

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.

Avis de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

La Chambre des Métiers marque son étonnement que les amendements sous avis visent à introduire une nouveauté par rapport au projet de loi initial, à savoir une protection sui generis des membres du corps communal ; d'une part contre le licenciement, et d'autre part contre la discrimination, dont les modalités, les limites et les effets ne sont pas précis, qui mélangent des concepts et qui créent une insécurité juridique majeure pour les employeurs. La Chambre des Métiers en demande le retrait.

Dans la lignée des fortes critiques exprimées dans son premier avis du 8 novembre 2022 relatif au projet de loi sous avis, mettant en garde contre les effets de l'augmentation et de la démultiplication des congés, que ce soient des congés légaux, des congés spéciaux, des congés extraordinaires ou des congés légaux supplémentaires, la Chambre des Métiers se doit de s'opposer à l'introduction à travers les amendements sous avis d'un congé politique supplémentaire pour anciens membres du corps communal qui resteraient membres du bureau d'un syndicat de communes.

La Chambre des Métiers demande par ailleurs que des précisions soient apportées sur la forme et le délai d'annonce préalable par le salarié de son absence en raison du congé politique, afin d'éviter des perturbations délibérées préjudiciable à l'activité des entreprises.

* * *

Par sa lettre du 18 novembre 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi repris sous rubrique.

1. Considérations générales

Les amendements sous avis visent à répondre aux oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat¹ dans son avis du 12 novembre 2024. Il s'agit principalement de préciser certaines incohérences au sujet des dispositions de déontologie applicables aux élus communaux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, et d'intégrer dans le corps du projet de loi sous rubrique certaines dispositions comprises dans 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 ; eu égard aux observations du Conseil d'Etat que les dispositions en questions relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu de la constitution.

La Chambre des Métiers s'est principalement limitée dans son avis² initial du 8 novembre 2022 relatif au projet de loi sous avis, à commenter les dispositions qui touchent les intérêts de ses ressortissants qui risquent d'être impactés par l'élargissement des absences de leurs salariés pour cause de congé politique et non pas spécialement le dispositif déontologique visant les membres du conseil communal.

Dans cette lignée, elle constate avec frustration qu'aucune de ses considérations critiques au sujet de l'extension du congé politique auquel peuvent prétendre les élus communaux pour l'exercice de leur mandat, n'a été prise en considération par les amendements. Bien au contraire, les auteurs visent encore à augmenter les heures de congé politique par les amendements au projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi sous rubrique.

En outre, les amendements sous avis introduisent une nouvelle protection *sui generis* contre le licenciement aux contours imprécis, énonçant que ni la résiliation d'une relation de travail, ni une sanction disciplinaire ne peuvent être prononcées en raison des absences résultant de l'exercice du congé politique, sous peines de nullité, de dommages et intérêts et de la réintégration des intéressés. Cette protection prend cours à partir de la date à laquelle la liste des candidats aux élections communales est arrêtée par le bureau de vote principal et prend fin six mois après la fin du mandat. Il s'agit d'après l'exposé des motifs joint aux amendements d'établir que lesdites absences sont équivalentes, en matière de protection contre le licenciement à celles liées à un congé de maladie, congé parental ou encore à un congé pour raisons familiales et également à celle liée au délégué du personnel.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers note que les régimes de protections, par exemple pour cause de maladie comparé à celui des délégués du personnel sont fondamentalement distinctes. Elle se pose la question de savoir si un salarié *qui s'adonne à l'exercice d'un mandat électif local (sic)* est protégé contre le licenciement, ou pendant les heures d'absence pour congé politique, comme en cas de congé de maladie ; ou pendant la durée de son mandat, comme pour le délégué du personnel ? La Chambre des Métiers exprime ses fortes réserves quant à l'introduction d'une

¹ Avis du Conseil d'État, n° 61.112 du 12 novembre 2024

² Document parlementaire n°8052/02 - Avis de la Chambre des Métiers (08.11.2022)

protection *sui generis* contre le licenciement, dont les modalités et les effets ne sont pas précis, qui mélange des concepts et qui crée une insécurité juridique majeure pour les employeurs.

S'y ajoute une protection contre la discrimination lors du recrutement, de la formation professionnelle, de la rémunération, de l'octroi d'avantages et de droits attachés au statut professionnel d'un bourgmestre, échevin ou conseiller communal, d'un candidat aux élections communales, d'un délégué au sein des organes des syndicats de commune, des offices sociaux et des autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

La Chambre des Métiers reste sceptique que cette extension des objectifs du projet de loi réponde à la réalité du terrain. De façon générale, aucun des multiples congés spéciaux et extraordinaires prévus dans le Code du travail ne bénéficie d'une protection pareille, mais de toute évidence ne peut jamais motiver un licenciement ou donner lieu à une discrimination. Il nous est dès lors incompréhensible pourquoi le congé politique sous avis mérite d'un traitement protecteur encore renforcé. Il est donc infructueux d'indiquer spécialement que le congé politique protège contre le licenciement sauf à vouloir introduire une immunité particulière. Dans cette dernière hypothèse, l'élu local ne devrait néanmoins pas jouir d'une liberté totale et devrait pouvoir être responsabilisé selon une certaine procédure. Or, les amendements sont muets à ce sujet au détriment de la sécurité juridique indispensable à toute norme juridique.

Par ailleurs, l'octroi de dommages et intérêts lors d'un licenciement, en combinaison avec la réintégration de droit de l'élu local salarié ne sont nullement explicitées, alors qu'un tel régime de protection spéciale mériterait d'être circonscrit. Aussi l'interdiction de discrimination ne devrait-elle pas être plus explicite ? Que faut-il entendre par « l'employeur s'interdit de prendre en considération les absences ... » ? Somme toute, l'amendement sous avis ne répond pas à une réalité et est source d'insécurités juridiques aux yeux de la Chambre des Métiers, qui en demande le retrait.

2. Observations particulières

L'amendement 1 modifie l'article 2 du projet de loi relatif aux dispositions déontologiques applicables aux membres du corps communal. Le texte est modifié à plusieurs endroits afin de tenir compte à la fois des échanges entre les auteurs du projet de loi avec le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, et des observations du Conseil d'Etat afin de lever les oppositions formelles de ce dernier. La Chambre des Métiers n'a pas d'observation à formuler à ce sujet et salue le respect de l'autonomie communale, notamment le fait qu'il est renoncé à mettre en place un référent déontologue qui serait un fonctionnaire du ministère des Affaires intérieures. Aussi l'obligation innovante pour l'élu de renseigner dans la déclaration du patrimoine immobilier les biens appartenant à son conjoint ou partenaire est abandonnée à juste titre puisqu'une telle obligation ne se retrouve pas dans d'autres corps de règles de déontologie, tel pour les membres du gouvernement ou de la chambre des députés.

La Chambre des Métiers se félicite que l'amendement 3 partage son approche et vise à conserver la terminologie de « congé politique » renonçant de la sorte à la dénomination « décharge pour activités politiques ».

La Chambre des Métiers se pose cependant la question de savoir s'il est opportun d'étoffer l'énumération de personnes ayant droit au congé politique au risque d'en oublier (*i.e.* en ajoutant aux agents des secteurs public et privé, les élèves, les étudiants et les apprenants), alors qu'à ses yeux il semble plus judicieux de généraliser en indiquant que

les membres du corps communal ont droit au congé politique. Ainsi, il n'est nullement besoin de complexifier la disposition sous avis et de faire référence aux agents du secteur public, du secteur privé, ou à l'inscription régulière respectivement dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur, ou à l'École nationale pour adultes.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se pose par ailleurs la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de moderniser et d'harmoniser la désignation des bénéficiaires du congé politique et de ne plus utiliser le mot agent qui fait révérence aux débuts du congé politique avant sa généralisation par la loi de 1988, où les agents de l'Etat avaient droit à des heures de dispense pour l'exercice de leur mandat communal. Elle suggère de n'utiliser dorénavant que les termes de membre du corps communal pour désigner les bénéficiaires du congé politique.

Avant tout, et au regard des fortes critiques exprimées par la Chambre des Métiers dans son premier avis du 8 novembre 2022 relatif au projet de loi sous avis³, mettant en garde contre les effets de l'augmentation et de la démultiplication des congés, que ce soient des congés légaux, des congés spéciaux, des congés extraordinaires ou des congés légaux supplémentaires ; elle se doit de s'opposer à l'introduction en catimini à travers l'amendement sous avis d'un congé politique supplémentaire pour anciens membres du corps communal qui resteraient membres du bureau d'un syndicat de communes. L'initiative prise par l'auteur des amendements de préciser que les anciens membres du corps communal qui continuent l'exercice de leurs fonctions de membres du bureau d'un syndicat de communes continue également de bénéficier du congé politique jusqu'à leur remplacement est incohérent à plusieurs égards. D'une part, le délégué du conseil communal suit ordinairement le sort de l'assemblée communale quant à la durée de son mandat et, d'autre part, l'employeur ne devrait pas faire les frais d'un blocage ou d'une tergiversation dans la nomination d'un nouveau délégué.

Aussi l'augmentation du nombre d'heures de congé politique visée à travers les amendements au projet de règlement grand-ducal⁴ joint au projet de loi sous rubrique, soulève à la fois quant au fond et quant à la forme l'opposition de la Chambre des Métiers. Ces amendements au projet de règlement grand-ducal font l'objet d'un avis séparé en cours de rédaction.

Les amendements 4, 5, et 6 sous avis élèvent certaines dispositions qui se trouvent aujourd'hui à l'endroit du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989⁵ au rang de loi, conformément à l'avis du Conseil d'Etat⁶ qui soulève que ces dispositions relèvent d'une matière réservée à la loi.

³ Document parlementaire n°8052/02 - Avis de la Chambre des Métiers (08.11.2022)

⁴ Projet de règlement grand-ducal 1° portant sur la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie des membres du corps communal, ainsi que sur le contenu du registre des cadeaux et avantages similaires, de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier ; 2° modifiant le règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. (CE/SCL 61.113)

⁵ Règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux.

⁶ Conseil d'Etat, avis 61.112 du 12 novembre 2024

La Chambre des Métiers met en garde que les dispositions ainsi reprises du règlement grand-ducal n'engendrent pas des effets inattendus contraires à la confiance légitime des justiciables, voire ne portent pas atteinte à la cohérence des dispositions légales existantes ou celles maintenues dans le règlement grand-ducal. Ainsi la disposition prévoyant de promouvoir au rang de loi, que le bénéficiaire *peut prendre ce congé à sa convenance par heures de travail* combinée à l'absence de toute disposition au sujet de la façon pour le salarié d'en informer l'employeur risque de prêter à une insécurité juridique et d'être source de conflits. Afin de pallier cette insécurité juridique, la Chambre des Métiers demande que des précisions soient apportées sur la forme et le délai d'annonce préalable par le salarié de son absence en raison du congé politique. D'une part, un tel formalisme serait au moins un élément clair de la nouvelle protection sui generis, et d'autre part, un délai raisonnable de préavis de l'annonce du congé politique permet d'éviter des absences délibérées du salarié et une désorganisation du service ou de l'entreprise.

La Chambre des Métiers se réjouit du fait qu'il est désormais prévu que le paiement de l'indemnité à l'intéressé et le remboursement à l'employeur soient effectués semestriellement et non plus annuellement.

L'amendement 8 introduit une protection sui generis, notamment contre le *licenciement en qualité de salarié, ... prononcés en raison de l'exercice du mandat de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal*, sous peine de nullité et de dommages et intérêts, ainsi que de la réintégration.

La Chambre des Métiers s'étonne de cette nouvelle orientation du projet de loi. D'un point de vue juridique, elle se pose la question de savoir s'il s'agit d'une interdiction de licenciement durant l'absence en raison du congé politique à l'instar de *celles liées à un congé de maladie, congé parental ou encore à un congé pour raisons familiales*, ou bien d'une *protection pendant toute la durée d'exercice d'un mandat électif local, par analogie aux délégués du personnel (sic)* L'exposé des motifs fait simultanément référence à ces divers concepts en droit du travail sans que le texte de l'article sous avis ne se réfère explicitement à un dispositif précis, ni n'annonce explicitement le contenu de cette nouvelle protection. S'agirait-il d'une impunité absolue ? Quels seraient les recours ? Par ailleurs, cette protection s'appliquerait-elle également à ceux qui exercent un mandat de membre au sein des organes des syndicats de communes, des offices sociaux et des autres des établissements publics placés sous la surveillance des communes, même lorsque ces personnes ne seraient pas membres du corps communal ? Ne faudrait-il pas encadrer les demandes de nullité et de réintégration dans des règles de procédures claires (délai d'agir, procédure de référé ou non, exécution provisoire ou non) ?

En outre, selon l'amendement 8, il est prévu d'interdire *à tout employeur de prendre en considération les absences liées au congé politique pour prendre des décisions en matière de recrutement, de formation professionnelle, de rémunération et d'octroi d'avantages et de droits attachés au statut professionnel du bourgmestre, échevin ou conseiller communal*. Quelle est la portée de cette interdiction de prendre en considération ? Ne serait-il pas judicieux, soit d'ajouter l'exercice d'un mandat politique à la liste des interdictions de discrimination établie par l'article L. 251-1. du Code du travail, soit de définir avec plus de précision la discrimination à cet endroit des amendements ?

Autant de questions qui révèlent les insécurités juridiques liées à l'amendement 8, de sorte que la Chambre des Métiers en demande le retrait.

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 19 janvier 2026

Pour la Chambre des Métiers

A stylized signature in blue ink, consisting of a large 'W' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tom WIRION
Directeur Général

A cursive signature in blue ink, starting with a large 'O' and ending with a long horizontal stroke.

Tom OBERWEIS
Président