

N° 8052¹⁰
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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 COMPLÉMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(8.4.2026)

Le projet de loi n°8052 (ci-après le « Projet initial ») s'inscrit dans une refonte de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 visant à moderniser le cadre déontologique applicable aux membres du corps communal, à renforcer la transparence de la vie publique locale, à adapter le régime du congé politique, et à apporter certaines modifications aux dispositions relatives aux incompatibilités et à la responsabilité pénale des entités dans le secteur communal.

En bref

- La Chambre de Commerce salue le maintien de la terminologie « *congé politique* », conforme à sa revendication initiale, mais réitère son opposition à l'augmentation des heures de congé politique et les réserves exprimées quant à la multiplication des différents types de congés auxquels les employeurs sont confrontés et qui peuvent impacter négativement les processus internes de l'entreprise.
- Elle s'interroge en outre quant aux modalités de la protection contre des mesures défavorables (telles que résiliation, déclassement ou autre mesure disciplinaire) et appelle à mieux définir leur régime juridique.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en considération de ses observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Chambre de Commerce a avisé le Projet initial dans son avis du 10 janvier 2025, ensemble avec 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 de patrimoine immobilier des conseillers communaux (ci-après « l'Avis initial »)¹.

Le Conseil d'Etat a rendu un avis sur chacun des deux projets en date du 12 novembre 2024. D'une part, il a soulevé six oppositions formelles à l'encontre du Projet initial, principalement sur le fondement

¹ Lien vers l'Avis initial de la Chambre de Commerce du 10 janvier 2025

de l'insécurité juridique en raison d'imprécisions de certaines dispositions². D'autre part, le projet de règlement grand-ducal a fait l'objet de critiques et de recommandations à préciser le cadre légal en raison de divergences et des contradictions substantielles par rapport au projet de loi lui servant de fondement légal³.

Les deux projets ont fait l'objet d'une série d'amendements gouvernementaux. Le présent avis complémentaire de la Chambre de Commerce porte sur les amendements gouvernementaux qui visent principalement à répondre aux observations du Conseil d'Etat, à intégrer certaines propositions du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol) formulées dans son avis du 12 juillet 2022⁴, et à introduire de nouvelles dispositions spécifiques.

Les principaux changements portent sur les dispositions relatives aux cadeaux et avantages similaires dans le cadre de l'exercice des fonctions des membres du corps communal, à la déclaration d'intérêts et de patrimoine immobilier qu'ils doivent soumettre, à la suppression du référent déontologique et l'attribution de ses missions au comité déontologique, à l'adaptation du congé politiques dont certaines dispositions sont intégrées dans le projet de loi, ainsi qu'à la protection contre des mesures défavorables pour les candidats ou les titulaires de mandats électifs locaux en lien avec l'exercice de leur mandat ou des absences liées au congé politique. Les amendements au Projet initial apportent également des modifications mineures aux dispositions relatives aux incompatibilités et à la responsabilité pénale des personnes morales du secteur communal.

Concernant les amendements au Projet initial

L'amendement 1 vise à mieux définir et à préciser les règles déontologiques applicables aux membres du corps communal, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement. Selon les observations des auteurs des amendements, les modifications s'inspirent en partie des dispositions existantes auprès de la Chambre des députés et du Gouvernement, conformément aux recommandations du Conseil d'Etat.

Les dispositions relatives aux **cadeaux et avantages similaires** sont ainsi précisées. Désormais, sont considérés comme des cadeaux et avantages similaires, les objets et avantages offerts par courtoisie ou à l'occasion de cérémonies officielles ou conformes aux usages locaux ainsi que les prises en charge par un tiers de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour. Les membres du corps communal ne pourront accepter que des cadeaux et avantages similaires d'une valeur individuelle inférieure à 150 euros et ils devront en tout état de cause les déclarer pour être ensuite consignés dans un registre public. Par dérogation, les cadeaux et avantages d'une valeur égale ou supérieure à 150 euros, offerts par courtoisie par une institution de droit public, devront être remis à la commune qui en deviendra propriétaire.

En outre, les amendements apportent des modifications aux modalités des déclarations à soumettre par les élus locaux. Pour la **déclaration du patrimoine immobilier**, les auteurs des amendements ont choisi de supprimer l'obligation de renseigner des informations relatives aux biens du conjoint ou du partenaire du membre du corps communal afin d'éviter des inégalités de traitement, non justifiées objectivement, entre les élus locaux mariés ou pacsés, et ceux qui ne le sont pas, mais qui sont toutefois en concubinage.

Concernant la **déclaration d'intérêts**, les auteurs des amendements ont fait le choix de ne plus recourir à une catégorisation des revenus, mais de préciser désormais les activités exercées par les élus locaux en parallèle de leur mandat. Selon le commentaire de l'amendement, un conflit d'intérêt peut se présenter indépendamment de la perception d'une rémunération ou une indemnité, de sorte qu'il a été jugé plus pertinent de connaître les activités des membres du corps communal, exercées parallèlement au mandat politique local, que de savoir si une rétribution est perçue à ce titre et d'en connaître le montant.

De plus, en raison des observations formulées par le Conseil d'Etat et Syvicol concernant des risques de partialité et de dépendance quant au profil et les fonctions du référent déontologique, l'amendement procède à sa suppression. Ses missions sont transférées directement au comité déontologique, qui est

² Lien vers l'avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 2024 concernant le Projet initial

³ Lien vers l'avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 2024 concernant le projet de règlement grand-ducal afférent

⁴ Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises sur le site de la Chambre des députés

un organe collégial, avec l'objectif de garantir son impartialité et indépendance, ainsi que d'assurer une gestion administrative et un accès au conseil simplifiés.

Les amendements 3 à 7 portent sur les modalités du **congé politique**. Faisant suite aux avis des différentes entités consultées au sujet du Projet initial dans le cadre de la procédure législative, les auteurs des amendements ont supprimé la nouvelle terminologie proposée « *décharge pour activités politiques* » en décidant de maintenir la terminologie traditionnelle « *congé politique* ». La Chambre de Commerce salue ce choix qui est conforme à la revendication formulée dans son Avis initial.

En outre, pour répondre à une opposition formelle du Conseil d'Etat considérant qu'il s'agissait d'une matière réservée à la loi, les auteurs des amendements ont élevé au niveau législatif certaines dispositions du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. Le projet de loi, tel qu'amendé, définit désormais les personnes qui peuvent bénéficier du congé politique, le maximum d'heures par semaine selon le nombre d'habitant de la commune ainsi qu'un supplément d'heures de congé politique par semaine pour le conseil communal. Le projet de règlement grand-ducal se limite de son côté à la fixation des heures de congé politique.

La Chambre de Commerce réitère à cet égard son opposition à l'augmentation du nombre d'heures de congé politique, ainsi que les réserves déjà exprimées dans son Avis initial⁵ concernant la multiplication des différents types de congés auxquels les employeurs sont confrontés et qui peuvent impacter négativement les processus internes de l'entreprise.

L'amendement 8 entend introduire une nouvelle disposition, l'article 10 au Projet initial, lequel vise l'insertion d'un nouvel article 81*bis* dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Cette disposition prévoit une nouvelle protection au bénéfice des élus locaux contre des mesures défavorables de la part des employeurs en raison de l'exercice de leur mandat électif.

Ainsi, l'amendement prévoit qu'aucune résiliation de relation de travail, ni aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcées (sont visés tant les salariés du secteur privé, que les fonctionnaires de l'Etat et des communes) en raison de l'exercice d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal. Il est précisé que la protection est prévue « *sous peine de nullité et de dommage et intérêts* » et que « *l'intégration est de droit* ». La 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 se termine six mois après la fin du mandat. Il est également indiqué que le candidat à un mandat électif local doit informer l'employeur de sa candidature.

L'amendement prévoit en outre une interdiction pour les employeurs d'adopter des mesures défavorables en matière de recrutement, de formation professionnelle, de rémunération ou d'octroi d'avantage, en raison des absences liées au congé politique.

La Chambre de Commerce tient à relever que le régime juridique et les modalités de mise en œuvre de la nouvelle protection contre les mesures défavorables, et plus spécifiquement contre la résiliation de la relation de travail, prévue par l'amendement manquent de précision, ce qui est source d'insécurité juridique.

En effet, l'interdiction de licencier est prévue sous peine de nullité et de dommage et intérêts. Cette formulation soulève une série de questions : le type de recours à introduire (action en nullité et/ou action en dommages et intérêts), l'articulation entre les deux types de recours (qui ne seraient a priori pas introduits simultanément), le délai pour agir, les modalités procédurales (action en référé ou au fond), la compétence juridictionnelle, la charge de la preuve etc. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce sont des questions importantes auxquelles il est indispensable de répondre dans l'intérêt d'une sécurité juridique accrue pour les parties.

Concernant les amendements au Projet de règlement grand-ducal

L'intitulé du projet de règlement grand-ducal a été adapté pour mieux refléter son contenu, à la suite de la modification de certaines dispositions du Projet initial.

Les dispositions relatives à la composition et au fonctionnement du comité déontologique des membres du corps communal ont été modifiées, en raison de la suppression du référent déontologique dans le Projet initial et pour répondre à des observations formulées par le Conseil d'Etat.

⁵ Avis initial de la Chambre de Commerce du 10 janvier 2025, page 4

Des adaptations ont été apportées aux modèles de formulaires pour la déclaration d'intérêts et la déclaration du patrimoine immobilier des membres du corp communal, et un nouveau modèle de formulaire a été intégré pour le registre des cadeaux et avantages similaires.

En outre, les amendements modifient le règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux d'une part, pour augmenter les heures de congé politique – la Chambre de Commerce renvoie aux observations formulées ci-avant à ce sujet –, et d'autre part, pour refléter au niveau réglementaire les modifications proposées par les amendements au projet de loi. Comme mentionné ci-dessus, à la suite d'une opposition formelle du Conseil d'Etat selon laquelle il s'agissait d'une matière réservée à la loi, certaines dispositions réglementaires ont été élevées au rang législatif par les amendements gouvernementaux du projet de loi, de sorte que ces dispositions ont été supprimées par les amendements au projet de règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observations complémentaires à formuler concernant les amendements gouvernementaux.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en considération de ses observations.