



CIRCULAIRE N° 2026-052

CIRCULAIRE

aux administrations communales,
aux syndicats de communes,
aux offices sociaux,
aux autres établissements publics placés sous la surveillance des communes

**Prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics et autres infractions
susceptibles d'être commises par un élu local :
Jugement du 12 mars 2026 du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg**

Luxembourg, le 1^{er} juillet 2026

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,
Madame la Présidente, Monsieur le Président,

Par un jugement rendu en date du 12 mars 2026¹, le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant en matière correctionnelle, s'est prononcé sur diverses infractions pénales, notamment la **prise illégale d'intérêts**, le **détournement de fonds publics**, le faux, le blanchiment, ainsi que la réalisation de constructions sans permis de construire. Le **jugement est devenu définitif**, faute d'appel interjeté dans le délai imparti.

Il a suscité des interrogations légitimes parmi les élus locaux quant à l'étendue de leurs responsabilités dans l'exercice de leur mandat. La présente circulaire vise, d'une part, à préciser la portée de cette décision judiciaire et, d'autre part, à rappeler les principes de probité et d'intégrité qui doivent guider l'action de tout élu dans l'exercice de ses fonctions au service de l'intérêt général.

La législation à la base des principes de probité et d'intégrité précités, résulte à la fois du Code pénal et de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

¹Tribunal 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)



Il y a lieu de distinguer entre l'article 20 de la loi communale² et de l'article 245 du Code pénal³. Non seulement, leur nature juridique est différente, mais surtout leur champ d'application respectif, celui de l'article 245 du Code pénal étant plus large que celui de l'article 20 de la loi communale.

Il est important de noter que le jugement susvisé ne concerne pas l'article 20 de la loi communale, les faits ayant été de nature pénale. Toutefois, les enseignements à tirer du jugement servent aussi bien à la **prévention des conflits d'intérêts (article 20 de la loi communale)** qu'à celle des **prises illégales d'intérêts (article 245 du Code pénal)**.

Pour ceux qui souhaitent s'informer davantage sur les principes juridiques qui régissent l'interprétation et l'application des dispositions de l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (conflits d'intérêts) et de l'article 245 du Code pénal (prise illégale d'intérêts), de même que sur le jugement susvisé, **une note explicative est jointe à la présente circulaire**. Cette note comprend des exemples concrets qui facilitent la compréhension des risques que courent les élus.

La présente circulaire explique ainsi les **enseignements à tirer** du jugement dans le but de **fournir des recommandations essentielles aux élus locaux pour leur faciliter la prévention des conflits d'intérêts et prises illégales d'intérêts et d'éviter les comportements** qui pourraient conduire à des sanctions pénales et/ou annulations de décisions administratives.

Je vous prie de bien vouloir **transmettre cette circulaire à tous les membres du conseil communal ainsi qu'aux services administratifs de votre commune**. Elle s'adresse également aux présidents, membres des bureaux et délégués des comités des syndicats de communes ainsi qu'aux présidents et membres des conseils d'administration ou commissions administratives des établissements publics placés sous la surveillance des communes et à leurs services administratifs.

² **LC, 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 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. ».

³ **CP, art. 245.** 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, 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 y a lieu de préciser à cet égard que l'article 20 de la loi communale ne s'applique ni aux délibérations des conseils d'administration des offices sociaux ni à celles des conseils d'administration ou commissions administratives des autres établissements publics placés sous la surveillance des communes alors que cette analogie n'est pas expressément prévue par la loi. Parmi les agents des entités du secteur communal, seuls les secrétaires et receveurs communaux tombent sous le champ d'application de l'article 20 précité.

Cependant l'article 245 du Code pénal est applicable aux membres des organes et aux agents de toutes les entités du secteur communal.

1. Enseignements pour les élus locaux

Le jugement susvisé illustre qu'une **confusion profonde entre sphère publique et sphère privée**, un enchevêtrement continu entre vie personnelle, responsabilités publiques, gestion associative et intérêts privés, peut exister dans le chef d'un élu local. Le Tribunal met en évidence un système organisé : les faits sont nombreux, répétés, s'étalent sur plusieurs années et concernent divers services.

L'analyse doctrinale et jurisprudentielle détaillée, donnée par le Tribunal (cf. note explicative), 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**.

Des manquements aux obligations déontologiques peuvent avoir des **effets au niveau administratif alors qu'ils sont susceptibles de remettre en cause la validité des délibérations** du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins **ainsi que d'autres actes administratifs de la commune** (article 20 de la loi communale). Ces manquements peuvent également **entraîner la responsabilité pénale** (article 245 du Code pénal), et le cas échéant, civile des élus.



2. Conflits d'intérêts et prises illégales d'intérêts

2.1. 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.

Pour mieux illustrer ces différences, je vous prie de bien vouloir vous référer aux exemples cités au point 2.2.



2.2. Exemples

2.2.1. Prise illégale d'intérêts : article 245 du Code pénal

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

- 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 maire⁴.
- 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 a décidé de 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 maire⁵).
- 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.
- La prise illégale d'intérêts a été retenue à l'égard d'un conseiller communal qui a 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.

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.

2.2.2. Conflits d'intérêts : article 20 de la loi communale

Article 20, point 1° :

- 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.

⁴ Cass.crim., 5 avril 2018

⁵ CAA de DOUAI, 3ème chambre - formation à 3 (bis), 24/05/2017, 15DA00805, Inédit au recueil Lebon



- 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.

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.

Article 20, point 2° :

En l'état actuel de la jurisprudence administrative, il n'est pas possible de relever des exemples concrets.

Toutefois, il y a lieu de retenir que l'article 20, point 2°, entend **protéger les élus** locaux de situations délicates où ils se trouveraient à **défendre des intérêts incompatibles**. En effet, la mission des membres du corps communal étant de défendre les intérêts de la commune, il ne serait pas concevable que la loi leur permette d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune.

Article 20, point 3° :

- 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.
- Un conseiller, commerçant ou prestataire de services ne peut ni vendre des marchandises à la commune, ni lui prêter des services.



3. Recommandations pour éviter des conflits d'intérêts ou des prises illégales d'intérêts

Lorsque les élus locaux se retrouvent dans des situations de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts, je leur recommande de **redoubler de vigilance pour éviter des annulations de décisions administratives et de s'exposer à des sanctions pénales**.

Pour permettre aux élus de bien appréhender les éventuelles situations dans lesquelles ils peuvent avoir des intérêts personnels, il est préconisé de procéder par étapes.

3.1. Identification des situations à risque

Les élus sont invités à **procéder régulièrement à une analyse de leurs intérêts personnels** au regard des dossiers traités.

Une situation potentielle de conflit doit être **identifiée en amont** de toute participation à une procédure décisionnelle. Une bonne pratique administrative réside ainsi dans l'analyse préalable des situations individuelles avant les délibérations sensibles.

Les élus locaux doivent porter une **attention particulière** aux situations suivantes :

- Détention d'intérêts professionnels ou patrimoniaux dans une entreprise en lien avec la commune ;
- Liens familiaux ou personnels avec des bénéficiaires d'une décision publique ;
- Participation à des organismes extérieurs susceptibles d'interagir avec la commune ;
- Exercice simultané de fonctions publiques et privées pouvant générer des interférences.

Les **risques** ne résident pas uniquement dans la réalisation effective d'un avantage personnel, mais également dans **l'atteinte à l'apparence d'impartialité**.

3.2. Prévention des situations à risque

Il est recommandé de porter à la connaissance de l'organe délibérant⁶, les intérêts pertinents.

Il est dans l'intérêt des conseillers d'assurer la **traçabilité des situations sensibles** en veillant à avoir la preuve que les intérêts qui sont entrés en jeu ont été déclarés à l'autorité compétente et qu'ainsi le conseiller a agi de manière ouverte et transparente. La mise en place **d'un registre des déports⁷ et la mention explicite de chaque déport dans les délibérations** du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins est utile à cet effet. Cette transparence participe à la sécurisation juridique des décisions et à la prévention de condamnations pénales.

Une fois qu'un conflit d'intérêts est identifié, l'élu doit s'abstenir non seulement de la prise de décision en vertu de l'article 20 de la loi communale, mais aussi de participer à la préparation du dossier en raison du risque d'encourir des sanctions pénales sur la base de l'article 245 du Code pénal.

⁶ Le conseil communal, le comité d'un syndicat de communes, le conseil d'administration de l'office social ou d'un établissement public, la commission administrative d'un hospice civil, le collège des bourgmestre et échevins, le bureau du syndicat.

⁷ Action par laquelle un élu décide de se retirer volontairement d'une affaire ou d'une prise de décision pour éviter tout conflit.



Ainsi les conseillers qui tombent sous l'interdiction de participer aux votes soit du conseil communal, soit du collège des bourgmestre et échevins, doivent **s'abstenir tant des débats que du vote et se retirer** dans l'enceinte réservée au public si les séances sont publiques ou quitter la salle si les séances sont à huis clos.

3.3. Projet de loi n°8052

Le **projet de loi n°8052**, qui a été déposé avant le jugement TA Lux n° 868/2026 du 12 mars 2026, **viendra au soutien des conseillers en introduisant les déclarations obligatoires de patrimoine et d'intérêts**. Bien que le projet de loi visé soit toujours en cours de procédure, je recommande aux élus de se familiariser avec les dispositions y contenues. Il **prévoit des dispositions relatives au statut de l'élu local et notamment à la déontologie des élus locaux**. Ledit projet, une fois en vigueur, **soutiendra une prévention efficace** des conflits d'intérêts.

D'ailleurs, et parallèlement aux déclarations il y a lieu de veiller à tenir compte d'autres intérêts qui peuvent interférer avec des décisions publiques au cas par cas.

3.4. Bonnes pratiques individuelles

Les élus sont invités à **adopter les comportements suivants** :

- Faire prévaloir en toute circonstance l'intérêt général sur tout intérêt personnel ;
- S'abstenir de toute intervention informelle dans les dossiers les concernant directement ou indirectement ;
- Consulter, le cas échéant, le futur référent déontologue de la commune en cas de doute ;
- Privilégier une approche prudente (« principe de précaution déontologique »).

3.5. Formation et sensibilisation

J'invite les **élus locaux et les agents des communes à participer à des formations qui traitent notamment de l'intégrité, l'éthique et de la déontologie** afin qu'ils soient en mesure d'assister les élus dans l'appréciation des situations de conflit d'intérêts. Ainsi, l'Institut national d'administration publique propose certaines formations dans ce cadre⁸.

Par ailleurs, le **SYVICOL, en collaboration avec le ministère des Affaires intérieures, a organisé après les élections communales** des formations à destination des élus, qui sont en lien avec ces sujets. Le support de cours, la présentation Power Point et une vidéo sont toujours disponibles sur la plateforme des communes du SYVICOL accessible via le lien suivant : <https://www.gemengeplattform.lu/sinscrire/>.

La **prévention des conflits d'intérêts** constitue une **exigence centrale du fonctionnement démocratique local**. Elle repose à la fois sur une connaissance du cadre juridique, une vigilance individuelle constante, et la mise en place de dispositifs organisationnels sécurisés. Cette approche permet de **concilier efficacement sécurité juridique, éthique publique et efficacité de l'action locale, tout en renforçant la confiance des citoyens dans leurs institutions**.

⁸ Par exemple : Ethik und Integrität (Classe virtuelle), Statut général des fonctionnaires communaux, Vorsicht Vorteil! - Aktive Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung (CV),



En tant que partenaire des communes, le ministère des Affaires intérieures, met à la disposition des élus son expertise dans le domaine de la déontologie et entend **organiser une séance de formation à ce sujet au mois d'octobre**. Le moment venu, vous serez bien évidemment informés des détails via circulaire.

Pour toutes questions ayant trait à la présente circulaire, je vous saurais gré de bien vouloir vous adresser aux agents suivants :

Cabinet ministériel	Département des affaires communales	Département de l'aménagement communal et du développement urbain
→ M. Laurent Knauf tél. 247-84617 laurent.knauf@mai.etat.lu	→ M. Cyrille Goedert tél. 247-74630 cyrille.goedert@mai.etat.lu	→ M. Fabio Ottaviani tél. 247-84661 fabio.ottaviani@mai.etat.lu
→ Mme Patricia Vilar tél. 247-84650 patricia.vilar@mai.etat.lu	→ Mme Marny Schmitz tél. 247-84629 marny.schmitz@mai.etat.lu	

Veuillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

Le Ministre des Affaires intérieures,

Léon Gloden