

Luxembourg, le 31 juillet 2024

Objet : Projet de loi n°8404¹ modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. (6673SBE)

*Saisine : Ministre des Affaires intérieures
(1^{er} 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^{er} 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.

¹ [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^{er} de la loi communale de 1988 afin de préciser que les indemnités des bourgmestres et échevins sont exempts 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 2023² a complété :

- d'une part, l'article 4³ 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 177⁴ 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*

² 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).

³ 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 ».

⁴ 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 (salarié) 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 insignifiants⁵ 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*⁶. »

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.

⁵ 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://guichet.public.lu/fr/entreprises/sante-securite/declaration-secu/affiliation/affiliation-independant.html>.

⁶ 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 instauration⁷, 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

⁷ A noter que suivant l'article 3 du Projet, les nouvelles dispositions ont vocation à entrer en vigueur à partir du 1^{er} 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 (1^{er} janvier au 31 décembre inclus) et afin d'éviter 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* ».