

N° 8052²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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 DE LA CHAMBRE DES METIERS

(8.11.2022)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi prévoit d'instaurer des règles déontologiques applicables aux élus communaux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ce que la Chambre des Métiers accueille favorablement. Il précise, tout d'abord, les incompatibilités du statut de fonctionnaire et employé de certaines administrations de l'Etat et du personnel d'encadrement périscolaire intervenant dans l'enseignement fondamental avec le mandat de conseiller communal et abolit, ensuite, l'immunité pénale des communes.

La Chambre des Métiers salue par ailleurs l'augmentation à 4 fois le salaire social minimum qualifié de l'indemnisation du congé politique à laquelle ont droit les élus indépendants ou sans profession. Elle demande, par ailleurs, d'augmenter le plafond pour les élus indépendants à 5 fois le salaire social minimum qualifié et de permettre aux employeurs de demander trimestriellement ou semestriellement le remboursement des montants avancés au titre de congé politique de leurs salariés.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers demande de verser à l'employeur un supplément de dédommagement financier à hauteur du prix de revient pour compenser la perte des heures de main-d'œuvre résultant des absences du salarié pour exercer son congé politique.

La Chambre des Métiers s'oppose formellement à une augmentation des jours de congé politique actuellement prévus sans que le besoin en soit explicitement documenté ou spécifié. Face à l'amplification des jours de congé et à la multiplication des sortes de congés auxquels peuvent prétendre les salariés, elle réitère ses inquiétudes quant au peu de considération portée par le Gouvernement aux répercussions de cette amplification des congés sur les entreprises du secteur privé, notamment eu égard à la baisse de leur productivité, l'enchérissement du coût du travail, et la désorganisation interne.

La Chambre des Métiers met depuis longue date en garde contre les effets de l'augmentation et de la démultiplication des congés, que ce soient des congés légaux, des congés spéciaux, des congés extraordinaires ou des congés légaux supplémentaires. En effet, l'absence de main-d'œuvre au sein des très petites entreprises et des PME implique inévitablement une réduction de la production ou des prestations de services, ce qui se traduit fatalement par une réduction des recettes, couplée d'une perte de la clientèle, sinon du moins d'une saignée financière qui met en péril la pérennité de l'entreprise.

La Chambre des Métiers s'oppose également à voir remplacer le terme « congé politique » par le terme « heures de décharge pour activités politiques » ; d'une part, parce que le mot « décharge » est un terme consacré notamment par la législation sur l'enseignement, et d'autre part, parce que le terme « congé politique » reste en vigueur dans le contexte de la loi électorale. Les tenants et aboutissants de cet embrouillage ne sont par ailleurs pas expliqués par les auteurs du projet de loi.

*

Par sa lettre du 18 juillet 2022, Madame la Ministre de l'Intérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis vise une série d'objectifs qui comprennent notamment :

- l'instauration de règles déontologiques applicables aux élus communaux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ;
- des précisions concernant l'incompatibilité des fonctionnaires et employés de certaines administrations de l'Etat et du personnel d'encadrement périscolaire intervenant dans l'enseignement fondamental avec le mandat de conseiller communal ;
- l'abolition de l'immunité pénale des communes ; et
- l'extension du congé politique auquel peuvent prétendre les élus communaux pour l'exercice de leur mandat.

Les ressortissants de la Chambre des Métiers sont essentiellement touchés par cette dernière mesure qui est développée dans la 2e partie de notre avis.

1.1. Règles déontologiques applicables aux élus communaux

A l'instar des règles de déontologie qui s'appliquent aux députés luxembourgeois¹, aux membres du Gouvernement² et aux conseillers qui sont adjoints au Gouvernement³, le projet de loi sous avis instaure des normes de comportement que les conseillers communaux doivent adopter dans l'exercice de leurs mandats. Ainsi, il est notamment prévu d'interdire à tout conseiller communal d'accepter, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur maximale de 150 euros. Le conseiller communal aura, par ailleurs, l'obligation de soumettre une déclaration d'intérêts, ainsi qu'une déclaration du patrimoine immobilier qui renseigne tant sur ses biens immobiliers personnels que sur ceux appartenant à son conjoint ou partenaire situés sur le territoire de la commune où il exerce son mandat. La déclaration d'intérêts est publiée sur le site internet de la commune et par toute autre voie appropriée, de manière visible, transparente et aisément accessible pour le public.

Du point de vue de la transparence, la Chambre des Métiers note que la déclaration du patrimoine immobilier de l'élu local concernant ses biens immobiliers situés sur le territoire de la commune où il exerce son mandat vise également les biens appartenant au conjoint ou partenaire ; contrairement aux autres corps de règles de déontologie mentionnés ci-dessus qui n'imposent pas de déclarer le patrimoine immobilier du conjoint ou partenaire du député, du membre du gouvernement ou du conseiller de gouvernement. En outre, les élus locaux doivent mettre ces déclarations à jour chaque fois que leur patrimoine immobilier ou leurs intérêts déclarés initialement subissent des changements.

En revanche, seule la déclaration d'intérêts et non pas la déclaration du patrimoine immobilier de l'élu local est destinée à être publiée. Le projet de loi prévoit que le conseil communal est informé par le secrétaire communal de la réception des déclarations, mais seuls les membres du conseil communal peuvent consulter les déclarations du patrimoine immobilier à la maison communale et elles ne peuvent pas être copiées, reproduites, distribuées ou publiées. La Chambre des Métiers considère que cette mesure tombe courte de ses propres ambitions de transparence vers le public. L'absence de publicité est d'autant plus questionnable que les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les tenants et aboutissants de l'absence de publicité autour de la déclaration du patrimoine immobilier.

1 « Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts », Annexe 1 du règlement de la Chambre des Députés

2 Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement, Mém. A 133

3 Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, Mém. A 134

1.2. Extension des incompatibilités avec le mandat communal

Les énumérations des incompatibilités avec le mandat de conseiller communal inscrites à l'article 11ter de la loi communale, et avec les fonctions de bourgmestre ou échevin prévues à l'article 11quater de la loi communale sont étendues respectivement, aux personnes qui assurent l'enseignement ou l'encadrement socio-éducatif des élèves dans la commune et les fonctionnaires de l'Administration de la gestion de l'eau, de l'Institut national pour le patrimoine architectural et de l'Institut national de recherches archéologiques.

La Chambre des Métiers estime à cet égard qu'il serait opportun d'introduire des critères généraux pour définir les incompatibilités entre le mandat communal et le statut de fonctionnaire ou employé d'une administration plutôt que d'adapter et de modifier l'énumération exhaustive des articles 11ter et 11quater en réaction aux changements de dénominations, d'attributions ou de ressorts ministériels. Ces critères permettraient, par ailleurs, d'éviter un amalgame injuste par le fait de loger à la même enseigne tous les membres d'une administration sans égard aux risques réels d'un conflit d'intérêt qui pourrait naître d'un éventuel mandat d'élu communal, notamment pour les fonctionnaires des carrières inférieures et les fonctionnaires attachés à un poste qui n'exercent aucune influence sur les affaires de leur commune de résidence.

1.3. Immunité pénale des communes

Si le bourgmestre voyait sa responsabilité pénale engagée lorsqu'un passant se blesse sur un trottoir de sa commune (coups et blessures involontaires), les décideurs communaux arriveraient évidemment à statuer plutôt en fonction de leur responsabilité personnelle éventuelle et des poursuites dont ils pourraient faire l'objet qu'en fonction de leurs objectifs politiques. Même en l'absence d'une véritable responsabilité pénale d'une commune, le principe reste néanmoins que les décideurs communaux ne sont pas personnellement responsables concernant l'application et le respect des dispositions légales et réglementaires au niveau communal. Il n'en reste que l'absence d'une responsabilité pénale des communes fait que les élus locaux agissant au nom des communes se sentent tout de même personnellement exposés à ces pénalités.

Pour y pallier, le projet de loi sous avis va à l'encontre des doléances du SYVICOL⁴ et supprime l'immunité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance de la commune. Ainsi, lorsqu'un crime ou un délit est commis par un de ses organes légaux, agissant soit individuellement soit collectivement au nom ou dans l'intérêt respectivement de la commune, du syndicat de communes ou de l'établissement public placés sous la surveillance de la commune, la personne morale concernée encourt une amende pénale.

Evidemment, la responsabilité pénale de la commune n'exclut pas la responsabilité personnelle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes infractions lorsque celles-ci auront été commises de manière volontaire et en toute connaissance de cause. Il s'agit d'un cumul des responsabilités afin d'éviter que la commune ne constitue un « écran » pour déresponsabiliser les membres du corps communal. Ainsi, le projet de loi sous avis n'empêche pas le ministère public ou la partie civile victime d'une infraction de rechercher la responsabilité personnelle des élus locaux devant les juridictions. Il n'est donc pas exclu à l'avenir que les élus locaux se retrouvent néanmoins cités en justice.

La Chambre des Métiers note que le projet de loi tient donc partiellement compte des craintes des élus locaux mais ignore les revendications du SYVICOL pour une protection et un statut social plus renforcé⁵.

1.4. Congé politique

En revanche, le projet de loi accorde volontairement une augmentation du congé politique sans que le besoin en soit documenté ou autrement spécifié aux yeux de la Chambre des Métiers.

En effet, le SYVICOL annonce dans sa prise de position mentionnée ci-dessus que *de plus en plus d'élus locaux estiment que le contingent d'heures de leur congé politique ne suffit pas et il propose*

4 Prise de position du 12 juillet 2021 concernant l'engagement de la responsabilité pénale des élus locaux

5 Prise de position pour un « statut de l'élu local » adopté par le Comité du SYVICOL, le 31 mai 2021

dès lors de réévaluer et d'adapter le contingent d'heures de congé [...] en prenant en compte les défis des communes et des élus locaux qui en ont besoin.

La loi communale du 13 décembre 1988 introduit le droit au congé politique des agents des secteurs public et privé élus comme bourgmestre, échevin ou conseiller communal. Le nombre maximum de jours de travail ou de parties de jours de travail par semaine qui sont considérés comme congé politique sont déterminés par règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux⁶. Ce règlement a été modifié à plusieurs reprises⁷ et la durée du congé politique a été adaptée de façon disparate à deux reprises. D'une part, le nombre d'heures a été augmenté par le règlement grand-ducal du 13 février 2009, et d'autre part, un crédit d'heures supplémentaire de 9 heures par semaine a été introduit pour l'activité dans les syndicats de communes, dont la commune est membre par le règlement grand-ducal du 25 avril 2012.

Le projet de loi sous avis prévoit de changer la dénomination « congé politique » en « heures de décharge pour activités politiques » et le projet de règlement grand-ducal qui est joint prévoit d'augmenter le nombre d'heures pour les bourgmestres et échevins des communes dont le conseil communal se compose de 7 membres à 13 membres. Dans les communes dont le conseil communal se compose de 15 membres à 19 membres, seules les heures de congé des échevins sont augmentées de 20 à 24 heures ; celles des bourgmestres restent invariablement fixées au maximum à 40 heures par semaine. Le congé politique supplémentaire dont bénéficient les élus locaux qui ont été désignés délégués dans les syndicats de communes, dont la commune est membre, est augmenté de 9 à 15 heures par semaine.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES QUANT AU CONGÉ POLITIQUE

De prime abord, la Chambre des Métiers se doit de constater que l'amplification des congés continue à prendre des envergures⁸ inquiétantes et le projet de loi sous avis y rajoute une couche sans que le besoin en soit documenté ou autrement justifié.

Elle réitère ses inquiétudes quant au peu de considération portée par le Gouvernement aux répercussions de cette amplification des congés sur les entreprises du secteur privé, notamment eu égard à la baisse de leur productivité, l'enchérissement du coût du travail, et la désorganisation interne.

2.1. Augmentation du congé politique

D'après les auteurs du projet de loi, il convient d'augmenter les heures au titre de congé politique afin d'augmenter la disponibilité des élus locaux, eu égard à la diversification et complexité de leurs

⁶ Règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, Mémorial A 77 du 14 décembre 1989

⁷ Règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. (Mémorial A n° 265 de 2014)

Règlement grand-ducal du 25 avril 2012 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. (Mémorial A n° 84 de 2012)

Règlement grand-ducal du 13 février 2009 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. (Mémorial A n° 27 de 2009)

Règlement grand-ducal du 14 décembre 2005 portant modification du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux tel qu'il a été modifié par la suite. (Mémorial A n° 210 de 2005)

Règlement grand-ducal du 8 décembre 1996 portant modification du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux tel qu'il a été modifié par la suite. (Mémorial A n° 90 de 1996)

Règlement grand-ducal du 19 avril 1994 modifiant celui du 8 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. (Mémorial A n° 38 de 1994)

⁸ Avis de la Chambre des Métiers du 1^{er} février 2019 concernant l'**augmentation du congé légal** payé minimum de 25 jours à 26 jours et l'introduction d'un **jour férié supplémentaire** ; doc. parl. 7399-1.

Avis de la Chambre des Métiers du 5 juillet 2022 concernant l'**élargissement des cas de congé sportif** ; doc. parl. 7955-7.

Avis commun de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce du 16 mai 2022 concernant l'**introduction d'un congé culturel** ; doc. parl. 7948-4

missions. La Chambre des Métiers dénonce ce faux argument passe-partout qui ne vise qu'à cacher l'impossibilité des auteurs du projet de loi de clairement identifier un besoin pour augmenter le volume de ce congé spécial. Par analogie, ce faux raisonnement peut dès lors s'appliquer à toute sorte de congé spécial dans le sens où tous les congés spéciaux poursuivent des objectifs sociaux licites et leur augmentation en raison de la complexification de la vie quotidienne, ainsi que la poursuite d'autres objectifs sociaux, tel par un congé de menstruation, un congé pour raisons familiales des grands-parents, un congé associatif, etc. peuvent sembler logiques. A ce titre, il y a lieu de mentionner encore le projet de loi 8016 en cours de procédure législative qui vise à introduire deux congés spéciaux nouveaux ; le congé aidant⁹ pour apporter des soins personnels ou une aide personnelle à un membre de famille de 5 jours par an et un congé pour raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident d'un membre de famille d'un jour par année.

Or, loin de critiquer les objectifs des divers congés spéciaux, dont les tenants et aboutissants semblent pourtant plus défendables pour les uns que pour les autres, la Chambre des Métiers met depuis longue date en garde contre les effets de l'augmentation et de la démultiplication des congés, que ce soient des congés spéciaux, des congés extraordinaires¹⁰ ou des congés légaux supplémentaires¹¹ alors que les conventions collectives prévoient parfois encore d'autres jours de congé supplémentaires, p.ex. en raison de l'âge du salarié.

9 Projet de loi 8016 portant 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, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil ; dit « **congé aidant** »

<i>Congé extraordinaire</i>		<i>Durée</i>
Naissance d'un enfant (pour le père)		10 jours
Accueil d'un enfant de moins de 16 ans en vue de son adoption, sauf si le salarié est bénéficiaire du congé d'accueil		10 jours
Décès d'un parent ou allié au 2ème degré (grand-mère, grand-père, petite-fille, petit-fils, sœur, frère, belle-sœur, beau-frère) du salarié ou de son conjoint ou partenaire		1 jour
Mariage d'un enfant (pour chaque parent)		1 jour
Déménagement sur une période de 3 ans d'occupation auprès du même employeur, cette limitation ne s'applique pas si le salarié doit déménager pour des raisons professionnelles		2 jours
Décès d'un enfant mineur		5 jours
Décès du conjoint ou du partenaire		3 jours
Décès du conjoint ou d'un parent ou allié du 1er degré (mère, père, fille, fils, belle-mère, beau-père, belle-fille, gendre) du salarié ou de son conjoint ou partenaire		3 jours
Mariage du salarié		3 jours
Partenariat du salarié		1 jour

<i>Congés ordinaire et hypothèses spécifiques</i>		<i>Durée par an</i>
Congé annuel payé		26 jours
Congé pour jour férié		11 jours
Congé annuel payé supplémentaire pour salariés handicapés, invalides de guerre, accidentés de travail, handicapés (salariés ayant un handicap, physique, mental sensoriel, psychique et/ou psychosocial)		+ 6 jours
Congé annuel payé supplémentaire pour le secteur des mines et minières		+ 3 jours
Congé annuel payé supplémentaire en cas de repos hebdomadaire raccourci (salariés et apprentis ne bénéficiant pas d'un repos hebdomadaire ininterrompu de 44 heures)		+ 6 jours
Congé supplémentaire en fonction de la période de référence d'un plan d'organisation du travail POT		
Période de référence > 1 mois et ≤ 2 mois		+ 1 ½ jour (12 heures)
Période de référence > 2 mois et ≤ 3 mois		+ 3 jours (24 heures)
Période de référence > 3 mois et ≤ 4 mois		+ 3 ½ jours (28 heures)

En outre, il faut tenir compte du fait que l'employeur se trouve déjà, à l'heure actuelle, confronté à une vingtaine de congés spéciaux différents¹² qui ont tous leur spécificité ainsi qu'une légitimité individuelle. Une personne peut ainsi parfaitement prétendre à plusieurs congés spéciaux en même temps, par exemple, elle peut être active dans le cadre du CGDIS, elle peut, en même temps, pouvoir bénéficier d'un congé sportif ainsi que d'un congé politique. Il arrive aussi que l'absence d'un salarié en congé politique se cumule avec d'autres causes d'absences. Un exemple issu du secteur public illustre cette problématique qui risque d'affecter existentiellement les petites structures du secteur privé. Ainsi, trois fonctionnaires de la Médiature¹³ étaient en congé de maternité, suivi d'un congé parental et un autre agent bénéficiait d'un congé politique de 22 heures par semaine, de sorte que l'effectif était considérablement réduit pour une certaine période. Dans le secteur privé, l'absence de main-d'œuvre au sein des très petites entreprises et des PME implique inévitablement la réduction de la production ou des prestations de services, ce qui se traduit fatalement par une réduction des recettes dans un premier temps, corroborée ensuite par une perte de la clientèle avec une saignée financière à la clé, qui met en péril la pérennité de l'entreprise.

De tout ce qui précède, la Chambre des Métiers s'oppose fondamentalement à un élargissement du congé politique.

<i>Congé spéciaux</i>	<i>Durée</i>
Congé de maternité	20 semaines ; (congé prénatal : 8 semaines ; congé postnatal : 12 semaines)
Congé d'accueil (sous réforme actuellement)	12 semaines
Congé parental	congé plein-temps : 4 ou 6 mois* ; congé mi-temps : 8 ou 12 mois ; congé parental fractionné : 4 mois pendant une période maximale de 20 mois ou 1 jour par semaine pendant 20 mois au maximum. *(pétition 2332 pour le porter à 9 mois)
Congé pour raisons familiales	12 jours par enfant pour la tranche d'âge de 0 à 4 ans ; 18 jours par enfant pour la tranche d'âge de 4 à 13 ans ; 5 jours par enfant pour la tranche d'âge de 13 à 18 ans en cas d'hospitalisation de l'enfant
Congé d'accompagnement	5 jours par cas et par an
Congé politique (sous réforme actuellement)	entre 3 et 40 heures par semaine (communes) ; 20 heures au maximum (Chambre des Députés)
Congé-jeunesse	60 jours, dont 20 jours au maximum par période de 2 ans
Congé sportif (sous réforme actuellement)	12 jours par an (25 jours par an pour les dirigeants techniques et administratifs)
Congé « coopération au développement »	6 jours par an
Congé spécial des volontaires (incendie, secours et sauvetage)	60 jours, dont 20 jours au maximum par période de 2 ans
Congé individuel de formation	80 jours, dont 20 jours au maximum par période de 2 ans
Congé linguistique	200 heures au cours d'une carrière professionnelle
Congé culturel (en projet)	12 jours par an, acteur culturel 10 jours par an, association 50 jours par an, fédérations
Congé sans solde pour formation	2 ans par emploi au maximum avec un minimum de 4 semaines consécutives et un maximum de 6 mois consécutif
Congé pour mandats sociaux	4 heures par réunion ou audience
Congé de représentation des parents (dans des commissions scolaires nationales)	2 demi-journées par mois
Congé pour la recherche d'un nouvel emploi	6 jours au maximum pendant le préavis
Congé de formation pour délégué du personnel effectif :	entreprise de 15 à 49 travailleurs : 1 semaine au cours du mandat ; entreprise de 50 à 150 travailleurs : 2 semaines au cours du mandat ; entreprise de plus de 150 travailleurs : 1 semaine par an
Congé de formation pour délégué du personnel 1er mandat	supplément de 16 heures pendant le 1er mandat
Congé de formation pour délégué suppléant	droit à la moitié du Congé formation des délégués effectifs
Congé de formation pour délégué à l'égalité	2 demi-journées par an
Congé de formation pour délégué à la sécurité et à la santé	40 heures par mandat + 10 heures supplémentaires si 1er mandat

13 Procès-verbal de la réunion du 22 avril 2015 de la Commission des Pétitions, point 2 à l'ordre du jour : Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiature (2014) - Echange de vues avec la Médiature

2.2. Modalités du congé politique

2.2.1. Indemnisation

Le principe du congé politique veut que les salariés élus puissent s'absenter du lieu de leur travail avec maintien de leur rémunération normale pour remplir leurs mandats ou fonctions¹⁴. Les bénéficiaires du congé politique continuent, pendant la durée du congé, à toucher leur rémunération et à jouir des avantages attachés à leur activité professionnelle¹⁵. L'employeur peut se faire rembourser annuellement en introduisant une demande de remboursement. Le formulaire dûment rempli et signé doit parvenir avant le 30 septembre de l'année qui suit celle pour laquelle l'indemnisation ou le remboursement sont demandés. Faute d'avoir présenté la déclaration complète à cette date, le droit à l'indemnisation pour l'année en question est déchu.

A titre d'exemple, pour le congé politique de l'exercice 2020, payé en 2021, la Direction des Finances communales du Ministère de l'Intérieur a reçu 654 demandes et a indemnisé, voire remboursé 10,1 millions EUR en provenance du Fonds de dépenses communales¹⁶.

Bien que les salaires payés à l'élu communal soient remboursés à l'employeur par le Fonds de dépenses communales, le remboursement se fait actuellement sur base d'une déclaration annuelle. L'employeur doit donc avancer les sommes liées au salaire de l'élu communal pendant plus d'une année avant de se voir rembourser les salaires, ce qui peut grever lourdement la trésorerie des petites et moyennes entreprises. Face à ce constat, la Chambre des Métiers insiste pour l'introduction d'un remboursement plus fréquent, par exemple sur base semestrielle, voire trimestrielle.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un supplément de dédommagement financier pour l'employeur en compensation de la perte de main-d'œuvre et de productivité résultant des absences du salarié pour exercer son congé politique. Attendu que chaque entreprise a des niveaux de coûts fixes et variables différents, la demande de remboursement des salaires avancés devrait tenir compte d'un facteur multiplicateur calculé sur base du chiffre d'affaires et des coûts mentionnés ci-avant propres à chaque entreprise, afin d'obtenir au moins un remboursement au niveau du seuil de rentabilité, c.-à-d. sans perte ni bénéfice pour l'entreprise.

Si les indépendants touchent actuellement deux fois le salaire social minimum qualifié¹⁷ au titre de remboursement des heures de congé politique consacrées dans l'intérêt de la communauté locale, le montant de 32,08 euros par heure décourage souvent les indépendants de délaissier leurs propres affaires au bénéfice des activités politiques communales. La Chambre des Métiers salue, dès lors, qu'il soit prévu d'augmenter l'indemnisation du congé politique à laquelle ont droit les élus indépendants ou sans profession de 2 à 4 fois le salaire social minimum qualifié, à l'instar des modalités d'indemnisation en vigueur déjà depuis 2004¹⁸ pour le congé politique des membres de la Chambre des Députés¹⁹.

La Chambre des Métiers propose par ailleurs que l'indemnisation puisse être augmentée à hauteur d'un plafond correspondant à 5 fois le salaire social minimum qualifié en fonction des revenus réellement perçus par l'indépendant, la dernière déclaration d'impôt à l'appui.

2.2.2. Dénomination du congé politique

La Chambre des Métiers s'oppose à voir remplacer le terme « congé politique » par le terme « heures de décharge pour activités politiques » tel que prévu par le projet de loi sous avis.

¹⁴ Art. 79, al. 2. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

¹⁵ Art. 6 du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux

¹⁶ Rapport d'activité 2021 du Ministère de l'Intérieur

¹⁷ Art. 8 du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux

¹⁸ Art. 12 de la loi du 10 février 2004 ayant pour objet de modifier et de compléter la loi électorale du 18 février 2003 porte l'indemnité à rembourser à l'employeur du double du SSM à une compensation horaire fixée forfaitairement au quadruple du salaire social minimum pour travailleurs qualifiés.

¹⁹ Le droit au congé politique des élus à la Chambre des Députés est réglé par l'article 126, point 8 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

D'une part, le mot « décharge » est un terme consacré notamment dans le monde de l'enseignement. Ainsi, l'article 6, alinéa 4 du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007²⁰ portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques, détermine que les activités connexes [des enseignants] sont rémunérées soit par indemnités, soit moyennant « décharge » de la tâche d'enseignement. Une décharge d'une leçon d'enseignement correspondant par ailleurs à deux heures de travail. Les heures de congé politique sont donc converties en leçons d'enseignement à raison de 2 heures de congé moyennant décharge pour une leçon d'enseignement²¹.

La Chambre des Métiers préconise de ne pas embrouiller les terminologies sans rime ni raison, d'autant plus que seule une minorité des demandes de congé politique émanent du secteur de l'enseignement²².

D'autre part, les auteurs du projet de loi restent muets quant à la nécessité ou l'avantage de changer la dénomination « congé politique » dans le contexte de la loi communale, alors que le terme « congé politique » restera en vigueur dans le cadre de la loi électorale.

Finalement, le remplacement de la terminologie prévue ne crée pas seulement un embrouillage, mais se fonde aussi sur une confusion. En effet, s'il agit de la part des auteurs du projet de loi de souligner que les heures en question sont destinées à permettre l'exercice d'un mandat public et de souligner qu'il ne s'agit nullement de temps libre, alors ils commettent une erreur intellectuelle²³ en assimilant le terme « congé » à celui de « loisirs ». D'après le dictionnaire de l'Académie française, le terme congé signifie : 1. Permission de partir, autorisation de se retirer ; 2. Autorisation de quitter provisoirement un emploi, de cesser de travailler pendant un certain temps [3. ... ; 4. ...]. Le terme congé ne signifie donc nullement qu'il s'agit de temps libre et il ne porte aucunement atteinte à la valeur du travail des élus locaux.

*

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 8 novembre 2022

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

20 Règlement grand-ducal du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques et portant modification – de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 7 juin 1861 portant approbation d'un nouveau règlement pour les établissements d'enseignement supérieur et moyen de l'Etat; – du règlement grand-ducal du 27 juillet 1997 fixant les modalités d'engagement et les conditions de travail des chargés d'éducation à durée déterminée des lycées et lycées techniques publics; – du règlement grand-ducal du 27 juillet 1997 fixant les modalités d'engagement et les conditions de travail de deux cents chargés d'éducation à durée indéterminée des lycées et lycées techniques publics; – du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 fixant les conditions de travail des chargés de cours à durée indéterminée de l'Institut d'Etudes éducatives et sociales ; Mém A 126 du 31 juillet 2007

21 Question parlementaire N° 1979 de Monsieur le Député Fernand Etgen

22 Question parlementaire n°766 des Députés Gusty Graas et André Bauler concernant le congé politique des élus locaux. L'inscription exacte du statut d'affiliation des élus locaux auprès du Centre Commun de la Sécurité sociale n'est pas collectée et ne peut pas être exploitée à des fins statistiques. Or, sur base des demandes de congé politique reçues en 2018 par le Ministère de l'Intérieur, environ 37% relèvent du secteur public, 32% du secteur privé et 31% concernent des demandes d'indemnisation d'indépendants ou de personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire sans profession.

23 Abus de métonymie