



AVIS

Avis III/79/2022

15 novembre 2022

Loi communale – congé politique

relatif au

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

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

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 lettre du 18 juillet 2022, Madame Taina BOFFERDING, ministre de l'Intérieur, a soumis le projet de loi et les projets de règlement grand-ducaux sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi porte modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, du Code pénal et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain, afin de renforcer légalement les droits et devoirs des élus locaux tout en leur offrant les moyens nécessaires pour l'accomplissement des missions dont ils sont investis. A cet égard, le projet de loi a pour dessein d'améliorer le congé politique de ces élus.

2. Le premier projet de règlement grand-ducal fixe la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux. Le second projet de règlement grand-ducal porte modification du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux.

L'avis de la CSL se concentre uniquement sur les dispositions concernant le congé politique.

Historique

3. Le congé politique a été introduit en 1989 par voie réglementaire et permet aux personnes qui exercent une activité salariée (du secteur public et privé), aux indépendants ainsi qu'aux personnes non-affiliées qui sont bourgmestre, échevin ou conseiller communal, d'exercer leur mandat ou fonction parallèlement à leur carrière professionnelle. En effet, les fonctions de bourgmestre, d'échevin ainsi que de conseiller communal sont des fonctions électives et non pas des fonctions professionnelles, même si la question s'est posée de savoir si l'on pouvait instaurer la fonction professionnelle à temps plein pour les bourgmestres. Pourtant, après de nombreux échanges lors de réunions et d'ateliers participatifs, les participants ont considéré que la mise en place d'un bourgmestre professionnel à temps plein n'était pas opportune car s'agissant d'une fonction élective, son statut ne serait pas compatible avec une profession telle quelle.

Objectif

4. Conformément à l'accord de coalition 2018-2023, ainsi qu'à l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, il a été décidé par la coalition gouvernementale ainsi que par les délégués représentants des communes, que la réglementation concernant le congé politique des bourgmestres, échevins, conseillers communaux et des représentants au sein des syndicats intercommunaux devait faire l'objet d'adaptations et d'une augmentation de la durée du congé politique. En effet, l'objectif est d'augmenter la disponibilité des élus locaux, eu égard à la diversification et à la complexité de leurs missions.

5. Le présent projet de loi procède également à un changement de dénomination du congé politique en « décharge pour activités politiques ».

6. Par ailleurs, certaines dispositions du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux seront élevées au rang de la loi afin d'assurer leur sécurité juridique.

7. Enfin, le projet de loi introduit un nouveau mécanisme de remboursement dans lequel il incombe directement au ministère de l'Intérieur de solliciter le Centre commun de la sécurité sociale concernant toutes les données relatives à l'affiliation des élus tout en respectant la réglementation sur la protection des données. Ce dispositif poursuit l'objectif de simplification administrative.

I. Projet de loi

Les catégories de bénéficiaires

8. Le congé politique reste réservé aux bourgmestres, échevins et conseillers communaux exerçant leur activité d'élus locaux accessoirement à une activité professionnelle salariée, indépendante ou sans profession, ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, autrement dit aux personnes qui ne vivent pas exclusivement des revenus tirés de leur activité politique. Les élus locaux représentent les citoyens des différentes communes du Luxembourg. Ils sont élus dans le but d'agir pour l'intérêt local. Ils sont membres du conseil communal.

Conditions à remplir

9. L' élu local doit exercer un travail rémunéré sous l'autorité d'une autre personne dans le secteur public ou privé, ou une activité d'indépendant, ou une activité qui n'exige pas d'affiliation, et qui exerce un mandat de :

- bourgmestre ;
ou,
- échevin ;
ou,
- conseiller communal.

Se pose la question de savoir si les candidats aux élections communales ne devraient pas également pouvoir bénéficier du congé politique au même titre que ceux qui sont déjà en fonctions. En France, le salarié candidat à des élections peut bénéficier d'une autorisation d'absence pour participer à une campagne électorale (article L3142-79 du Code du travail français). En outre, la Belgique prévoit une protection contre le licenciement pour tout travailleur qui est candidat à un mandat politique (Loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, modifiée par la loi du 4 mai 1999).

La CSL propose donc que le Luxembourg profite des présents projets pour étendre le droit au congé politique aux salariés qui sont candidats à un mandat politique et prévoir en même temps une protection contre le licenciement aux salariés qui sont candidats à un mandat politique, ainsi qu'une fois élus.

10. Les personnes qui exercent une profession indépendante, ainsi que les personnes non-affiliées peuvent également demander une indemnisation liée à l'exercice de leur mandat, à condition :

- d'avoir moins de 65 ans ; et
- de ne pas bénéficier d'un régime statutaire, c'est-à-dire de ne pas être détenteur d'une pension de vieillesse, d'une pension d'invalidité ou d'une préretraite.

Objectif du congé politique

11. Le congé politique ne peut être utilisé que pour l'exercice des missions qui découlent directement de l'accomplissement de leurs mandats ou de leurs fonctions. En pratique, le congé politique est réservé aux mandataires de communes luxembourgeoises.

Théoriquement, un élu communal luxembourgeois qui travaille dans une entreprise établie à l'étranger pourrait demander un congé politique auprès de celle-ci, et son employeur serait remboursé par la commune concernée. Cette possibilité reste toutefois à la discrétion de l'employeur puisque la loi luxembourgeoise n'est pas opposable à une société non-luxembourgeoise.

De même, les élus frontaliers exerçant un mandat politique dans leur commune de résidence ne peuvent pas prétendre au congé politique et le faire valoir dans leur pays de résidence. En effet, en la teneur actuelle de la législation, ainsi qu'en celle du projet de loi, un élu d'une commune d'un autre pays que le Luxembourg ne peut pas bénéficier du congé politique, même s'ils travaillent au Luxembourg. La CSL ne cesse de réclamer l'égalité des droits pour les frontaliers depuis plusieurs années.

Le changement de dénomination du congé politique

12. Le projet de loi propose d'adopter la dénomination « décharge pour activités politiques » afin de prendre en considération l'étendue réelle de la charge de travail dans le cadre d'un mandat politique. Les heures mises à disposition aux élus dans le cadre du congé politique ne peuvent pas être assimilées à des heures de congé étant donné la diversité et la complexité des missions des élus locaux. Ainsi, pour que la dénomination du « congé politique » corresponde à la réalité pratique des élus, il convient de réfuter le terme de « congé ».

Le projet de loi met en exergue le fait que la dénomination de congé soit parfois à tort associée à l'idée de vacances ou de repos, ce qui bien évidemment ne reflète nullement le travail et l'activité politique des élus locaux.

Le projet de loi rappelle également qu'en France, l'on n'évoque pas l'idée de congé mais que l'on vise plutôt les autorisations d'absence ou encore les crédits d'heures selon le Code général des collectivités locales. Ce qui semble cohérent par rapport aux fonctions exercées par les élus locaux. Le terme de « décharge » a été choisi en raison de sa connotation à la libération légale d'une charge en l'occurrence à une obligation contractuelle ou statutaire de travailler. En réalité, il s'agit tout simplement d'une dispense de travail qui est accordé à un salarié, un employé ou à un fonctionnaire lui permettant ainsi d'exercer ses activités politiques auxquelles il s'est engagé.

La CSL se demande si le choix de la dénomination « décharge » est opportun. Alors que le terme de « congé politique » a été admis pendant plus de 30 ans, pourquoi décider de la changer aujourd'hui ?

Le terme de « dispense » semblerait plus adapté dans la mesure où cela renvoie à une exemption d'une condition de fond ou de forme accordée par les pouvoirs publics ou par la loi, l'attribution d'un état ou d'une fonction. Outre la condition, la dispense vise aussi l'exemption d'une obligation ou d'une charge. Ce qui paraît plus approprié que le terme de décharge.

A titre d'exemples, en France, on parle d'absence ou de crédits d'heures et en Belgique, on continue d'employer le terme de congé politique.

L'introduction de la procédure de paiement/remboursement dans la loi communale

13. Le projet de loi vient introduire dans la loi communale, l'article 81bis afin d'élever les dispositions relatives au paiement de l'indemnité du salarié et au remboursement à l'employeur du congé politique au rang de la loi.

Désormais, dans le but de simplifier les démarches administratives, le ministère de l'Intérieur pourra demander directement au Centre commun de la sécurité sociale le certificat afférent de l'élu local afin de faciliter la procédure de paiement de l'indemnité à l'agent et de remboursement à l'employeur.

La CSL salue cette proposition qui permet d'enlever aux élus locaux une charge administrative.

II. Le projet de règlement grand-ducal

Les nouvelles modalités du congé politique

Augmentation de l'indemnité pour les élus exerçant une activité indépendante et pour les personnes sans emploi

14. Désormais pour les membres actifs des professions indépendantes ainsi que pour les personnes sans emploi qui ne bénéficient pas de régime statutaire, le montant de l'indemnité horaire est fixé forfaitairement au quadruple du salaire social minimum qualifié au lieu du double.

Augmentation des heures individuelles et du contingent d'heures par conseiller communal

15. Jusqu'à maintenant, le congé pour les conseillers communaux varie entre 3 et 5 heures en fonction du système de vote de la commune. Le projet de loi propose d'harmoniser le contingent d'heures par conseiller communal entre 3 à 8 heures en fonction de la composition du Conseil communal.

Le supplément d'heures pour les délégués dans les syndicats de communes dont la commune est membre a été augmenté de 9 à 15 heures par semaine pour chaque conseil communal.

Les modifications apparaissent en rouge dans le tableau ci-dessous :

Congé politique hebdomadaire des bourgmestres et échevins

Composition du Conseil communal	Congé maximal accordé au bourgmestre	Congé maximal accordé aux échevins	Congé maximal accordé aux conseillers communaux	Prise en charge de la rémunération
7 membres	9 heures / 11	5 heures / 6	3 heures	Commune
9 membres	13 heures / 15	7 heures / 8	3 heures	Commune
11 membres	20 heures / 24	10 heures / 12	5 heures	Commune
13 membres	28 heures / 34	14 heures / 18	5 heures	Commune
15 membres au moins	40 heures	20 heures / 24	5 heures	Commune
17 membres au moins	40 heures	20 heures / 24	5 heures	Commune
19 membres au moins	40 heures	20 heures / 24	8 heures	Commune

La CSL salue l'augmentation des heures allouées aux élus au titre du congé politique.

16. Conclusion : La CSL marque son accord au projet de loi et de règlements grand-ducaux, sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 15 novembre 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.