

# Dossier consolidé

Date de création : 07-10-2024

Projet de loi 8404

Projet de loi modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Date de dépôt : 27-06-2024

Auteur(s) : Monsieur Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
27-06-2024	Déposé	8404/00	<u>3</u>
31-07-2024	Avis de la Chambre des Métiers (30.7.2024)	8404/01	<u>16</u>
07-08-2024	Avis de la Chambre de Commerce (31.7.2024)	8404/02	<u>19</u>
07-10-2024	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (30.9.2024)	8404/03	<u>24</u>

8404/00

**N° 8404**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

*Document de dépôt*

*Dépôt: le 27.6.2024*

\*

**Le Premier ministre,**

Vu les articles 76 et 95, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution ;

Vu l'article 10 du Règlement interne du Gouvernement ;

Vu l'article 58, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Règlement de la Chambre des Députés ;

Vu l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ;

Considérant la décision du Gouvernement en conseil du 5 juin 2024 approuvant sur proposition du Ministre des Affaires intérieures le projet de loi ci-après ;

**Arrête :**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Ministre des Affaires intérieures est autorisé à déposer au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à demander l'avis y relatif au Conseil d'État.

**Art. 2.** La Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement est chargée, pour le compte du Premier ministre et du Ministre des Affaires intérieures, de l'exécution du présent arrêté.

Luxembourg, le 27 juin 2024

*Le Premier ministre,*

Luc FRIEDEN

*Le Ministre des Affaires intérieures,*

Léon GLODEN

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

En matière de cotisations sociales, la situation des personnes qui s'engagent dans la vie politique locale est régie par les dispositions générales du Code de la sécurité sociale. En effet, le Code de la sécurité sociale connaît globalement en matière d'affiliation, outre les régimes spéciaux ou spécifiques pour certains secteurs d'activité, le travail pour autrui (salariné) ou pour son propre compte (indépendant). Il n'existe pas de statut propre aux élus locaux susceptible de prendre en considération leur situation particulière.

Or tout élu communal effectue un engagement civique envers la communauté locale et le bien-être collectif. En dépit des indemnités et jetons perçus pour leurs services, la fonction des élus locaux est honorifique et leur vocation est essentiellement orientée vers le service public et la consécration à l'intérêt général.

La loi du 22 mars 2023 portant modification des livres I<sup>er</sup>, II et III du Code de la sécurité sociale a introduit une exemption de l'obligation d'affiliation à la sécurité sociale, entre autres, en faveur des élus locaux qui représentent leur commune au sein des organes décisionnels des syndicats de communes, offices sociaux et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Le Gouvernement souhaite étendre cette exemption aux compensations pécuniaires que les élus locaux perçoivent pour l'exercice de leurs fonctions communales de conseiller, échevin ou bourgmestre. Partant une exemption des cotisations sociales est à prévoir dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour ce qui concerne les indemnités des bourgmestres et échevins prévues à l'article 55 ainsi que pour ce qui concerne les jetons de présence des conseillers communaux prévus à l'article 27 de cette dernière.

L'exemption s'applique également aux membres des commissions consultatives qui s'engagent dans le processus démocratique local. Il s'agit là aussi d'un engagement qui s'appuie sur la volonté de contribuer au bien commun, dans une vocation essentiellement orientée vers le service public local.

\*

## TEXTE DU PROJET

**Art. 1<sup>er</sup>.** À l'article 27 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est ajouté un troisième alinéa nouveau qui prend la teneur suivante :

« Les jetons de présence visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont exempts de cotisations sociales. ».

**Art. 2.** À l'article 55, l'alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi est complété par une phrase nouvelle qui prend la teneur suivante :

« Ces indemnités sont exemptes de cotisations sociales. ».

### **Art. 3. Entrée en vigueur**

Les dispositions de la présente loi sont applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad articles 1<sup>er</sup> et 2*

Ces dispositions prévoient l'exemption des cotisations sociales pour les conseillers communaux en ce qui concerne les jetons de présence, ainsi que pour les échevins et les bourgmestres en ce qui concerne leurs indemnités. Elles prévoient également l'exemption des cotisations sociales pour les membres des commissions consultatives.

Les dispositions ne prévoient pas expressément l'exemption des jetons de présence pour les membres des commissions administratives des hospices civils, étant entendu que le traitement de ces jetons de présence est déjà réglé par les articles 4, alinéa 5 et 177, alinéa 3 du Code de la sécurité sociale.

*Ad article 3*

Cette disposition prévoit l'entrée en vigueur des exemptions. Le revenu indépendant est un revenu annuel (1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre inclus) et afin d'obvier au risque de créer, au sein d'une même année, des inégalités de traitement selon le moment où les séances seront tenues et les rémunérations touchées, il y a lieu de prévoir une application des exemptions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

\*

**VERSION COORDONNEE (EXTRAITS)**

[...]

## Chapitre 2. – Du conseil communal

**Art. 27.**

Le conseil communal peut accorder des jetons de présence à ses membres et aux membres des commissions consultatives pour l'assistance aux séances du conseil et à celles de ses commissions.

La commission administrative des hospices peut également accorder des jetons de présence à ses membres pour l'assistance à a ses séances.

**Les jetons de présence visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont exempts de cotisations sociales.**

[...]

## Chapitre 3.– Du collège des bourgmestre et échevins

**Art. 55.**

Les indemnités des bourgmestres et échevins sont fixées par le conseil communal. Un règlement grand-ducal peut arrêter les maxima de ces indemnités. **Ces indemnités sont exemptes de cotisations sociales.**

Les commissions administratives des hospices civils peuvent allouer une indemnité à leurs présidents sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

En dehors de ces indemnités, les personnes visées aux deux alinéas qui précèdent ne peuvent jouir d'aucun émolument à charge de la commune ou de l'hospice civil, sous quelque prétexte ou dénomination que ce soit.

\*

**FICHE FINANCIERE**

Le présent projet vise à mettre en œuvre une exemption d'affiliation à la sécurité sociale pour certaines activités et, par conséquent, une exemption de cotisations sociales sur les revenus qui découlent desdites activités.

En ce sens, le présent projet de loi n'a donc pas vocation à générer des dépenses de la part de l'État ou des institutions de sécurité sociale mais il aura pour conséquence une absence de recettes par celles-ci pour chaque année à venir à compter de l'entrée en vigueur des mesures envisagées.

Le montant non perçu exact des cotisations sociales est difficilement estimable alors que le Code de la sécurité sociale exclut déjà une partie de ces revenus de l'obligation de cotiser du fait :

- de la dispense de cotisation pour revenus insignifiants dont peuvent bénéficier certains bourgmestres, échevins et conseillers ;
- de l'exclusion des montants dépassant le plafond cotisable pour le calcul des cotisations sociales relatives aux risques maladie, accident et pension.

Un calcul approximatif de la moins-value, réalisé sur base du montant global total versé aux personnes concernées et des taux de cotisation actuels, permet cependant d'estimer que ce montant ne devrait pas dépasser 2 millions d'euros par an.

## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

### Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
Ministère initiateur :	Ministère des Affaires intérieures
Auteur(s) :	Léon Gloden
Téléphone :	247-74661
Courriel :	xavier.gomes@mai.etat.lu
Objectif(s) du projet :	<p>La loi modificative prévoit la clarification du traitement des cotisations sociales dues sur les indemnités des échevins et bourgmestres, ainsi que les cotisations sociales due sur les jetons de présence pour ce qui concerne les conseillers communaux. Le Code de la sécurité sociale connaît globalement en matière d'affiliation, outre les régimes spéciaux ou spécifiques pour certains secteur d'activité, le travail pour autrui (salarié) ou pour son propre compte (indépendant). Toutefois, l'engagement d'un élu local transcende le cadre d'une simple prestation de travail rémunérée ou le simple travail pour son propre compte. Il s'agit d'une vocation de service public, où l'intérêt personnel est subordonné au bien commun. A la lumière de ce qui précède, le présent avant-projet de loi prévoit partant l'exemption de cotisations sociales des indemnités et jetons de présence versés aux élus locaux.</p> <p>L'exemption s'applique également aux membres des commissions consultatives qui s'engagent dans le processus démocratique local. Il s'agit là aussi d'un engagement qui s'appuie sur la volonté de contribuer au bien commun, dans une</p>
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s)	Ministère de la Sécurité sociale
Date :	24/05/2024

### Mieux légiférer

**1** Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) :  Oui  Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

Remarques / Observations :

**2** Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales :  Oui  Non

- Citoyens :  Oui  Non

- Administrations :  Oui  Non

**3** Le principe « Think small first » est-il respecté ?  Oui  Non  N.a. <sup>1</sup>  
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques / Observations :

---

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

**4** Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?  Oui  Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?  Oui  Non

Remarques / Observations :

**5** Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ?  Oui  Non

Remarques / Observations :

**6** Le projet contient-il une charge administrative <sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)  Oui  Non



Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup>  
approximatif total ?  
(nombre de destinataires x  
coût administratif par destinataire)

<sup>2</sup> Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

<sup>3</sup> Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, de quelle(s)  
donnée(s) et/ou  
administration(s)  
s'agit-il ?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, de quelle(s)  
donnée(s) et/ou  
administration(s)  
s'agit-il ?

<sup>4</sup> Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ([www.cnpd.lu](http://www.cnpd.lu))

8

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ?  Oui  Non  N.a.
- des délais de réponse à respecter par l'administration ?  Oui  Non  N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ?  Oui  Non  N.a.

9

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, laquelle :

10

En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?  Oui  Non  N.a.

Sinon, pourquoi ?

11

Le projet contribue-t-il en général à une :

a) simplification administrative, et/ou à une

Oui  Non

b) amélioration de la qualité réglementaire ?

Oui  Non

Remarques / Observations :

12

Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ?

Oui  Non  N.a.

13

Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)

Oui  Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14

Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?

Oui  Non  N.a.

Si oui, lequel ?

Remarques / Observations :

## Egalité des chances

15

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non

Si oui, expliquez pourquoi :

Le projet ne donne pas lieu à des distinctions selon les genres.

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ?  Oui  Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

16

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, expliquez de quelle manière :

## Directive « services »

17

Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ?  Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

## CHECK DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSCHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de Adobe Systems Incorporated.

Ministre responsable : Le Ministre des Affaires intérieures

Projet de loi ou amendement : Projet de loi modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Le check durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3<sup>ème</sup> Plan national pour un Développement durable ?
2. En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.
3. En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et / ou négatifs éventuels de cet impact ?
4. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
5. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation** -, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

### 1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

Poins d'orientation Documentation  Oui  Non

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

### 2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

Poins d'orientation Documentation  Oui  Non

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

### 3. Promouvoir une consommation et une production durables.

Poins d'orientation Documentation  Oui  Non

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

### 4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.

Poins d'orientation Documentation  Oui  Non

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.**

Poins d'orientation  Oui  Non  
Documentation

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**6. Assurer une mobilité durable.**

Poins d'orientation  Oui  Non  
Documentation

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.**

Poins d'orientation  Oui  Non  
Documentation

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.**

Poins d'orientation  Oui  Non  
Documentation

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.**

Poins d'orientation  Oui  Non  
Documentation

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**10. Garantir des finances durables.**

Poins d'orientation  Oui  Non  
Documentation

Le présent projet de loi prévoit l'exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence perçus par les conseillers communaux et membres des commissions consultatives du conseil communal, ainsi que pour les indemnités perçues par les

**Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante**

En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ?  Oui  Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8404/01



**N° 8404<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

**modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

### **AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(30.7.2024)

#### **RESUME STRUCTURE**

*Le projet de loi a pour objet d'introduire l'exemption de cotisations sociales pour les indemnités touchées par les élus locaux.*

*La Chambre des Métiers ne s'oppose pas au principe que les rétributions touchées en contrepartie d'un engagement politique, social, culturel ou sportif d'une personne en dehors de son activité professionnelle, soit exempt de cotisations sociales. Cependant elle réitère une revendication de longue date, que dans cet ordre d'idées il faut également accorder une dispense de l'assurance obligatoire pour les intervenants de la formation professionnelle agissant pour le compte des chambres professionnelles, notamment aussi dans les équipes curriculaires et d'évaluation en matière de formation professionnelle initiale.*

\*

Par sa lettre du 1<sup>er</sup> juillet 2024, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour objet d'introduire dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 l'exemption des cotisations sociales à la fois, pour les indemnités touchées par les bourgmestres et échevins, et pour les jetons de présence touchées par les conseillers communaux et les membres des commissions consultatives communales.

\*

#### **1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Les auteurs expliquent qu'à l'instar de l'exemption introduite par la loi du 22 mars 2023 en matière d'assujettissement aux cotisations sociales en faveur des personnes représentant l'État, les communes ou les instances du dialogue social dans des entités tierces, les élus locaux et les membres des commissions communales méritent également de voir exemptées de cotisations sociales les rétributions qu'ils touchent pour leur engagement politique.

Ils ajoutent que l'exemption sous avis se justifie par ailleurs en raison du fait que l'engagement civique des élus locaux envers la communauté locale et le bien-être collectif est essentiellement orientée vers le service public et la consécration à l'intérêt général.

La Chambre des Métiers ne s'oppose pas au principe que les rétributions touchées en contrepartie d'un engagement politique d'une personne en dehors de son activité professionnelle habituelle soient exemptes de cotisations sociales.

Elle note cependant que cette mesure implique prévisiblement, d'après les auteurs du projet de loi, un manque de recettes de deux millions d'euros par année pour le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS). Au regard des prévisions budgétaires à long terme du CCSS, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il n'était pas indiqué d'introduire un plafond à l'exemption de cotisations sociales qui serait, par exemple de deux tiers du salaire social minimum par an.

Elle se pose par ailleurs la question de savoir s'il n'était pas dans l'intérêt d'une meilleure sécurité juridique d'introduire l'exemption prévue par le projet de loi sous avis au Code de la sécurité sociale, en tant que régime dérogatoire à plein titre.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Outre son accord de principe de l'exemption de la sécurité sociale de certaines rétributions perçues par les élus locaux et les membres des commissions communales, la Chambre des Métiers souhaite réitérer une revendication de longue date partagée avec la Chambre de commerce<sup>1</sup> en vue d'accorder une dispense (partielle) de l'assurance obligatoire pour les intervenants de la formation professionnelle agissant pour le compte des chambres professionnelles. Etant donné que la formation et le développement des compétences constituent un défi d'ensemble qui embrasse l'apprentissage et la formation professionnelle initiale, cette dispense pourrait être utilement étendue aux intervenants mandatés par les chambres professionnelles pour siéger dans les équipes curriculaires et d'évaluation en matière de formation professionnelle initiale.

En transmettant des compétences essentielles et en formant une main-d'œuvre qualifiée, les intervenants en formation professionnelle permettent aux entreprises de rester compétitives et innovantes. Sans ces personnes, notre économie risque de stagner, et d'être incapable de s'adapter aux évolutions technologiques ou aux changements constants de notre environnement économique. Elles jouent un rôle clé dans cette dynamique sur lesquels repose notre économie et le bien-être de notre société, de sorte que leur engagement mérite d'être reconnu à l'instar de ce qui est prévu par le projet de loi sous avis.

\*

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 30 juillet 2024

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

---

<sup>1</sup> Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 12 avril 2023 relatif au projet de loi 8151

8404/02

Luxembourg, le 31 juillet 2024

**Objet : Projet de loi n°8404<sup>1</sup> modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. (6673SBE)**

*Saisine : Ministre des Affaires intérieures  
(1<sup>er</sup> juillet 2024)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de compléter deux articles de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 afin d'appliquer une exemption de cotisations sociales aux compensations pécuniaires que perçoivent les élus locaux pour l'exercice de leurs fonctions communales de conseiller, échevin ou bourgmestre ainsi que les membres des commissions consultatives.

Les nouvelles dispositions ont vocation à entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

### **En bref**

- La Chambre de Commerce prend acte des ajouts qu'il est prévu d'apporter dans la loi communale afin d'exempter de cotisations sociales les compensations pécuniaires que perçoivent les élus locaux ainsi que les membres des commissions consultatives.
- Parallèlement, elle considère qu'il serait opportun de permettre aux personnes exemptées d'office d'être admises à l'assurance obligatoire à leur demande.
- En tout état de cause, elle préconise d'effectuer, après un an, un calcul précis des recettes non perçues afin d'identifier ses impacts sur les finances publiques.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

---

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

## Considérations générales

Le Projet prévoit de compléter l'article 27 de la loi communale de 1988 afin de préciser que les jetons de présence des membres du conseil communal et des membres des commissions consultatives qui assistent aux séances du conseil communal et à celles de ses commissions sont exempts de cotisations sociales.

De même, le Projet prévoit de compléter l'article 55, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale de 1988 afin de préciser que les indemnités des bourgmestres et échevins sont exemptes de cotisations sociales.

### 1. Quant à l'exemption

Suivant les explications fournies par les auteurs dans l'exposé des motifs,

*« La loi du 22 mars 2023 portant modification des livres Ier, II et III du Code de la sécurité sociale a introduit une exemption de l'obligation d'affiliation à la sécurité sociale, entre autres, en faveur des élus locaux qui représentent leur commune au sein des organes décisionnels des syndicats de communes, offices sociaux et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.*

*Le Gouvernement souhaite étendre cette exemption aux compensations pécuniaires que les élus locaux perçoivent pour l'exercice de leurs fonctions communales de conseiller, échevin ou bourgmestre. Partant une exemption des cotisations sociales est à prévoir dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour ce qui concerne les indemnités des bourgmestres et échevins prévues à l'article 55 ainsi que pour ce qui concerne les jetons de présence des conseillers communaux prévus à l'article 27 de cette dernière.*

*L'exemption s'applique également aux membres des commissions consultatives qui s'engagent dans le processus démocratique local. »*

A titre liminaire, la Chambre de Commerce relève une erreur matérielle dans l'exposé des motifs puisqu'il s'agit de la loi du 22 mai 2023 (et non du 22 mars 2023) portant modification des livres Ier, II et III du Code de la sécurité sociale.

Cette loi du 22 mai 2023<sup>2</sup> a complété :

- d'une part, l'article 4<sup>3</sup> du Code de la Sécurité sociale par un nouvel alinéa 5 : *« Ne sont pas assujetties à l'assurance obligatoire les personnes qui agissent au nom et pour le compte de l'État, des communes, des branches professionnelles ou des entités créées par une disposition légale ou réglementaire au sein des organes décisionnels d'une entité économique de droit public ou de droit privé ou de toute instance du dialogue social créée par une disposition légale ou réglementaire. »*
- d'autre part, l'article 177<sup>4</sup> alinéa 3 du Code de la Sécurité sociale par la phrase suivante : *« Ne sont pas assujetties à l'assurance obligatoire les personnes qui agissent au nom et pour le compte de l'État, des communes, des branches professionnelles ou des entités créées par une disposition légale ou réglementaire au sein des organes décisionnels*

<sup>2</sup> La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont rendu un avis en date du 12 avril 2023 portant sur le projet de loi n°8151 (devenu la loi du 22 mai 2023 portant modification des livres Ier, II et III du Code de la sécurité sociale).

<sup>3</sup> L'article 4 se situe dans le Livre Ier qui est dédié à l'assurance maladie-maternité et s'intitule « Exemption et dispense de l'assurance maladie-maternité ».

<sup>4</sup> L'article 177 se situe dans le Livre III qui est dédié à l'assurance pension et s'intitule « Exemption et dispense de l'assurance pension ».

*d'une entité économique de droit public ou de droit privé ou de toute instance du dialogue social créée par une disposition légale ou réglementaire. »*

Quant aux motifs fournis pour justifier la mise en place de l'exemption, les auteurs expliquent, dans l'exposé des motifs, qu' « [e]n matière de cotisations sociales, la situation des personnes qui s'engagent dans la vie politique locale est régie par les dispositions générales du Code de la sécurité sociale. En effet, le Code de la sécurité sociale connaît globalement en matière d'affiliation, outre les régimes spéciaux ou spécifiques pour certains secteurs d'activité, le travail pour autrui (salaire) ou pour son propre compte (indépendant). Il n'existe pas de statut propre aux élus locaux susceptible de prendre en considération leur situation particulière.

*Or tout élu communal effectue un engagement civique envers la communauté locale et le bien-être collectif. En dépit des indemnités et jetons perçus pour leurs services, la fonction des élus locaux est honorifique et leur vocation est essentiellement orientée vers le service public et la consécration à l'intérêt général. »*

Les auteurs expliquent également, dans la fiche financière qui accompagne le Projet, que « le Code de la sécurité sociale exclut déjà une partie de ces revenus de l'obligation de cotiser du fait :

- de la dispense de cotisation pour revenus insignifiants<sup>5</sup> dont peuvent bénéficier certains bourgmestres, échevins et conseillers ;
- de l'exclusion des montants dépassant le plafond cotisable pour le calcul des cotisations sociales relatives aux risques maladie, accident et pension. »

Sans remettre en cause la pertinence de ces explications, la Chambre de Commerce considère qu'**il serait opportun de permettre aux personnes exemptées d'office d'être admises à l'assurance obligatoire à leur demande**. Une telle faculté pourrait intéresser notamment les bourgmestres et échevins qui consacrent beaucoup de temps à l'exercice de leurs mandats communaux.

## **2. Quant à l'impact financier**

Etant donné que le Projet vise à mettre en œuvre une exemption de cotisations sociales sur certains types de revenus, il n'a pas vocation à générer des dépenses de la part de l'Etat ou des institutions de sécurité sociale mais, comme l'indique la fiche financière, « *il aura pour conséquence une absence de recettes par celles-ci pour chaque année à venir à compter de l'entrée en vigueur des mesures envisagées* ».

Suivant cette même fiche financière, « [l]e montant non perçu exact des cotisations sociales est difficilement estimable alors que le Code de la sécurité sociale exclut déjà une partie de ces revenus de l'obligation de cotiser » mais « [u]n calcul approximatif de la moins-value, réalisé sur base du montant global total versé aux personnes concernées et des taux de cotisation actuels, permet cependant d'estimer que ce montant ne devrait pas dépasser 2 millions d'euros par an<sup>6</sup>. »

La Chambre de Commerce prend note de l'intention du présent Projet d'introduire une exemption de cotisations sociales pour les indemnités et jetons de présence versés aux élus locaux et aux membres des commissions consultatives.

<sup>5</sup> Toutefois, si l'indépendant déclare retirer un revenu professionnel inférieur à 1/3 du salaire social minimum, il peut, sur demande, être dispensé du paiement des assurances maladie-maternité, accident, pension et dépendance pour revenu insignifiant. <https://quichet.public.lu/fr/entreprises/sante-securite/declaration-secu/affiliation/affiliation-independant.html>.

<sup>6</sup> Texte souligné par la Chambre de Commerce

Elle invite les auteurs du Projet à effectuer un calcul précis du montant des recettes non perçues une année suivant son instauration<sup>7</sup>, afin de s'assurer de la soutenabilité financière de ce dispositif sur la durée et d'identifier précisément ses impacts sur les finances publiques.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

SBE/DJI

---

<sup>7</sup> A noter que suivant l'article 3 du Projet, les nouvelles dispositions ont vocation à entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Suivant les explications fournies par les auteurs sous le commentaire des articles, cette date se justifie par le fait que « *Le revenu indépendant est un revenu annuel (1er janvier au 31 décembre inclus) et afin d'obvier au risque de créer, au sein d'une même année, des inégalités de traitement selon le moment où les séances seront tenues et les rémunérations touchées* ».

8404/03





**SYVICOL**

Syndicat des Villes et  
Communes Luxembourgeoises

## Projet de loi n°8404 modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

### Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

#### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de l'avoir sollicité, par courrier électronique du 1<sup>er</sup> juillet 2024, au sujet du projet de loi n°8404 modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le projet de loi sous revue vise à introduire une exemption des cotisations sociales sur les indemnités des bourgmestres et échevins, ainsi que sur les jetons de présence des conseillers communaux et des membres des commissions consultatives.

Comme expliqué dans l'exposé des motifs, ce projet est une extension de la loi du 22 mai 2023 portant modification des livres I<sup>er</sup>, II et III du Code de la sécurité sociale qui a instauré une exemption de l'obligation d'affiliation à la sécurité sociale pour toutes les personnes qui agissent au nom et pour le compte des communes au sein des organes décisionnels des syndicats de communes, offices sociaux et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Le SYVICOL ne peut que saluer cette initiative en estimant qu'il est cohérent d'accorder cette exemption de cotisations sociales pour tous les jetons de présence et indemnités perçus par les élus communaux, non seulement lorsqu'ils représentent leur commune au sein d'autres organes, et aux membres des commissions consultatives.

Il émet dès lors un avis favorable, tout en renvoyant aux développements ci-dessous.

#### II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL est favorable à l'exemption des cotisations sociales des jetons de présence et indemnités perçus par les conseillers, échevins, bourgmestres et les membres des commissions consultatives.
- Il demande une application de plein droit des exemptions prévues, sans que les bénéficiaires soient obligés de présenter annuellement une demande.
- Il demande que le même système soit appliqué aux syndicats de communes.



### III. Remarques article par article

#### Articles 1<sup>er</sup> et 2

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi n°8404 visent une exemption des cotisations sociales pour les jetons de présence et les indemnités perçues par les élus communaux et les membres des commissions consultatives des communes.

Comme déjà mentionné sous I, une exemption comparable a été introduite par la loi du 22 mai 2023 portant modification des livres I<sup>er</sup>, II et III du Code de la sécurité sociale » en ce qui concerne – pour ce qui est du secteur communal – principalement les syndicats de communes. En effet, cette loi a libéré de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale les personnes qui agissent entre autres au nom et pour le compte des communes « au sein des organes décisionnels d'une entité économique de droit public ou de droit privé [...] ».

Si cette disposition est sans aucun doute à saluer d'un point de vue communal, la pratique a cependant révélé que la procédure pour sa mise en œuvre, communiquée aux communes par circulaire ministérielle n°2023-099 du 28 juillet 2023, a engendré une charge administrative considérable.

En effet, l'ayant droit est obligé, annuellement et individuellement pour chaque revenu exempté, de présenter *ex post* au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) une « attestation de représentation et d'indemnisation » délivrée par l'entité qu'il représente, le plus souvent son administration communale.

Qui plus est, cette attestation doit indiquer le montant des rémunérations touchées par l'élu communal dans le cadre de son activité de représentation. Or, l'entité représentée ne dispose généralement pas de cette information. Il incombe donc au mandataire de prendre l'initiative pour demander l'attestation en question et indiquer le montant perçu à l'entité qu'il représente, alors même qu'il n'a par ailleurs aucune obligation de divulguer cette information.

Quant au projet de loi sous revue, le dossier soumis à l'avis du SYVICOL ne permet pas de savoir si les auteurs envisagent que les élus locaux et les membres des commissions consultatives doivent procéder de la même manière pour bénéficier des exemptions prévues.

Pour les raisons exposées ci-dessus, le SYVICOL plaide pour une application d'office de ces exemptions. A cette fin, il suffirait à ses yeux d'adapter le formulaire de déclaration pour l'impôt sur le revenu de façon à pouvoir y renseigner les montants perçus dans le cadre de leurs activités communales séparément d'éventuels revenus provenant de l'exercice d'une profession libérale.

Dans la foulée, il serait utile d'introduire une distinction supplémentaire entre indemnités et jetons de présence, en prévoyant des cases spécifiques sur le formulaire de déclaration d'impôts. Ainsi, tous les revenus que le projet sous revue entend exempter des cotisations sociales seraient facilement identifiables et n'auraient plus à être transmis au CCSS. Le contrôle se ferait sur base des certificats que les administrations communales remettent d'ores et déjà annuellement aux bénéficiaires et qu'ils transmettent également à l'Administration des contributions directes.

En guise de mesure de simplification administrative, ce système pourrait ensuite être étendu aux membres des organes décisionnels des syndicats de communes. En effet, selon les dispositions de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, le bureau et le



comité d'un syndicat ne peuvent comporter que des élus représentant une ou plusieurs communes. A leur égard, il n'y a donc aucun intérêt à demander une attestation comme celle décrite ci-dessus.

Pour le cas où sa demande de mettre en place une exemption d'office des cotisations sociales pour les membres des organes décisionnels et des commissions consultatives des communes est retenue, le SYVICOL propose donc de modifier également l'article 8 de la loi sur les syndicats de communes de façon à préciser que les indemnités des membres du bureau et les jetons de présence des membres du comité sont exempts de cotisations sociales.

Pour être exhaustif, il serait utile de prévoir explicitement dans la même loi la possibilité pour les syndicats de communes de créer des commissions consultatives dont les membres peuvent se voir attribuer un jeton de présence et d'exempter ce dernier également des cotisations sociales.

Les syndicats de communes sortiraient ainsi du champ d'application du régime mis en place par la loi du 22 mai 2023 portant modification des livres I<sup>er</sup>, II et III du Code de la sécurité sociale, qui continuerait à s'appliquer pour les autres entités dont les organes incluent des représentants communaux.

### **Article 3**

Selon l'article 3 du projet de loi commenté, les nouvelles dispositions sont applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs n'ont pas opté pour l'analogie avec la loi du 22 mai 2023 portant modification des livres I<sup>er</sup>, II et III du Code de la sécurité sociale, entrée en vigueur avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Dans la mesure où le projet de loi sous examen s'inscrit dans la continuité de cette loi, le SYVICOL estime qu'il serait cohérent d'aligner les dates d'entrée en vigueur en modifiant l'article 3 comme suit : « *Les dispositions de la présente loi produisent leurs effets au 1<sup>er</sup> janvier 2018.* ».

---

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 30 septembre 2024