



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Propositions pour un « statut de l' élu local »

Depuis le début des années 2000, des discussions et réflexions en vue d'un changement de la loi communale de 1988 ont été menées et ont conduit peu à peu à des modifications ponctuelles du texte. Dans l'accord de coalition de 2018, le gouvernement s'est engagé à réformer la loi communale. Au début de l'année 2020, Madame la Ministre de l'Intérieur a présenté les principaux objectifs de cette refonte. Le renforcement de l'autonomie communale, la simplification administrative, la redéfinition des communes et du fonctionnement des organes politiques devraient se trouver au cœur de celle-ci.

Le comité du SYVICOL considère que la refonte de la loi communale constitue le moment opportun pour faire des propositions sur « un statut de l' élu local ». Ainsi, la revalorisation du statut de l' élu communal en adaptant les conditions d'exercice de son mandat est, d'après le SYVICOL, un volet indispensable dans la réforme de la loi communale et devrait obligatoirement faire partie d'un texte moderne. Ce n'est qu'en créant et en se donnant les moyens de mettre en place un véritable statut de l' élu que sera préservée et accrue l'attractivité de s'engager dans la politique communale.

Il s'agit de manière générale de reconnaître et d'accroître les droits des élus locaux pour leur permettre de mieux concilier leur mandat avec leur vie professionnelle et personnelle et garantir ainsi que l'exercice d'un mandat politique local soit accessible pour toute personne, peu importe sa situation privée et professionnelle et de préserver ainsi la diversité sociologique des candidats aux fonctions locales. S'y ajoute que les contraintes et les obligations pesant sur le mandataire local s'avèrent toujours plus fortes et demandent de plus en plus d'absences des élus au travail en sus d'un investissement personnel croissant.

Le licenciement récent d'un élu local au Luxembourg a montré à quel point la protection des élus est insuffisante et a mis en évidence la nécessité de redéfinir et d'adapter celle-ci aux défis et problèmes rencontrés de nos jours par ceux-ci.

La reconnaissance d'un statut particulier au lieu d'un régime dérogatoire au droit commun du droit de travail se trouve au centre des réflexions qui sont faites dans la première partie des propositions. Les parties qui traitent sur le remboursement du revenu et la couverture sociale, le droit à la formation et la protection contre les violences, ont comme objectif d'accorder des garanties et droits supplémentaires à l' élu communal et complètent les propositions du comité du SYVICOL.

Le volet de la responsabilité pénale des élus locaux, qui est une composante du statut de l' élu que le SYVICOL souhaite également voir réformer, sera traité dans une proposition séparée.



I. LE CONGÉ POLITIQUE

A. Le contingent d'heures de congé politique

Le congé politique permet l'exercice d'un mandat politique dont la durée est variable selon le mandat et la taille de la commune.

La loi communale modifiée du 13 novembre 1988 prévoit dans son article 78 que « *Les agents des secteurs public et privé qui sont bourgmestre, échevin ou conseiller communal ont droit à un congé politique pour remplir leurs mandats ou fonctions. Par agent des secteurs public et privé on entend toute personne qui fournit contre rémunération un travail sous l'autorité d'une autre personne publique ou privée* ». L'article 79 dispose ensuite que « *pendant ce congé, les agents qui exercent un de ces mandats ou une de ces fonctions peuvent s'absenter du lieu de leur travail avec maintien de leur rémunération normale pour remplir leurs mandats ou fonctions* ». Le salaire est remboursé à l'employeur par le fonds des dépenses communales¹.

Le congé politique ne peut être utilisé que pour l'exercice des missions découlant directement de l'accomplissement de leurs mandats ou de leurs fonctions. Il s'agit d'un droit annuel maximal.

La durée du congé varie entre 3 et 40 heures par semaine selon le nombre des membres du conseil communal et la fonction de l'élu (voir le tableau ci-dessous). Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux qui ont été désignés délégués dans les syndicats de communes, dont la commune est membre, ont droit à un supplément de 9 heures de congé politique par semaine et par conseil communal. Cependant, il n'est pas possible de bénéficier de plus de 40 heures de congé politique par semaines (les heures supplémentaires incluses) et ceci même en cas de cumul avec un mandat de député auprès de la Chambre des députés.

Composition du Conseil Communal	Bourgmestre	Échevins	Conseillers
7 membres	9h/sem.	5h/sem.	Majorité relative : 3h/sem. Représentation proportionnelle : 5h/sem.
9 membres	13h/sem.	7h/sem.	
11 membres	20h/sem.	10h/sem.	
13 membres	28h/sem.	14h/sem.	
15 membres	40h/sem.	20/sem.	

De plus en plus d'élus locaux estiment que le contingent d'heures de leur congé politique ne suffit pas. Ce constat se manifeste d'un côté dans les petites communes où l'effectif du personnel administratif est plus réduit et moins spécialisé ce qui doit être compensé par une plus grande implication de l'élu dans la gestion administrative quotidienne, avec pour conséquence que les

¹ Article 7 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux



heures du congé politique prévues par la législation actuelle ne sont pas toujours suffisantes. D'un autre côté, le manque de congé politique se manifeste également dans les villes et les communes moyennes, notamment pour les échevins qui sont du fait de leurs responsabilités davantage impliqués dans l'administration et la gestion journalière de la commune. En outre, bien que la participation politique des femmes ait augmenté au cours des dernières décennies, il existe encore des obstacles à l'égalité des chances au niveau de la politique communale. L'augmentation du congé politique permettrait de mieux concilier la vie politique et familiale et contribuerait à atteindre un quota plus élevé de femmes dans la politique communale.

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

B. Absence d'une protection spéciale

La possibilité de s'absenter de son lieu de travail pour exercer un mandat politique est justifiée par le dispositif du congé politique expliqué ci-dessus. Toutefois, la législation luxembourgeoise n'offre à l'élu aucune protection spéciale contre le licenciement (et le licenciement collectif), le déclassement ou toute autre mesure disciplinaire au motif de l'exercice d'un mandat politique.

Or, l'élu communal est, de fait, plus souvent absent de son travail qu'un autre salarié. Ces absences répétées entraînent nécessairement une réorganisation du service qui peut s'avérer plus ou moins difficile à gérer selon l'employeur et/ou la taille de l'entreprise. De fait, l'élu est exposé à un plus grand risque de licenciement ou de retombées négatives sur son évolution professionnelle (retard dans une promotion, etc), dont le seul congé politique ne le protège pas. Pour le SYVICOL, un élu ne doit pas être discriminé sur son lieu de travail en raison de son mandat politique.

Le congé politique ne devrait pas être considéré comme un droit acquis à la suite d'une élection, mais il devrait faire partie d'un statut particulier qui protège le travailleur dès la candidature à l'élection et perdure après la fin de son mandat.

Ainsi, il faudra non seulement prévoir une protection globale contre un licenciement ou déclassement durant l'exécution du mandat, mais aller plus loin en élargissant cette protection à une période ex ante et ex post du mandat.

a. Protection avant le mandat

L'engagement politique commence bien avant la nomination définitive. Il sera dès lors important d'assurer aux personnes ayant la volonté de s'engager dans la vie politique locale de pouvoir profiter d'une protection qui joue durant toute la période entre le dépôt de la candidature et la fin des élections, et ce quel qu'en soit le résultat.

En Belgique, le travailleur qui est candidat à un mandat local en avise son employeur par lettre recommandée dans les six mois qui précèdent une élection. À dater de la réception de la lettre et jusqu'à l'élection, l'employeur ne peut accomplir aucun acte tenant à mettre fin unilatéralement à la relation de travail, sauf pour des motifs étrangers au fait que le travailleur est candidat. Pour



autant que le travailleur figure effectivement sur les listes de candidats, la protection se prolonge pendant les trois mois qui suivent l'élection, même si le travailleur n'est pas élu².

Une disposition similaire existe en Rhénanie-Palatinat : conformément au § 18 a Abs. 1 GemO (§ 12 a Abs. 1 LKO), personne ne peut être empêché de déposer sa candidature à une fonction ou activité honorifique ainsi que de l'accepter et de l'exercer. Le demandeur dispose d'un droit de ne pas être empêché par son employeur de s'engager dans la vie locale, dès qu'il a déposé officiellement sa candidature

Au Luxembourg, une telle protection n'est pas prévue par la loi, ce qui entraîne une absence de protection envers les personnes qui veulent se porter candidat. Or, c'est une période durant laquelle les candidats investissent énormément de temps, et par conséquent, risquent de s'absenter plus souvent de leur lieu de travail.

Les candidats qui participent aux élections communales disposent d'un délai de soixante jours avant le jour fixé pour le scrutin pour la remise d'une déclaration de candidature et ceci aussi bien dans le système de la majorité relative que dans celui de la représentation proportionnelle³.

En s'inspirant du système belge et en tenant compte des modalités de la remise de la déclaration de candidature au Luxembourg, l'élément déclencheur de la protection pourrait dès lors être l'envoi par lettre recommandée à l'employeur d'une copie du récépissé délivré par le président du bureau principal. Dès la réception de la lettre et jusqu'à la fin de l'élection, l'employeur n'aurait pas le droit de licencier le travailleur sauf pour des motifs étrangers au fait que le travailleur s'est porté candidat.

b. Protection durant le mandat

Si tous les salariés bénéficient d'une protection contre une résiliation abusive du contrat de travail par l'employeur, le droit du travail luxembourgeois prévoit encore des cas précis où les salariés sont protégés contre un licenciement⁴ : une protection en raison d'une absence justifiée du salarié (par exemple : congé de maladie, congé pour raisons familiales, congé parental, congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie, ...), une protection durant une procédure de reclassement, ou une protection en raison du statut vulnérable de la salariée (femme enceinte) ou d'un mandat collectif du salarié (par exemple le délégué du personnel ou le représentant salarié dans le conseil d'administration d'une SA, ...).

C'est notamment cette dernière catégorie - protection personnelle attachée au salarié en raison d'un mandat collectif du salarié - qui pourrait être comparée à la situation de l'élu communal. Comme les délégués du personnel titulaires et suppléants et les représentants assimilés, les élus locaux exercent un mandat pour lequel ils ont été élus. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un

² En Belgique ce mécanisme est prévu dans la loi du 19 juillet 1976, modifiée par la loi du 23 mars 2001. Selon la jurisprudence, même si le travailleur n'informe pas l'employeur, le travailleur bénéficie de la protection, pour autant que l'employeur soit au courant de l'élection de l'intéressé (Arrêt de la Cour de travail de Gand du 13 mai 2016, J.T.T. 2016, inforum n°302938)

³ Loi du 8 mars 2018 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

⁴ La protection spéciale ne joue pas en cas de licenciement pour faute grave, seulement en cas de licenciement avec préavis fondé sur les aptitudes du salarié ou sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise



mandat au sein de l'entreprise, l'élu exerce toutefois un mandat public et ceci dans l'intérêt de la société.

Cette protection spéciale contre le licenciement concerne non seulement les licenciements liés à la personne du salarié, mais également les licenciements économiques. Lorsque l'employeur devra choisir les salariés affectés par les suppressions de poste, la jurisprudence actuelle admet que l'employeur peut apprécier librement quels salariés seront concernés et qu'il n'a pas à justifier sa décision. Néanmoins, à cette étape, l'employeur doit exclure d'office les salariés protégés (délégués du personnel, salariés en congé maladie ou parental, ...) sauf en cas de fermeture complète et définitive d'une activité économique d'une entreprise⁵. Dans ce cas précis, la liberté d'entreprendre prévaut sur la protection spéciale contre le licenciement.

En Rhénanie-Palatinat, en vertu de l'article 59.1 de l'Ordonnance sur la fonction publique, une personne qui est dans une relation de service ou d'emploi a droit au temps libre nécessaire pour exercer les fonctions honorifiques publiques qui lui sont attribuées. Lorsqu'il jouit de ce temps libre, son absence est justifiée au regard de la loi et il ne peut donc pas être licencié. Les lois constitutionnelles locales contiennent donc un certain nombre de dispositions protectrices, qui s'adressent aussi bien aux employeurs publics que privés.

En France, depuis la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique⁶, le principe de non-discrimination en matière de sanction, licenciement, rémunération, mesures d'intéressement, formation, reclassement, affectation, qualification, classification, promotion professionnelle, mutation ou renouvellement de contrat est étendu aux salariés titulaires d'un mandat électif local⁷.

Le SYVICOL demande qu'une protection spéciale similaire soit instaurée au profit des élus locaux en raison de leur statut, leur accordant une protection contre le licenciement, (à l'exception de la faute grave), reclassement ou toute autre mesure disciplinaire durant l'exercice de leur mandat.

c. Protection après la fin du mandat

La décision de s'engager dans la politique communale et d'exercer un mandat politique local entraîne une absence régulière, voire une indisponibilité temporaire, du salarié. Par analogie au raisonnement développé ci-dessus relatif à une protection avant le début de mandat, faudrait-il prévoir une prolongation de la protection contre le licenciement, reclassement ou toute autre mesure disciplinaire lors du retour au travail du travailleur et ceci pour une durée déterminée.

Lors du retour de l'ancien élu sur son lieu de travail, il est important de continuer à raisonner selon le principe de non-discrimination. Il devrait être interdit à l'employeur de tenir compte des absences de l'ancien élu pour toute question touchant à l'avancement et la rémunération afin d'empêcher que l'exercice du mandat politique ne soit pénalisant pour l'avancement dans la

⁵ La jurisprudence n'admet le licenciement des salariés protégés qu'en cas de fermeture définitive de l'entreprise : CSJ, ordonnance 15 octobre 2009 LJUS n°99865724, Jurisnews 7/2009 p.179, Infos Juridiques n°4/10, p.5 : La Cour considère que, même en l'absence d'une disposition expresse, l'employeur qui a pris la décision légitime de cesser toute activité commerciale ne peut être obligé de continuer son entreprise dans le seul intérêt de cette dernière.

⁶ Article 86 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

⁷ Article L1132-1 du Code du travail : « ...en raison de ...son exercice d'un mandat électif »



carrière. Le travailleur devrait avoir le droit à une rémunération équivalente à celle d'un autre salarié à poste équivalent qui n'a pas exercé un mandat local, en tenant compte de tout avancement possible durant cette période.

La Belgique prévoit une protection contre le licenciement qui reste en vigueur pendant les six mois immédiatement postérieurs au mandat, une durée qui semble être adéquate pour garantir également la réintégration professionnelle. Des dispositions similaires existent au Luxembourg pour les délégués du personnel (6 mois après l'expiration ou la cessation du mandat) et les représentants salariés dans le conseil d'administration d'une SA (également 6 mois après l'expiration du mandat).

La durée de 6 mois après l'expiration ou la cessation du mandat, telle qu'elle est établie en Belgique et au Luxembourg pour le salarié protégé constitue ainsi une bonne et utile référence pour l'établissement d'une protection postérieure au mandat.

II. REMBOURSEMENT DU REVENU ET COUVERTURE SOCIALE

Si on exerce une activité rémunérée auprès d'un employeur luxembourgeois, le congé politique donne droit au salarié à percevoir le salaire normalement touché auprès de son employeur, celui-ci se voyant rembourser les heures de congé politique déclarées par le Fonds de dépenses communales. Le congé politique donne également droit à l'indemnisation des membres des professions indépendantes et des personnes sans profession, par l'intermédiaire du Fonds de dépenses communales, pour les heures de travail consacrées par les élus locaux à l'exercice de leur mandat politique.

Ainsi, l'article 81 de la loi communale précise que « *les membres des professions indépendantes⁸ ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgées de moins de 65 ans, toucheront, dans les limites et sous conditions fixées par les articles 79 et 80, une indemnité⁹ dont le montant est fixé forfaitairement et uniformément par règlement grand-ducal* ».

Bien que les salaires et traitements 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 pendant plus d'une année avant de se voir rembourser les salaires, ce qui peut grever lourdement la trésorerie des petites et moyennes entreprises. Le SYVICOL plaide dès lors pour un remboursement plus fréquent de ces sommes, par exemple par semestre ou trimestre voir même mensuellement. Le cas échéant, on pourrait également imaginer de verser à l'employeur un dédommagement financier pour compenser la perte de main d'œuvre résultant des absences de l'élu pour exercer son congé politique au bénéfice de la collectivité, de manière aussi à encourager un employeur à engager un élu qui se retrouverait en transition professionnelle en cours de mandat.

⁸ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2018, le système de pension complémentaire est désormais accessible aux travailleurs indépendants, à côté du régime légal général d'assurance de pension (financé par la sécurité sociale) et les régimes de prévoyance-vieillesse individuelles.

⁹ Indemnité forfaitaire égale à 2 fois le salaire social minimum pour travailleurs qualifiés



En ce qui concerne l'indemnisation des bourgmestres et échevins, ils ont droit à une indemnité fixée en tenant compte du nombre des membres du conseil communal. Les montants maximums sont fixés par règlement grand-ducal. Ces indemnités couvrent tous les frais inhérents à la fonction, à l'exception des frais de route et de séjour, ainsi que des frais de téléphone, qui peuvent être remboursés aux intéressés. Les conseiller communaux reçoivent des jetons de présence pour leur participation aux réunions du conseil communal. Cependant, même si le Luxembourg a déjà mis en place un système effectif de remboursement des frais et de compensation du revenu et de paiement d'indemnités en faveur des élus, ce système connaît certaines limites et il est important de répondre aux besoins des personnes concernées et de continuer à adapter la législation en cette matière.

Comme exposé ci-dessus, le congé politique est considéré comme temps de travail effectif et les dispositions légales en matière de sécurité sociale restent applicables. Pour les élus ayant une tâche à temps partiel, le congé politique est réduit proportionnellement. Toutefois, le temps pendant lequel le travailleur ne travaille pas, mais consacre du temps effectif pour son mandat politique ne sera pas pris en compte pour les majorations proportionnelles, qui constituent la masse salariale et qui seront prises en compte pour le calcul de la pension¹⁰. Cette situation est pénalisante pour tous ceux qui ont une tâche à temps partiel et qui veulent s'engager dans la vie politique communale et a pour conséquence que le mandat politique communal est moins attractif pour ceux-ci. Le SYVICOL suggère de réfléchir à cette problématique et de rechercher à une solution équitable pour ces élus.

La situation est également délicate pour les indépendants, qui touchent actuellement deux fois le salaire social minimum. Ce montant peut être moindre que les revenus touchés par les personnes en question, et il serait dès lors opportun d'adapter le système actuel pour tenir compte de cette problématique. Le SYVICOL propose de maintenir une indemnité de base équivalente à deux fois le salaire social minimum qui pourra être augmentée en fonction des revenus réellement perçus par l'indépendant sur une période de référence (par exemple, une année, la dernière déclaration d'impôt faisant foi) tout en fixant un plafond correspondant à 5 fois le salaire social minimal.

III. FORMATION

Au Luxembourg, il n'existe actuellement aucun droit à un congé politique-formation à utiliser durant le mandat.

Pourtant, en France, les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation de 18 jours à utiliser pendant leur mandat ainsi que d'un fonds¹¹ qui permet de financer des formations relatives à l'exercice du mandat, mais qui contribue également à sa réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

¹⁰ Exemple : pour le calcul des majorations proportionnelle et forfaitaires d'une personne qui travaille à mi-temps (20h/semaine), et qui a droit à un congé politique de 40h/semaine, réduit à 20h/semaine suite à la tâche mi-temps, seulement 20h seront prises en compte pour le calcul. Les autres 20h/semaine, consacrées à la vie politique locale, ne seront pas prise en compte pour le calcul de la pension par le simple fait qu'il exécute une tâche partielle.

¹¹ Ce fond est alimenté par les cotisations des élus indemnifiés



De même, en Allemagne, selon la nouvelle disposition de l'article 18 a (6) GemO (article 12 a (6) LKO), tous les salariés - y compris ceux qui ne font pas partie du secteur public - ont le droit de participer à des formations continues dans le cadre de leur mandat, qui est limité à cinq jours ouvrables par année civile.

Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de modifier la législation pour y ancrer un droit à la formation équivalent au droit français, qui inclurait un congé formation pour les élus locaux ne profitant pas d'un congé politique de 40 heures par semaine, et ce quel que soit le type de mandat. Ce droit à la formation devrait être utilisé pour participer à des formations proposées par le SYVICOL et l'Institut national d'administration publique, donnant droit à un congé formation de 3 jours ou 18 heures¹² par an. Le contingent d'heures de congé formation devrait être le même pour tout type de mandat (conseiller, échevin ou bourgmestre), comme l'élu aura par la suite le choix de faire usage ou non des heures de congé-formation selon ses besoins. Un certificat attestant de la participation à la formation donnerait droit au remboursement du congé formation.

IV. PROTECTION DE L'ÉLU (ET DE SA FAMILLE) CONTRE LES MENACES, VIOLENCES, INTIMIDATIONS ET OUTRAGES

En France, le Code général des collectivités territoriales dispose que la « commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté »¹³. Cette protection est même étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages.

Dans les dernières années, on a pu constater que les élus en général sont souvent la cible d'insultes, notamment en ligne sur les réseaux sociaux où un sentiment d'impunité s'est développé, et plus rarement, peuvent être victimes d'attaques et d'agression à raison de leur mandat. C'est la raison pour laquelle il faudrait réfléchir à instaurer une protection appropriée qui permettra en même temps de punir correctement l'auteur de l'infraction. Ceci pourrait se faire en prévoyant la commission d'une telle infraction envers un élu communal en raison de son mandat comme une circonstance aggravante de l'infraction¹⁴.

Adopté par le Comité du SYVICOL, le 31 mai 2021

¹² Un bloc de formation correspond à 3 heures et une journée de formation correspond à 6 heures.

¹³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006390066/2012-12-01/

¹⁴ Uniquement les peines légalement encourues pour les délits et crimes peuvent être alourdies (les contraventions sont exclues).