conseil d'administration.

Si toutefois un membre du conseil communal qui n'est ni bourgmestre, ni échevin, ou le secrétaire ou le receveur fait partie du conseil d'administration d'une société par actions ou d'une société coopérative, alors l'interdiction ne joue pas.

Je recommande donc aux conseillers visés d'éviter de tels conflits potentiels au risque de voir engager leur responsabilité pénale au titre de l'article 245 du Code pénal. Les intéressés doivent ainsi veiller à ne pas participer aux délibérations ayant trait à un marché avec une pareille société.

2.3.1. Exemples :

- Un médecin, échevin, ne peut être chargé dans sa commune de procéder aux vaccinations, ni moyennant indemnité, ni gratuitement, au risque d'engager sa responsabilité pénale.
- Un conseiller communal, secrétaire ou receveur, ne peuvent, en qualité d'agent d'assurances, assurer les bâtiments appartenant à la commune.
- Un conseiller communal, qui est notaire, n'a pas le droit de dresser des actes dans lesquels la commune est partie.
Pareillement, tout membre du corps communal qui exerce une profession libérale (architecte, expert-comptable, commerçant) ne peut fournir des prestations à la commune.

Toutes les interdictions énoncées sous les points 2.1. à 2.3. sont des exceptions au droit commun, donc d'interprétation stricte et ne s'accommodent d'aucune application par analogie ou par extension :

« En raison de l'interprétation stricte à donner aux dispositions de l'article 20, toute application par analogie d'autres législations, telle la législation électorale est à omettre. Il y a lieu d'entendre les termes de parenté et d'alliance dans leur sens usuel. Par voie de conséquence, l'alliance vaut sans distinction, selon que le parent dont elle est issue soit prédécédé ou non ». (CA 12.5.2016, n° 35726C et 35731 C)

En cas de doute, je recommande à tout élu de rester prudent et de s'abstenir, par prévention, d'actes qui pourraient conduire à des conflits.

En effet, les interdictions visées à l'article 20, points 1° à 3°, n'ont pas seulement pour conséquence d'affecter la validité des actes des communes, mais entraînent aussi la responsabilité pénale des élus sur base de l'article 245 du Code pénal qui réprime la prise illégale d'intérêts par des peines correctionnelles.



3. Les différences entre l'article 20 de la loi communale et l'article 245 du Code pénal

Il existe une différence fondamentale entre les devoirs de délicatesse des membres du corps communal, du secrétaire et du receveur, visés à l'article 20 de la loi communale, et la prise illégale d'intérêts, visée à l'article 245 du Code pénal :

	Conflits d'intérêts/devoirs de délicatesse	Prise illégale d'intérêts
Base légale	Art. 20 de la loi communale	Art. 245 du Code pénal
Nature juridique	Interdiction administrative	Infraction pénale
Qualité de l'auteur	Membre du corps communal (bourgmestre, échevins, conseillers communaux), secrétaire, receveur	Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public
Faits matériels	Participation à des délibérations, Intervention pour la commune, participation à des marchés publics, alors que l'auteur, ses parents jusqu'au 3 ^e degré inclus, son conjoint ou partenaire, y ont un intérêt direct, personnel, matériel, appréciable en argent, né et actuel	Intervention directe ou par personne interposée dans une affaire en raison de sa fonction où l'auteur y a un intérêt quelconque
Intérêts visés	Intérêt direct, personnel, matériel, appréciable en argent, né et actuel (interprétation stricte)	Intérêt quelconque, matériel et moral, né et actuel, réel ou potentiel (interprétation large)
Sanctions	Sanctions administratives : - Annulation/ refus d'approbation de délibérations	Sanctions pénales : - Emprisonnement de six mois à cinq ans ; - Amende de 500 euros à 125.000 euros ; - Interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La décision du conseil communal relative au lancement de la refonte ou à la modification ponctuelle du PAG illustre bien les différences qui existent entre l'application de l'article 20, point 1°, de la loi communale et l'article 245 du Code pénal. Cette décision du conseil communal constitue un acte préparatoire, non décisionnel, dépourvu d'éléments d'adoption par rapport au projet de PAG. Ainsi la participation d'un conseiller communal reste sans incidence directe au regard de l'article 20 de la loi communale.



Cour adm., 27 janvier 2022, n° 46254C du rôle :

« Tout d'abord, la délibération communale de mise sur orbite du projet de PAG du 16 novembre 2018 n'a pas fait partie de l'objet du recours des appelants, tandis qu'un recours afférent aurait été déclaré irrecevable, étant donné que, tel que les premiers juges l'ont souligné à bon escient, en raison d'une jurisprudence constante à partir des arrêts de la Cour du 15 décembre 2016 (n°s 38139C, 38174C et 38175C), cette délibération porte mise sur orbite du projet de PAG et ne constitue qu'un acte préparatoire et non décisionnel, consistant en un feu vert donné au collège échevinal pour procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 2004 après avoir constaté que le projet est suffisamment élaboré à cette fin.

Une application valable de l'article 20 de la loi communale ne faisait du sens que dans l'optique où le premier vote du conseil communal par rapport au projet de PAG était à entrevoir en tant que décision formelle portant adoption provisoire de celui-ci.

Par rapport à un acte non décisionnel, il convient de souligner encore en matière de PAG l'aspect foncier de même que celui de l'enracinement des élus communaux obligatoirement domiciliés dans la commune et le plus souvent propriétaires de biens immobiliers de manière à être personnellement touchés par le projet de PAG dans sa globalité. Appliquer l'article 20 dès ce stade risquerait, dans certaines communes, d'impliquer que le mécanisme de mise sur orbite du projet de PAG ne puisse tout simplement pas fonctionner en raison d'un nombre insuffisant de conseillers admis à participer aux délibérations et votes afférents.

C'est dès lors à juste titre que les premiers juges ont rejeté l'argumentaire des appelants concernant la délibération communale de mise sur orbite du projet de PAG du 16 novembre 2018.

Contrairement à la délibération portant mise sur orbite du projet de PAG, celle du 26 avril 2019 revêt un double caractère décisionnel en ce qu'elle porte adoption du PAG, d'un côté, et, pour le surplus, en ce que le conseil communal a dû, au préalable, statuer par rapport aux objections portées devant lui relativement au projet de PAG mis sur orbite. ».

Cour adm., 24 février 2026, n° 53081C du rôle, s. 5 bis 6 :

« L'article 20 de la loi communale dispose qu'« 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 ;(…) »

Tel que les premiers juges l'ont dégagé à bon escient, cet article est à interpréter de manière stricte et n'admet pas de raisonnement par analogie. De même, d'un point de vue systémique, les règles se dégageant de l'article 20 en question doivent impérativement être entrevues et appliquées de



manière telle que le système instauré puisse valablement fonctionner plutôt que de péréciter. C'est également dans cette optique qu'il convient d'appliquer ledit article, sans toutefois dénaturer le sens des mots qu'il comporte en tenant compte de ce que, nécessairement, le PAG a trait au foncier et est décidé par des élus communaux, nécessairement domiciliés dans la commune et le plus souvent propriétaires de biens immobiliers potentiellement touchés par le PAG en question.(...)

De plus, en ce que le vote de mise sur orbite ne comporte aucun élément d'adoption par rapport au projet de PAG soumis par le collège échevinal, la participation d'un conseiller communal reste sans incidence directe au regard de l'article 20 de la loi communale, sauf circonstance exceptionnelle non vérifiée en l'espèce.

Le fait est que, tel que relevé par les premiers juges, Monsieur (C) n'a pas participé au vote portant adoption du projet de refonte du PAG pour la localité d'... dont relève le terrain litigieux, sans qu'il ne soit établi que lors des délibérations il soit intervenu d'une quelconque manière à influencer ses collègues du conseil communal relativement aux classements concernant cette localité et plus particulièrement celui de terrain litigieux acquis plus tard par sa fille. Enfin, le conseil communal n'est appelé qu'à donner son avis par rapport aux réclamations contre sa décision d'adoption à laquelle le conseiller (C) n'a pas participé concernant la localité pertinente d'..., de sorte qu'à partir de tous ces éléments, c'est à bon escient que les premiers juges ont rejeté le moyen tiré d'une participation du conseiller en question au processus d'adoption et d'approbation du PAG concernant la localité d'... et plus particulièrement le terrain litigieux appartenant actuellement à sa fille, de sorte que ce moyen est à écarter pour ne point être justifié, par confirmation de la solution également dégagée par les premiers juges. »

Cependant, et comme exposé au point 1.1.1., un conseiller communal a un intérêt moral à participer au vote par lequel le conseil communal lance la procédure de modification du PAG qui a pour effet de reclasser sa propre propriété ou celle d'un ami proche à l'intérieur du périmètre d'agglomération. **Ce conseiller communal, en cas de participation au vote, commet une prise illégale d'intérêt et encourt les sanctions prévues à l'article 245 du Code pénal.** En effet, et comme mentionné au point 2.1.1., bien qu'il soit admis que l'intérêt personnel s'oppose à l'intérêt collectif, cela ne vaut pas pour les discussions et délibérations relatives au PAG (cf. TA 9.10.2017, n° 37695), .

4. Conclusion

L'analyse doctrinale et jurisprudentielle souligne que la **frontière entre exercice normal du mandat et infraction peut être franchie très facilement**, y compris sans intention frauduleuse. Dès lors, il est **recommandé aux élus locaux de suivre des règles de conduite essentielles pour prévenir les conflits d'intérêts ou la prise illégale d'intérêts.**

Dans ce cadre, **les élus locaux et les agents des communes sont invités à participer à des formations qui traitent notamment de l'intégrité, l'éthique et de la déontologie.** Ainsi les agents seront en mesure d'assister les élus dans l'appréciation des situations de conflits d'intérêts et de prises illégales d'intérêts.