

N° 7948³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant institution d'un congé culturel et modification :

- 1° du Code du travail ;**
- 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(25.4.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de la Culture au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous examen en date du 17 janvier 2022 et il tient à en remercier Madame la Ministre.

Le projet de loi portant institution d'un congé culturel et modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, vise à réintroduire un congé culturel dans l'ordre législatif du Grand-Duché.

Initialement introduit par la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel, ce congé avait pour but de soutenir la professionnalisation de la scène culturelle et de permettre aux acteurs culturels de participer à des manifestations culturelles et artistiques de haut niveau à l'intérieur du pays ainsi qu'à l'étranger, sans que cette participation ne constitue ni pour l'artiste lui-même ni pour son employeur un préjudice financier.

Et tandis que, entre 1995 et 2014, un total de 1.401 demandes de congé culturel furent introduites auprès du ministère par les acteurs de la scène culturelle, dont 902 approuvées, la loi de 1994 fut abrogée par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir au motif que l'objectif d'une professionnalisation de la scène culturelle et artistique n'aurait pas été atteint par le biais de la loi de 1994.

Cependant, sur demande du secteur culturel lors des travaux d'élaboration du « Kulturentwécklungsplang » (KEP) 2018-2028, la réintroduction du congé culturel fut décidée sous forme de la recommandation n°28 « Valorisation du travail culturel et professionnalisation ». Le projet de loi sous avis vise à mettre cette recommandation en œuvre.

Le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application du congé culturel, règlement d'exécution de la loi susmentionnée, énumère les manifestations pour lesquelles un congé culturel peut être octroyé, fixe les modalités pour l'introduction d'une demande ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission consultative qui émet un avis avant que le ministre ayant la culture dans ses attributions prend une décision concernant l'octroi d'un congé culturel.

Le SYVICOL approuve la réintroduction du congé culturel par le projet de loi et son règlement d'exécution sous revu, sous réserve des remarques suivantes :

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS :

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL **salue la réintroduction du congé culturel** et la plupart des modifications apportées par rapport à la loi de 1994.
- **Il marque son accord à l'élargissement de la liste des bénéficiaires** et à **l'augmentation du congé culturel à 12 jours** par bénéficiaire par an, sous réserve **qu'un avis négatif de l'employeur soit pris en considération** de manière soigneuse par le ministre.
- **Il réclame que le traitement et le financement du congé culturel des agents communaux soit assimilé à celui des agents de l'Etat.**
- Il recommande aux auteurs **d'inclure les formations dans le texte du projet de règlement grand-ducal** pour le mettre en conformité avec celui du projet de loi.

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

L'article premier introduit une nouvelle Section 3 – Congé culturel, et plus précisément les articles L. 234-10 à L. 234-19 au Livre II, Titre III du Code du travail.

Les principes fondamentaux de la nouvelle loi concernant l'octroi du congé culturel restent identiques à ceux de la loi de 1994. Ainsi, la loi en projet s'applique aux acteurs de la scène culturelle qui exercent leur activité accessoirement à une activité professionnelle salariée. Le congé culturel leur permettra de participer à des manifestations culturelles de haut niveau au Grand-Duché et à l'étranger. Les modalités concernant une demande de congé culturel, dont les détails sont fixés dans le règlement grand-ducal joint au projet de loi, restent les mêmes qu'en 1994 et l'octroi du congé culturel reste soumis à l'approbation du ministre ayant la culture dans ses attributions, l'employeur et une commission consultative entendus en leurs avis.

Cependant, afin d'éviter des abus potentiels, par exemple par des personnes utilisant le congé culturel comme une extension de leur congé de récréation, les auteurs ont choisi d'apporter un certain nombre de modifications par rapport à la loi de 1994.

La première est que le congé culturel est limité à 12 jours par an et par bénéficiaire au lieu d'un nombre maximal de 60 jours pour la carrière professionnelle et une limite de 20 jours par tranche de deux ans. Ceci constitue une augmentation considérable du congé culturel sur l'ensemble d'une carrière professionnelle. Sans vouloir s'opposer à cette adaptation, il importe au SYVICOL de rappeler les auteurs du texte qu'une telle augmentation risque de perturber le bon fonctionnement des services administratifs communaux. Et vu que l'avis de l'employeur est uniquement consultatif, il importe au syndicat de demander au ministre compétent d'assurer que l'avis de l'employeur soit dûment pris en compte dans sa prise de décision, surtout si cet avis fait valoir que l'absence du membre du personnel risque d'avoir des répercussions majeures au bon fonctionnement de l'administration ou au déroulement harmonieux du congé des autres membres du personnel.

Une autre innovation consiste dans le fait que les demandeurs devront faire preuve qu'ils ont été invités nommément à la manifestation « de haut niveau » pour laquelle ils sollicitent le congé culturel. Le SYVICOL salue l'introduction de cette nouvelle disposition puisqu'elle permet de restreindre les bénéficiaires aux personnes et manifestations qui font preuve d'un certain professionnalisme.

En plus, les demandeurs devront faire preuve d'un « engagement notoire » dans la scène culturelle et artistique du Luxembourg. A part le fait que la notion d'engagement notoire est plutôt floue et difficile à apprécier, elle présuppose aux yeux du SYVICOL également une certaine expérience, qui n'est achevable qu'à travers plusieurs années d'engagement. En conséquence, il se demande si les auteurs ne risquent pas d'exclure des jeunes artistes qui n'ont pas une expérience étendue dans la scène culturelle luxembourgeoise mais qui contribuent néanmoins de manière significative à celle-ci.

En outre, le projet de loi étend les catégories de bénéficiaires du congé culturel d'une part à tous les acteurs affiliés de manière continue à la Sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins six mois précédant la date de la demande, donc également aux frontaliers engagés dans la scène culturelle luxembourgeoise et travaillant auprès du même employeur pendant 6 mois, d'autre

part aux cadres administratifs, ainsi qu'aux personnes désignées par les fédérations, réseaux nationaux et associations du secteur culturel.

Les fédérations et réseaux nationaux se voient accorder, pour leurs cadres administratifs, 5 jours de congé culturel s'ils ont moins de 1.000 membres actifs et 10 jours s'ils plus de 1.000 membres actifs. Les associations du secteur culturel profitent, pour leurs cadres administratifs, de 2 jours de congé culturel s'ils comptent moins de 50 membres, de 3 jours s'ils comptent entre 50 et 200 membres, et de 4 jours s'ils comptent plus de 200 cents membres. Finalement, les fédérations et réseaux nationaux disposent d'un contingent de 50 jours de congé culturel par an pour la participation de personnes désignées librement par eux aux manifestations culturelles de haut niveau à l'intérieur du Grand-Duché de Luxembourg. Pour les associations, ce contingent est de 10 jours de congé culturel par an sous les mêmes conditions.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières concernant cet élargissement des bénéficiaires potentiels du congé culturel et se rallie à l'affirmation des auteurs du texte qui expliquent leur décision par la volonté de valoriser non seulement le travail des personnes qui contribuent à titre bénévole à la réussite de projets culturels, mais également ceux qui, de manière générale, concourent au développement de la scène culturelle et artistique du Luxembourg.

Enfin, un changement majeur par rapport à la loi de 1994 est prévu pour le financement du congé culturel. Tandis que dans le secteur étatique, les bénéficiaires du congé culturel continuent, pendant la durée du congé culturel, à toucher leur rémunération et à jouir des avantages attachés à leur fonction, les bénéficiaires du congé culturel du secteur communal reçoivent une indemnité compensatoire qui est avancée par l'employeur et remboursé par l'Etat. Cette indemnité compensatoire journalière est égale au salaire journalier moyen tel que défini par l'article L. 233-14 du Code du travail, sans que le montant de cette dernière ne puisse dépasser le quadruple du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, la part patronale des cotisations sociales avancées incluses.

A cet endroit, le SYVICOL se voit contraint de rappeler le principe d'assimilation entre les fonctionnaires communaux et étatiques découlant de l'article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux¹, qui ne permet des exceptions que dans des cas spécifiques au secteur communal. En l'absence d'une telle spécificité communale, la nouvelle disposition concernant le financement du congé culturel, qui s'inspire des dispositions réglant le financement du congé sportif actuellement en vigueur, va clairement à l'encontre de ce principe, puisqu'elle introduit un traitement moins favorable pour les agents de la fonction communale que pour ceux de la fonction étatique. Non seulement les agents communaux ne toucheront pas leur rémunération normale et ne continueront pas à jouir des avantages de leur fonction pendant le congé culturel, mais certains agents des carrières supérieures dans la fonction communale se verront carrément confrontés à une perte de salaire s'ils désirent bénéficier d'un congé culturel. Ceci sera notamment le cas pour tous les fonctionnaires placés à l'échelon 3 du grade 16 et suivants.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat, dans son avis n°49.156 du 15 juillet 2011 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 30 avril 1991 concernant l'octroi du congé sportif est arrivé à une conclusion analogue : « Le régime du congé sportif que se propose d'introduire le règlement grand-ducal sous avis est moins favorable aux agents de la fonction publique communale et de la fonction publique paraétatique que ne l'est le régime actuel. Cette situation, qui est manifestement contraire au principe de l'égalité devant la loi, risque d'encourir la sanction prévue par l'article 95 de la Constitution. »

La Haute Corporation avait ensuite constaté qu'il « faut mettre en garde contre cette manière de procéder, alors que le traitement non identique de situations pourtant similaires risque de poser de sérieux problèmes au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, mais également sur le plan pratique en ce qui concerne l'application du droit du travail et du droit de la sécurité sociale. Pour cette raison, le Conseil d'Etat réitère sa demande d'harmoniser les règles qui régissent les différents congés spéciaux, tout en veillant à un traitement égal, d'une part, de tous les bénéficiaires et, d'autre part, de leurs employeurs. »

¹ Article 22, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux : « Le fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé par règlement grand-ducal, par assimilation en principal et accessoires, modalités et délais, à celui des fonctionnaires de l'Etat, en tenant compte, le cas échéant, de la situation spéciale de la fonction communale. »

Le SYVICOL demande donc aux auteurs de revenir aux dispositions des articles 6, 7 et 9 de la loi de 1994 en ce qui concerne le financement du congé culturel et la rémunération de ce congé pour les agents communaux, afin de garantir l'égalité de traitement à ces derniers.

Pour rappel, l'article 6 de loi de 1994 disposait : « La durée du congé culturel est assimilée à une période de travail effectif. Pendant la durée du congé culturel, les dispositions législatives en matière de sécurité sociale et de protection du travail restent applicables aux bénéficiaires. » L'article 7 disposait : « Les dépenses occasionnées par le congé culturel sont à charge de l'Etat dans les limites des crédits budgétaires. » Et l'article 9 ajoutait : « Les acteurs culturels employés dans le secteur public ne bénéficient pas d'une indemnité compensatoire, mais continuent, pendant la durée du congé culturel, à toucher leur rémunération et à jouir des avantages attachés à leur fonction. Sont visés par le terme secteur public au sens de la présente loi, l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics, les organismes paraétatiques et les services publics qui leur sont subordonnés, ainsi que la Société des Chemins de fer luxembourgeois. »

Article 2

L'article 2 du projet de loi fixe les dispositions concernant l'octroi d'un congé culturel et le paiement de l'indemnité compensatoire aux acteurs culturels exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières concernant cet article.

Articles 3 et 4

Les articles 3 et 4 introduisent les dispositions relatives au congé culturel dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et dans la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Les modifications susmentionnées n'appellent pas de remarques de la part du SYVICOL.

Articles 5 et 6

Aucune remarque.

*

IV. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Le projet de règlement grand-ducal en annexe du projet de loi sous examen fixe les critères auxquels doivent répondre les manifestations culturelles en vue de les rendre éligibles pour l'octroi d'un congé culturel, fixe les modalités pour l'introduction d'une demande ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission consultative qui avise les demandes de congé culturel.

Le SYVICOL note que les « formations spécialisées du secteur culturel » font défaut dans l'énumération de l'article premier des manifestations pour lesquelles le congé culturel peut être octroyé. Cependant, l'article L. 234-10, paragraphe 3, du projet de loi dispose que « Le congé culturel a pour but de permettre aux acteurs culturels [...] de participer à une formation spécialisée relevant du secteur culturel organisée par un organisme agréé comme organisme de formation professionnelle continue. »

En plus, l'article 2 du règlement en projet exclut nettement les « formations de stage » de la liste des manifestations pour lesquelles le congé culturel peut être demandé.

En conséquence, le SYVICOL recommande aux auteurs de mettre le texte du règlement en projet conforme aux dispositions du projet de loi.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 25 avril 2022