

N° 4734

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE LOI**portant institution d'un congé associatif**

* * *

*(Dépôt, M. Alex Bodry: le 6.12.2000)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	3

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'année 2001 a été déclarée année internationale du volontariat. Le travail volontaire ou bénévole constitue sans aucun doute un des fondements de la vie en société. L'engagement volontaire contribue à répondre aux principaux enjeux de société, pour un monde plus juste et plus solidaire. Il favorise l'épanouissement des personnes, l'amélioration de la qualité de la vie et un développement économique et social plus équilibré. Enfin, le travail bénévole peut conduire à la création d'emplois par la mise en évidence des besoins et l'émergence de nouvelles professions.

Le bénévolat peut emprunter plusieurs voies, mais c'est dans la vie associative – dont il est au fond la justification – qu'il se développe généralement avec le plus de vigueur et le plus d'inventivité. Le bénévolat constitue un acte civique essentiel, qu'il importe d'encourager. Une première étude globale sur le travail bénévole au Luxembourg a été réalisée en 1997 par le CEPS/Instead par Madame Blandine Lejealle (publiée dans „Population et Emploi“, numéro 1/98, juin 1998).

Cette étude souligne l'ampleur du phénomène dans notre pays en distinguant entre le bénévolat associatif et le bénévolat relationnel (aide et soins dans l'entourage du bénévole). Il est intéressant de retenir qu'en 1997 un adulte sur quatre a déclaré exercer une activité bénévole dans notre pays.

Sans l'engagement non rémunéré de ces milliers d'hommes et de femmes bon nombre de services ne pourraient pas fonctionner convenablement. C'est aussi dans le cadre des associations que les jeunes sont éduqués et intégrés dans la vie sociale.

Jusqu'à présent il faut bien admettre que les pouvoirs publics tant au niveau national que local n'ont pas su développer une approche politique cohérente par rapport au bénévolat. Il n'existe pas de statut légal du bénévole, si l'on fait exception de quelques secteurs bien définis pour lesquels le législateur a défini quelques règles. Si la loi détermine dans certains cas une forme de congé spécial pour travail bénévole, la pratique s'est plutôt limitée à une reconnaissance morale de cet engagement.

La présente proposition de loi s'inscrit dans une nouvelle volonté politique de définir un cadre de soutien global à l'engagement volontaire. Elle ne constitue évidemment qu'un élément de toute stratégie visant à consolider l'engagement bénévole des citoyens.

En créant un congé associatif valable pour toute forme d'engagement volontaire dans l'intérêt de la collectivité, les pouvoirs publics auront franchi le pas décisif de la reconnaissance légale, d'un véritable droit de disposer du temps nécessaire pour accomplir un travail utile à la société. Ce congé constitue un véritable droit du citoyen et non une simple faveur accordée aux bénévoles.

Il est évident que ce congé spécial, que nous avons préféré insérer dans le cadre existant du congé éducation, ne se substitue pas aux différents congés spéciaux existants, comme par exemple le congé pour volontaires (sapeurs-pompiers, protection civile), le congé sportif, le congé de coopération au développement ou le congé culturel. Il en constitue le complément. La proposition entend exécuter le plan d'action relatif au travail de jeunesse établi en 1998 par l'ancien Ministère de la Jeunesse. L'idée figurait dans le programme électoral du POSL pour les élections législatives de juin 1999. Enfin, la proposition s'inspire largement d'un avant-projet de loi soumis au début de l'année 1999 par le Ministre de la jeunesse de l'époque au Conseil de gouvernement. D'après des sources d'information dignes de foi, le Gouvernement issu des élections de 1999 aurait entre-temps décidé de ne donner aucune suite à cette initiative, l'institution d'un nouveau congé spécial étant considéré comme inopportune.

L'approche choisie pour aborder le sujet est marquée par une certaine prudence puisqu'elle se fonde sur des prescriptions légales en vigueur. Cette démarche pragmatique devrait faciliter l'adoption des nouvelles mesures préconisées. Elles devront faire l'objet d'un règlement d'exécution conformément à l'article 9 de la loi de 1973. Il s'agira notamment de réduire les délais de présentation de la demande (un mois) et d'introduire l'exigence d'une décision motivée. On devrait songer à prévoir un mécanisme de compensation incitatif pour employeurs favorisant l'engagement bénévole de leur personnel.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er: L'article 1er de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation est modifié et remplacé par le texte qui suit:

„Dans l'intérêt des jeunes exerçant une activité professionnelle, il est institué un congé dit „congé-éducation“ dont les buts sont les suivants:

- a) la formation civique et sociale des jeunes;
- b) la formation et le perfectionnement d'animateurs de jeunesse et de cadres de mouvements de jeunesse et d'associations sociales et humanitaires, culturelles, sportives et environnementales pour autant que les activités de formation et de perfectionnement visent essentiellement les jeunes;
- c) le soutien à la vie associative en facilitant la participation des représentants mandatés d'organisations non gouvernementales à des travaux d'instances officielles.

Le droit au congé-éducation vaut également pour les personnes qui exercent une activité professionnelle qui désirent compléter leur formation professionnelle en participant aux cours officiels d'études pour adultes, ainsi qu'à celles qui dirigent des stages de formation ou des activités pour jeunes.

L'octroi du congé-éducation doit permettre la participation des jeunes et des bénévoles des organisations non gouvernementales à des stages, journées ou semaines d'études, cours, sessions ou rencontres à l'intérieur du pays et à l'étranger dont le programme est approuvé par le ministre ayant dans ses attributions les questions de la jeunesse. Il doit également favoriser leur participation à la vie associative en leur permettant d'être associé aux rencontres de leurs organisations non gouvernementales avec les instances officielles et de prendre part aux réunions d'organismes publics dans lesquels ils sont nommés.

L'approbation de ce programme ainsi que l'octroi du congé-éducation se font dans la mesure des crédits inscrits à cet effet au budget annuel de l'Etat.“

Art. 2: L'article 2 de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation est modifié et remplacé par le texte qui suit:

„La présente loi est applicable aux jeunes travaillant au Luxembourg ou oeuvrant au bénéfice d'une organisation exerçant ses activités au Luxembourg, âgés de moins de trente ans et exerçant une activité professionnelle soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé.

La condition d'âge n'est pas applicable aux personnes:

- qui reçoivent une formation d'animateur de mouvement de jeunesse, d'association sociale et humanitaire, culturelle, sportive ou environnementale;
- qui dirigent des stages de formation d'animateurs ou des activités éducatives pour jeunes;

- qui, en tant que membres d’une organisation non gouvernementale, sont mandatées par ces dernières pour les représenter dans des instances officielles. Par „instances officielles“, on entend des réunions officielles auxquelles les représentants des organisations non gouvernementales sont convoqués par une autorité nationale publique, ou par une institution internationale.“

Art. 3: La deuxième phrase de l’article 3 de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l’institution d’un congé-éducation est formulée comme suit:

„Nul ne peut bénéficier d’un congé-éducation de plus de vingt jours par période annuelle.“

A l’article 3 de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l’institution d’un congé-éducation il est intercalé entre deuxième et troisième phrases le texte qui suit:

„Ce congé peut être fractionné en journées ou demi-journées.“

Art. 4: Le point a) de l’article 4 de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l’institution d’un congé-éducation est modifié et remplacé par le texte qui suit:

„Le congé-éducation est accordé aux conditions suivantes:

- a) l’intéressé salarié doit pouvoir justifier d’au moins six mois de service auprès du même employeur. Cette ancienneté n’est pas requise lorsque l’employeur donne son accord exprès au congé-éducation.“

Art. 5: Le troisième alinéa de l’article 6 de la loi du 4 octobre 1973 concernant l’introduction d’un congé-éducation est formulé comme suit:

„Dans le secteur privé, les bénéficiaires du congé-éducation toucheront pour chaque journée de congé une indemnité compensatoire égale au salaire journalier moyen tel que défini par la législation en vigueur portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé. L’employeur avancera cette indemnité laquelle lui sera indemnisée par l’Etat d’après des règles à fixer par règlement grand-ducal.“

Art. 6: L’article 8 de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l’institution d’un congé-éducation est modifié et remplacé par le texte qui suit:

„Contre les décisions prises par le Ministre en vertu de la présente loi, un recours est ouvert devant les juridictions administratives dans les formes et délais prévus par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation et juridictions administratives.“

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er:

Cet article définit les objectifs et le cercle des bénéficiaires du congé-éducation. Par rapport au texte en vigueur le texte proposé élargit le champ d’application à de nouvelles catégories de jeunes respectivement de travailleurs bénévoles. Il instaure un véritable droit au congé-éducation.

Alors qu’à l’heure actuelle seuls les mouvements de jeunesse, les associations culturelles et les associations sportives sont éligibles au titre de la loi, la proposition de loi vise en premier lieu à englober les associations de protection de l’environnement dans le cercle des bénéficiaires du congé-éducation. Il en est de même des associations poursuivant un but social ou humanitaire. En effet, un engagement citoyen dans de telles associations revêt le même caractère altruiste qu’un engagement dans un des secteurs précités. Il n’existe aucun argument objectif pouvant motiver le maintien de la discrimination existante.

En second lieu, la proposition entend permettre l’octroi du congé-éducation également aux bénévoles travaillant dans des associations pour la participation à des stages ou journées de formation et des rencontres similaires. Jusqu’alors cette faculté est strictement réservée aux jeunes.

Enfin, il est précisé qu’un congé spécial peut être accordé pour permettre la participation à des réunions officielles d’instances publiques (comme par exemple les conseils consultatifs institués par le

Gouvernement) ou même, exceptionnellement, des rencontres avec les autorités publiques (comme par exemple des réunions avec un bourgmestre ou un ministre).

Il est évident que le Ministère responsable de l'application de la loi dispose d'un certain pouvoir de contrôle pour prévenir d'éventuels abus. Il peut demander des renseignements sur le sérieux de l'association et doit, in fine, approuver le programme de formation.

Pour éviter un dérapage financier il est précisé, comme c'est déjà le cas maintenant, que l'octroi du congé-éducation se fait dans la limite des crédits disponibles au budget. Il est évident que les crédits doivent être révisés à la hausse suite à l'élargissement du cercle des bénéficiaires opéré par la présente proposition.

Article 2:

Afin de clarifier une situation qui s'était présentée dans le passé, il est proposé de préciser que la formation ou le travail bénévole donnant droit à un congé-éducation doivent avoir une relation avec le Luxembourg.

Comme pour l'article 1er il est veillé à ce que dorénavant le travail bénévole soit équitablement soutenu quel que soit le domaine dans lequel il s'exerce. La condition d'âge ne jouera non plus dans le cas d'une participation à des réunions ayant un caractère officiel.

Article 3:

Sous la loi en vigueur le congé-éducation comprenait au moins deux jours. Afin de mieux répondre aux besoins des bénévoles, il est proposé de permettre expressément de fractionner le congé en journées, voire en demi-journées. Cette nouvelle flexibilité contribuera à faciliter l'engagement bénévole en permettant d'adapter le congé-éducation à la réalité du terrain. Désormais il sera possible de se voir accorder un maximum de vingt jours de congé-éducation par année et non par période bi-annuelle.

Article 4:

La loi prévoit actuellement dans le chef du jeune ou du bénévole une durée minimale de service auprès de l'employeur avant de pouvoir bénéficier d'un congé-éducation. Une telle prescription paraît trop rigide. Si l'on peut à la rigueur comprendre la volonté du législateur de protéger les intérêts des employeurs contre des demandes prématurées de congé spécial, cette disposition doit en tout cas tomber si l'employeur donne son accord explicite pour l'octroi d'un congé-éducation.

Article 5:

Pour inciter les employeurs à développer une culture d'entreprise favorable au bénévolat, il est proposé de permettre – dans des conditions à fixer par règlement – un remboursement qui va au-delà de la perte de salaire réelle. L'Etat donne ainsi une prime aux employeurs qui soutiennent l'engagement volontaire de leur personnel.

Article 6:

S'agissant d'un droit à un congé spécial, il faut prévoir un recours en annulation devant les juridictions administratives.

Luxembourg, le 6 décembre 2000

Alex BODRY