

Luxembourg, le 10 janvier 2025

- Objet :** 1) **Projet de loi n°8052¹ portant modification :**
1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1998 ;
2° du Code pénal ;
3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.
- 2) **Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux.**
- 3) **Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. (6135MCI)**

*Saisine : Ministre des Affaires intérieures
(15 juillet 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'introduction des principes éthiques applicables aux conseillers communaux dans l'exercice de leurs fonctions et le renforcement de la transparence dans le cadre de l'exercice de la politique et de l'administration locales.
- Elle s'oppose néanmoins au remplacement ses termes « *congé politique* » par les termes « *décharges pour activités politiques* », ainsi qu'à l'augmentation des heures au titre de congé politique, en raison notamment d'une perturbation préjudiciable potentielle additionnelle à l'activité des entreprises.

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en considération de ses remarques et observations.

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce tient à préciser que projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant

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

le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux a été retiré du rôle et remplacé un nouveau projet qui a abouti au règlement grand-ducal du 24 juillet 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux², dont le projet avait été avisé par la Chambre de Commerce les 6 juin³ et 17 juillet 2024⁴.

Par conséquent la Chambre de Commerce avisera, dans le présent avis, uniquement le Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1998, du Code pénal et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain, ainsi que le projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux.

1) Concernant le projet de loi n°8052 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1998, du Code pénal et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain

Il ressort de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») que celui-ci s'inscrit dans le cadre de la refonte de la loi communale de 1988, énoncée dans l'accord de coalition pour la période 2018 à 2023⁵.

Les objectifs principaux de la prédite refonte étaient de simplifier les procédés de surveillance de la gestion communale par l'Etat et de moderniser l'organisation communale administrative, la participation citoyenne dans le système juridique et politique du pays, ainsi que les droits et devoirs des élus locaux.

Le Projet vise à renforcer légalement les droits et devoirs des élus locaux en leur offrant les moyens nécessaires pour l'accomplissement des missions dont ils sont investis.

Le Projet a donc pour objet :

- (i) d'instaurer des règles déontologiques applicables aux élus communaux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ;
- (ii) d'adapter les cas d'incompatibilités avec le mandat de conseiller communal ;
- (iii) de supprimer l'immunité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes ;
- (iv) d'adapter et augmenter le congé politique auquel peuvent prétendre les élus communaux pour l'exercice de leur mandat.

A titre liminaire la Chambre de Commerce précise qu'elle prendra plus amplement position quant au point (iv), en ce qu'il est susceptible de concerner directement ses ressortissants.

² [Lien vers le texte du règlement grand-ducal du 24 juillet 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux](#) sur le site Legilux.

³ Cf. avis 6622MCI sur le site de la Chambre de Commerce

⁴ Cf. avis 6622bisMCI sur le site de la Chambre de Commerce

⁵ [Lien vers l'accord de coalition 2028-2023](#)

Considérations générales

I) L'instauration de principes déontologiques applicables aux conseillers communaux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions

Des règles précises applicables aux conseillers communaux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions sont édictées. Selon les auteurs du projet de loi, un des objectifs est celui d'un renforcement de la transparence.

Le Projet instaure des normes de comportement que les conseillers communaux doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'espérer de la part de leurs représentants.

Ces normes comportementales permettront aux élus communaux d'exercer leurs missions en toute transparence ainsi que dans le respect de l'intérêt général, en augmentant de ce fait la confiance des citoyens dans la politique communale.

Il résulte de l'exposé des motifs du Projet que ces règles sont inspirées du « *cadre déontologique tel qu'il existe pour les députés luxembourgeois* ».

II) L'adaptation des cas d'incompatibilités avec le mandat de conseiller communal

Les auteurs ont étendu les incompatibilités avec le mandat de conseiller communal et les fonctions de bourgmestre ou échevin « *à tout membre du personnel assurant respectivement l'enseignement ou l'encadrement socio-éducatif des élèves qui est affecté à cette commune ou à une école de cette commune, tel que défini à l'article 2, points 11, 12 et 16ter de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, y compris les stagiaires en période de stage et les employés en période d'initiation du personnel enseignant et du personnel éducatif* », ainsi qu'aux 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.

III) L'abolition de l'immunité pénale des communes

L'immunité pénale des communes est abolie afin de protéger les membres des organes légaux des communes et entités assimilées qui voient leur responsabilité pénale engagée pour des faits commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions en tant que mandataires publics.

Suite à des affaires judiciaires mettant en cause la responsabilité pénale de membres du collège des bourgmestres et échevins, un régime spécial de responsabilité pénale des élus devait être créé sans pour autant leur offrir une immunité pénale, ceci dans l'intention de promouvoir le mandat politique local et la démocratie locale.

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.

IV) Le congé politique des bourgmestres, échevins, conseillers communaux et représentants au sein des syndicats intercommunaux

Le congé politique des bourgmestres, échevins, conseillers communaux et représentants au sein des syndicats intercommunaux est adapté, selon les auteurs du Projet, « *afin d'augmenter la*

disponibilité des élus locaux pour qu'ils aient plus de temps à consacrer à l'exercice de leurs missions dans l'intérêt communal ».

Les auteurs justifient cela « *eu égard à la diversification et à la complexité de leurs missions, les élus ayant besoin de plus de temps pour se consacrer à leur exercice, et ce dans l'intérêt communal ».*

Le congé politique changera de dénomination pour devenir une « *décharge pour activités politiques ».*

La Chambre de Commerce, dont les ressortissants sont potentiellement concernés par ce volet, s'oppose à voir remplacer les termes « *congé politique* » par les termes « *décharges pour activités politiques* », alors qu'aucune justification n'est invoquée de la part des auteurs pour ce changement de terminologie, qui est contraire aux dernières réformes législatives intégrant de nouveaux congés (congé culturel et congé d'aidant notamment).

Le congé politique, institué par la loi communale du 13 décembre 1988 précitée, est un congé spécial accordé à tout travailleur, salarié ou indépendant, exerçant des fonctions de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal afin de lui permettre d'exercer son mandat ou sa fonction politique.

Il a été procédé par voie de règlement grand-ducal⁶ à l'augmentation des heures individuelles auxquelles les membres du conseil communal ont droit ainsi que du contingent d'heures par conseil communal qui est à répartir.

La Chambre de Commerce tient par ailleurs à rappeler que le congé politique ne doit pas constituer une perturbation préjudiciable à l'activité des entreprises, alors qu'il existe déjà un nombre important de congés spéciaux à gérer, en sus des autres congés que sont le congé de maternité, le congé parental et le congé pour raisons familiales.

L'augmentation des heures au titre de congé politique intervient à un moment où le Luxembourg compte, à côté des 26 jours de congés légaux actuels et un potentiel non négligeable de jours de congés extraordinaires⁷ (+ 1 projet de congé d'accueil en cours venant élargir la liste des congés extraordinaires⁸), un total d'une vingtaine de congés spéciaux⁹ différents auxquels les employeurs sont confrontés au quotidien et qui impactent négativement les processus internes de l'entreprise.

La Chambre de Commerce estime que tous ces régimes de congés spéciaux sont totalement disparates que ce soit en termes de nombre de jours/heures de congé et de modalités d'application, ce qui complexifie déjà énormément la gestion de ces congés par les entreprises.

⁶ [Lien vers le texte du règlement grand-ducal du 24 juillet 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux](#) sur le site Legilux.

⁷ Le potentiel de jours de congés extraordinaires par an est de 39 jours si on tient compte de tous les cas-types énumérés dans les dispositions légales y afférentes. Cf. <https://itm.public.lu/fr/conditions-travail/conges/conges-extraordinaires.html>

⁸ Projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification :

1. du Code du travail ;

2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;

4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;

5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;

6. de la loi du 1er août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
et portant abrogation

1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;

2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

⁹ <https://itm.public.lu/fr/conditions-travail/conges/conges-speciaux.html>

Finalement, la Chambre de Commerce doit à nouveau, dans le présent avis, déplorer la déclinaison d'une politique de « congés » déjà composée d'une série de congés spéciaux qui impacte négativement la productivité des entreprises luxembourgeoises dans leur ensemble et crée davantage de complexité et de lourdeur administrative.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses remarques et observations.

2) Concernant le projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux.

La base légale du projet de règlement sous avis est la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (le Projet de loi n°8052 sous avis visant à modifier la loi précitée).

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objectif de déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité de déontologie du conseiller communal ainsi que de fixer le montant des jetons de présence des membres du comité. Il a encore pour objectif de préciser le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier que chaque élu communal devra établir dans le mois de sa prestation de serment en vertu du nouvel article 4quinquies introduit dans le Projet de loi avisé ci-dessus.

Selon les auteurs, « *il a été opté pour une obligation égalitaire à charge de tous les conseillers communaux de remplir les prédites déclarations sans une quelconque distinction* ».

Concernant la déclaration de la situation patrimoniale des conseillers communaux, elle vise uniquement les immeubles bâtis et non bâtis se trouvant dans leur patrimoine ou dans celui de leur conjoint ou partenaire et qui sont susceptibles d'engendrer un conflit d'intérêts selon l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du présent projet de règlement grand-ducal.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi et le projet règlement grand-ducal sous avis, sous la réserve expresse de la prise en considération de ses remarques et observations.