



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°8052 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 – amendements gouvernementaux

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir transmis pour avis, par courrier du 18 novembre 2025, les amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8052 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.

Il s'agit en réalité d'une série d'amendements visant notamment à répondre à l'avis émis par le Conseil d'Etat en date du 12 novembre 2024.

Cependant, le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il a également été tenu compte d'une bonne partie de ses observations relatives au projet de loi n° 8052 initial, qui figurent dans son avis du 17 octobre 2022¹.

Nous allons y revenir dans le cadre de l'analyse amendement par amendement ci-dessous.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL s'interroge quant à la mise en œuvre pratique de la disposition relative à la possibilité, pour le membre du corps communal, de saisir le comité de déontologie pour une estimation des cadeaux ou avantages similaires, offerts par courtoisie ou à l'occasion de cérémonies officielles ou conformes aux usages (amendement 1).
- Il estime que l'obligation de notification ne doit pas concerner les cadeaux ou avantages similaires visés au paragraphe 1^{er} projeté et que le registre des cadeaux ou avantages ne doit pas faire l'objet d'une publication sur le site internet de la commune (amendement 1).

¹ Document parlementaire n° 8052¹



- Il estime que certaines dispositions posent des problèmes de compréhension et que les dispositions servant de base légale au projet de règlement grand-ducal d'exécution doivent être précisées (amendement 1).
- Le SYVICOL estime que le bourgmestre doit être informé lorsqu'un membre du corps communal ou le secrétaire saisit le comité de déontologie pour conseil, voire pour manquement aux déclarations d'intérêts ou du patrimoine immobilier (amendement 1).
- Il estime en outre que la solution qui consiste à laisser le secrétaire saisir le comité de déontologie en cas de constatation d'un manquement au respect des dispositions relatives à la déclaration du patrimoine immobilier est à éviter (amendement 1).
- Le SYVICOL suggère enfin un autre texte pour remplacer l'article 4*septies*, tel qu'amendé, alors qu'il estime que les articles 4*quater* à 4*sexies* doivent s'appliquer à l'ensemble des fonctions que le membre du corps communal occupe ou exerce en vertu de son mandat (que ces fonctions soient exercées au sein d'un organe directeur d'un organisme de droit public ou de droit privé) (amendement 1).
- Le SYVICOL salue l'introduction d'un congé politique pour élèves, étudiants et apprenants dans la mesure où celui-ci facilitera aux jeunes l'exercice d'un mandat politique communal. Il se pose néanmoins un certain nombre de questions sur la nature précise de ce congé et de ses modalités de mise en œuvre, et propose de clarifier le texte par des dispositions spécifiques (amendement 3).
- Il est également en faveur de l'extension prévue du droit au congé politique aux élus dont le mandat a pris fin à la suite des élections communales et qui continuent l'exercice de leurs fonctions de membres du bureau d'un syndicat de communes jusqu'à leur remplacement. Il se demande cependant s'il ne faudrait pas plafonner le nombre d'heures disponibles dans ce cas (amendement 3).
- En outre, il se félicite du fait que le paiement de l'indemnité aux indépendants et aux personnes sans profession et du remboursement aux employeurs d'élus profitant du congé politique se fera dorénavant sur une base non plus annuelle, mais semestrielle, ce qui répond à une revendication de sa part (amendement 5).
- Dans le cadre de la protection des candidats inscrits sur une liste aux élections communales, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas plus judicieux, dans un souci de sécurité juridique, de prévoir un délai dans lequel le candidat doit informer son employeur de sa candidature (amendement 8).
- Il s'interroge sur le sens de permettre la condamnation des personnes morales de droit public au paiement d'une amende et il est dès lors d'avis qu'une déclaration de culpabilité constituerait une peine plus appropriée pour les personnes morales de droit public (amendement 11).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1

Le premier amendement vise à modifier l'article 2 du projet de loi, lequel introduit de nouveaux articles 4*ter* à 4*septies* à la suite de l'article 4*bis* dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le tout sous un chapitre 1^{er} *bis* nouveau relatif aux principes déontologiques.

Selon le commentaire de l'amendement, ce dernier s'inspire d'une part des dispositions de l'annexe D du règlement interne du Gouvernement applicables aux membres du Gouvernement et d'autre part des dispositions du règlement interne de la Chambre des Députés applicables



aux députés, et a été conçu conformément aux préconisations de la Haute Corporation. Sont essentiellement visées par l'amendement : les dispositions relatives aux cadeaux et avantages similaires, celles concernant les déclarations d'intérêt et du patrimoine immobilier ainsi que la renonciation à l'introduction d'un référent déontologue².

De prime abord, et avant d'en venir au commentaire du premier amendement à proprement parler, le SYVICOL voudrait faire les observations préliminaires suivantes.

Observations préliminaires

Le SYVICOL s'est toujours prononcé en faveur de l'édiction de règles de déontologie uniformes applicables à l'ensemble des communes, règles dont le respect serait assuré par une instance de contrôle unique. Le projet de loi n°8052 répond à ce souhait, ce dont le SYVICOL ne peut que se réjouir.

Le SYVICOL tient à réitérer que l'objectif qui lui tient particulièrement à cœur est d'éviter des situations d'abus manifeste, qui peuvent, si elles ne sont pas prises à bras le corps par une réaction politique adéquate, ébranler la confiance que les citoyens accordent aux autorités locales. A cet égard, le SYVICOL tient, une fois de plus, à remercier le ministre des Affaires intérieures de partager cette préoccupation en poursuivant l'idée d'un code de déontologie sous forme de règles législatives.

Le SYVICOL estime toutefois que les amendements gouvernementaux dépassent, en partie, le cadre nécessaire pour utilement contrecarrer les situations précitées. Il craint en outre que le degré de détail des informations requises au titre des différentes déclarations et registres prévus, puisse dissuader de potentiels volontaires à s'engager dans la vie politique locale et par conséquent porter un coup à la vitalité du processus démocratique local.

Le SYVICOL estime enfin que le texte doit non seulement introduire des règles de déontologie, mais également poursuivre un objectif de simplification administrative.

Commentaires du premier amendement

Le point 1° de l'amendement s'attache à remplacer l'article 4^{quater} du projet de loi n° 8052, par un nouvel article 4^{quater}, composé de quatre paragraphes :

1) un paragraphe 1^{er} a pour objet d'interdire aux membres du corps communal d'accepter, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, des cadeaux ou autres avantages similaires autres que ceux, offerts par courtoisie ou à l'occasion de cérémonies officielles ou conformes aux usages locaux, ayant une valeur approximative inférieure à 150 euros.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} projeté prévoit quant à lui qu'en cas de doute sur la valeur du cadeau ou de l'avantage similaire, les membres du corps communal disposent de la possibilité de saisir le comité de déontologie pour une estimation de ces derniers.

² Le règlement interne du Gouvernement a fait l'objet d'une dernière modification, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2024, tandis que le Règlement de la Chambre des Députés date du 21 janvier 2026.



2) un paragraphe 2 prévoit quant à lui que ne sont pas considérés comme cadeaux soumis à l'obligation de notification instituée par le nouveau paragraphe 3 : les fournitures de bureau ou cadeaux de bienvenue sans ou de faible valeur qui sont mis à disposition des membres du corps communal, les cadeaux de courtoisie de faible valeur ainsi que les invitations officielles à des événements publics de nature culturelle, associative, caritative ou sportive, ainsi que les repas et boissons offerts d'usage.

L'alinéa 2 projeté du même paragraphe est consacré à l'assimilation à des cadeaux des prises en charge par un tiers de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour des membres du corps communal. De plus, l'alinéa en question précise que l'acceptation d'un tel avantage, dans l'exercice de leurs fonctions, est interdite, sauf si la prise en charge est effectuée par une institution de droit public nationale, étrangère ou internationale.

3) un paragraphe 3 prévoit la notification par voie électronique au secrétaire, ou à son délégué, des cadeaux ou avantages similaires visés aux paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 2 projetés et acceptés par le membre du corps communal. Le paragraphe 3 projeté poursuit avec le principe d'une publication annuelle sous forme de registre sur le site internet de la commune, la description du contenu dudit registre ainsi que des dispositions relatives aux données à caractère personnel prévues dans le registre (désignation du responsable de traitement, finalités de traitement, délai de conservation des données du registre et de maintien sur le site internet de la commune).

4) un paragraphe 4 prévoit une dérogation au paragraphe 1^{er} projeté, en ce que les cadeaux dont la valeur approximative est égale ou supérieure à 150 euros, offerts par courtoisie par une institution de droit public nationale, étrangère ou internationale aux membres du corps communal dans l'exercice de leurs fonctions, doivent être remis à la commune qui en devient le propriétaire.

Une double interdiction aux contours incertains...

Les paragraphes pré-décrits prévoient deux types d'interdiction à l'égard des membres du corps communal en matière de cadeaux et d'avantages similaires :

1) une interdiction d'accepter des cadeaux ou avantages similaires d'une valeur égale ou supérieure à 150 euros (paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} projeté) ; 2) une interdiction d'accepter la prise en charge par un tiers (sauf exceptions prévues par le texte) des frais de voyage, d'hébergement ou de séjour (paragraphe 2, alinéa 2 projeté).

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er} projeté prévoit de son côté un ensemble d'objets ou de faits qui ne sont pas à considérer comme un cadeau soumis à obligation de notification. Dans ce cadre, deux points retiennent l'attention du SYVICOL : 1) les « cadeaux de bienvenue sans ou de faible valeur qui sont mis à disposition des membres du corps communal » et 2) « les cadeaux de courtoisie de faible valeur ».

Pour ce qui concerne le premier point, le SYVICOL estime que dès qu'il y a « cadeau », il y a transfert de propriété et qu'il ne peut plus être question de « mise à disposition ». Le SYVICOL constate toutefois que le règlement interne du Gouvernement mentionne, dans sa section 11, l'utilisation des ressources et moyens mis à disposition par l'Etat. Est-ce l'utilisation de tels moyens et ressources que les auteurs ont voulu viser, qui ne sont, soit dit en passant, pas forcément de faible valeur ?



Pour ce qui concerne les cadeaux de courtoisie de « faible valeur » (qui logiquement devraient tomber sous le seuil approximatif individuel de 150 euros, sans que l'on sache pour autant quel est le plafond au-dessus duquel le cadeau de courtoisie n'est plus d'une faible valeur), le SYVICOL craint que ce point soit sujet à discussion. Non seulement le membre du corps communal est seul juge de ce qui constitue une faible valeur ou non, mais il détermine, par son estimation, s'il y a une obligation de notification ou non.

L'interdiction d'accepter la prise en charge par un tiers (sauf exceptions prévues par le texte) des frais de voyage, d'hébergement ou de séjour (paragraphe 2, alinéa 2 projeté) peut aussi faire l'objet d'une mauvaise interprétation en raison de l'assimilation à des cadeaux et par conséquent à l'intégralité du régime les concernant (obligation de notification et application du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} projeté).

...et donc une obligation de notification des cadeaux et avantages similaires acceptés aux contours incertains...

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er} projeté prévoit une obligation de notification pour tout cadeau ou avantage similaire accepté par le membre du corps communal et visé aux paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 2.

Les membres du corps communal doivent donc notifier 1) sur base du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les cadeaux et avantages similaires d'une valeur individuelle approximative inférieure à 150 euros (exception faite des cadeaux mentionnés au paragraphe 2, alinéa 2 et des cadeaux ou avantages qu'il est interdit d'accepter en raison de leur valeur individuelle approximative égale ou supérieure à 150 euros) et 2) sur base du paragraphe 2, alinéa 2, les prises en charge de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour par des institutions de droit public nationales, étrangères ou internationales.

Tout d'abord, le SYVICOL constate que ne sont pas visés les cadeaux du paragraphe 4 (cadeaux dont la valeur approximative est égale ou supérieure à 150 euros offerts par courtoisie par une institution de droit public nationale, étrangère ou internationale et remis à la commune). Est-ce puisque les membres du corps communal doivent les remettre à la commune et que celle-ci en devient le propriétaire ?

Il rappelle le fait qu'il n'est pas forcément toujours aisé de savoir lesquels des cadeaux et avantages similaires d'une valeur approximative individuelle inférieure à 150 euros (problématique des cadeaux de courtoisie de faible valeur).

Il suggère par conséquent de faire abstraction d'une obligation de notification des cadeaux ou avantages similaires visés au paragraphe 1^{er}, de sorte à exclure les cadeaux ou avantages similaires dont la valeur individuelle approximative est inférieure à 150 euros.

Il recommande également de biffer les termes « *cadeaux de courtoisie de faible valeur* » et de préciser la signification des « *cadeaux de bienvenue sans ou de faible valeur qui sont mis à disposition des membres du corps communal* » au paragraphe 2, alinéa 1^{er} projeté.

Une publicité du registre des cadeaux et avantages similaires acceptés sur le site internet de la commune qui ne se justifie pas au regard des objectifs recherchés.



Outre le fait que cette publicité risque d'entraîner des chicaneries superflues et de ce fait tourner en dérision la politique locale, le SYVICOL estime que la notification doit se faire en interne (en l'occurrence, au secrétaire communal, ou à son délégué) et que le contenu du registre ne fasse pas l'objet d'une publication.

Dans ce cadre, il faudrait, entre autres, adapter le paragraphe 3 projeté, et notamment les alinéas 1 et 5 de ce dernier.

Quid, lorsque l'estimation du Comité de déontologie diffère de celle estimée du membre du corps communal ?

Bien que les objectifs de cette disposition soient louables, la mise en pratique peut, dans certains cas de figure, s'avérer compliquée : outre le fait qu'il n'est pas toujours possible de procéder à la saisine du comité de déontologie avant de se retrouver dans la situation d'accepter / de s'interdire d'accepter, le SYVICOL se demande ce qu'il advient du cadeau ou de l'avantage similaire, si le membre du corps communal a, par mégarde / estimation erronée (et malgré l'interdiction), accepté un cadeau ou un avantage similaire, et que le comité de déontologie lui dise après coup qu'il estime que le cadeau ou l'avantage similaire a une valeur individuelle approximative supérieure à 150 euros ?

A priori, seule l'alternative suivante se présente au membre du corps communal qui se retrouve dans une telle situation : 1) le renvoi au donateur, 2) la déclaration du cadeau ou de l'avantage similaire. Le SYVICOL estime utile de préciser dans le texte les conséquences d'une telle situation.

Le point 2° vise à remplacer l'article 4*quinqüies* du projet de loi n° 8052 et traite de la déclaration d'intérêts ainsi que de la déclaration du patrimoine immobilier.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} devrait, au vu des propositions du SYVICOL au sujet des amendements gouvernementaux par rapport au 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 (PRGD), être adapté, afin de conférer aux dispositions de ce dernier une base légale adéquate.

L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} devrait, au vu des propositions du SYVICOL par rapport aux mêmes amendements du même PRGD, également être adapté.

Le point 4° concerne l'article 4*septies* du projet de loi n° 8052, devenu l'article 4*sexies*, qui a pour objet de créer le comité de déontologie des membres du corps communal, dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL regrette que les auteurs n'aient pas tenu compte de son observation quant au fait que le bourgmestre soit tenu au courant lorsqu'un autre membre du corps communal ou le secrétaire ont saisi le comité de déontologie (alinéa 1^{er}, paragraphe 2 projeté).

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 projeté prévoit la charge pour le secrétaire communal de saisir le comité de déontologie, si un manquement au respect des obligations par rapport à la déclaration du patrimoine immobilier est constaté. Le SYVICOL estime qu'il n'est pas heureux que le



secrétaire communal soit investi d'une telle obligation, étant donné qu'il est un fonctionnaire sous les ordres du collège des bourgmestre et échevins³.

Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne convient pas davantage que le secrétaire communal fasse rapport à ce dernier, lorsqu'il constate un tel manquement et que ce soit l'organe politique qui procède à la saisine du comité de déontologie.

La combinaison des articles 20, alinéa 1^{er}, point 1° et 50, le cas échéant 50bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 devrait en outre permettre une telle saisine si jamais l'un des membres du collège des bourgmestre et échevins était concerné.

Le point 5° du premier amendement vise à introduire un nouvel article 4septies, qui prévoit que les dispositions des articles 4quater à 4sexies s'appliquent aux membres des organes des syndicats de communes, des offices sociaux et des autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Le SYVICOL craint que le renvoi pur et simple aux dispositions des articles 4quater à 4sexies projetés peut poser des problèmes en matière de délais. Par exemple, selon l'article 4quinquies, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} projeté, les membres du corps communal doivent transmettre leurs déclarations d'intérêts et du patrimoine immobilier au secrétaire communal ou à son délégué dans le mois de leur prestation de serment. Dans la mesure où il revient à ce même conseil communal de nommer l'un des leurs pour participer, en tant que représentant de la commune, à d'autres personnes morales de droit public dont la commune est membre⁴, il n'est guère envisageable de transposer tel quel la présente disposition. Un raisonnement similaire peut être mené quant à l'application des alinéas 2 et 3 de l'article 4quinquies, paragraphe 8 projeté ou de l'alinéa 5 de l'article 4quater, paragraphe 3 projeté.

Le SYVICOL suggère par conséquent de préciser les dispositions précitées pour définir le point de départ des délais concernés.

Enfin, le champ d'application de la disposition est, de l'avis du SYVICOL, trop vaste. En effet, si les organes des syndicats de communes (président, bureau, comité) sont, dans la pratique, automatiquement occupés par des personnes détenant un mandat politique au niveau local, tel n'est pas forcément le cas des organes des offices sociaux (président, conseil d'administration), pour ne citer qu'un exemple d'établissement public placé sous la surveillance des communes.

Le SYVICOL rappelle à cette occasion l'article 1^{er} de la proposition de Code de conduite pour les élus communaux adoptée par son comité en date du 17 octobre 2016 :

« Article 1 : Champ d'application

Le présent code s'applique aux élus communaux dans l'ensemble des fonctions qu'ils occupent ou exercent en vertu de leur mandat ».

³ Article 91 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

⁴ Il en va ainsi, par exemple, des syndicats de communes (article 7 de la loi modifiée du 23 février sur les syndicats des communes).



Selon le SYVICOL, l'idée qui se dégage de ce texte reflète davantage la réalité, alors que c'est la détention du mandat politique communal qui devrait être déterminante pour l'application des principes déontologiques prévus par le projet de loi et non le simple fait d'être membre des organes des syndicats de communes, des offices sociaux et des autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il convient de plus de ne pas oublier que les membres du corps communal peuvent non seulement faire part d'un organe de direction d'un organisme de droit public en vertu de leur mandat, mais également d'un organisme de droit privé.

Le SYVICOL propose ainsi le texte suivant :

« Art. 4septies. Les dispositions des articles 4quater à 4sexies sont applicables aux membres du corps communal dans l'ensemble des fonctions qu'ils occupent ou exercent en vertu de leur mandat ».

Amendement 3

L'amendement 3 supprime et remplace l'article 5 du projet de loi initial. Il en résulte tout d'abord que le chapitre 5 du titre 2 de la loi communale conservera sa dénomination actuelle « *De l'institution d'un congé politique* » au lieu d'être modifié de sorte que les termes « *congé politique* » soient remplacés par « *décharge pour activités politiques* ».

Si le SYVICOL avait salué le changement de dénomination prévu par le projet de loi n°8052 dans sa version initiale en estimant qu'il « *met davantage en valeur le travail des élus au profit de leurs communautés* », il n'en était pas à l'origine et peut très bien s'arranger avec la dénomination actuelle pour les raisons avancées dans le commentaire de l'amendement.

Le nouvel article 5, tel qu'il résulte de l'amendement sous revue, modifie l'article 78 de la loi communale, auquel il apporte deux innovations.

Selon le point 1°, le droit au congé politique sera étendu aux « *élèves, étudiants et apprenants régulièrement inscrits respectivement dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur, ou à l'École nationale pour adultes* ». Pour simplifier, nous nous référerons ci-dessous à cette catégorie de bénéficiaires par les termes « les étudiants ».

Le SYVICOL ne saurait que soutenir cette extension du droit au congé politique dans la mesure où elle contribuera à rendre l'exercice d'un mandat politique communal plus attractif pour les jeunes, alors même que seuls les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement luxembourgeois pourront en profiter, la loi n'étant évidemment pas applicable en-dehors du territoire national.

Néanmoins, il se pose un certain nombre de questions sur la nature précise du congé politique pour étudiants.

En effet, la relation entre les étudiants et leur établissement d'enseignement n'est pas du tout la même que celle des salariés, employés et fonctionnaires avec leur employeur.

Un agent du secteur public ou privé est dans une relation contractuelle – voire statutaire, en ce qui concerne les fonctionnaires – avec son employeur. Il est rémunéré pour effectuer certaines prestations endéans un horaire ou pendant une durée fixes. Par l'effet du congé politique, il est



délié de cet engagement pendant un nombre d'heures déterminé, tout en maintenant son droit à rémunération. L'employeur se voit rembourser les frais de salaire se rapportant aux périodes d'absence de l'agent et peut ainsi pourvoir au remplacement de ce dernier.

L'étudiant, quant à lui, ne travaille pas pour son établissement d'enseignement, mais pour lui-même, dans le but de développer ses connaissances et compétences pour, *in fine*, réussir aux épreuves donnant droit aux diplômes visés.

Selon la compréhension du SYVICOL, le « congé politique » prévu pour les étudiants ne sera finalement rien d'autre qu'un motif justifiant des absences des cours. L'étudiant devra juger lui-même dans quelle mesure il pourra se permettre de telles absences, sans que cela n'aille au détriment de son apprentissage.

Le texte est d'ailleurs muet sur la question de savoir si le congé politique peut également être pris au moment où l'étudiant doit se soumettre à des épreuves ou examens. La question n'est pas sans intérêt, alors que le futur article 79*bis*, paragraphe 2 de la loi communale dispose que « *l'agent a droit au congé politique et prend ce congé à sa convenance [...]* ».

Une autre question tient au nombre d'heures de congé auquel les étudiants auront droit. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'il est considéré à l'égard des enseignants qu'une leçon d'enseignement correspond à deux heures de congé politique, en raison des dispositions relatives à la tâche des enseignants. Ceci résulte de la réponse de Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, Mady Delvaux-Stehres, du 30 mars 2012 à la question parlementaire n°1979 du Député Fernand Etgen, confirmée par la réponse du 9 octobre 2024 de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, et de Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Claude Meisch, à la question parlementaire n°1150 du Député Dan Biancalana.

Est-ce qu'un raisonnement similaire sera appliqué aux nombres d'heures de congé politique dont pourront profiter les étudiants, sachant que leur nombre d'heures de cours varie fortement en fonction de la formation suivie, mais n'atteint certainement pas 40 heures par semaine ?

Finalement, on peut se poser la question de savoir si les étudiants auront droit à l'indemnité prévue à l'article 81 de la loi communale, qui est due, à côté des « *membres actifs des professions indépendantes* », également aux « *personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire âgés de moins de 65 ans* ». La mention des étudiants au même titre que des agents des secteurs public et privé donne à penser que telle n'est pas l'intention des auteurs, mais le texte gagnerait en clarté en y ajoutant une disposition expresse.

Pour les raisons ci-dessus, le SYVICOL recommande de régler le congé politique des étudiants non pas en se contentant de mentionner ces derniers à l'article 78, mais en leur consacrant un article à part tenant compte des réflexions ci-dessus.



Le point 2° du nouvel article 5 complète l'article 78 de la loi communale par une disposition étendant le droit au congé politique aux élus dont le mandat a pris fin à la suite des élections communales, donc ceux qui ne se sont pas présentés pour un prochain mandat ou qui n'ont pas été réélus, et qui continuent l'exercice de leurs fonctions de membres du bureau d'un syndicat de communes jusqu'à leur remplacement dans ces fonctions conformément à l'article 13, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Les auteurs ont fait le choix – non motivé dans le commentaire de l'amendement – de limiter ce droit aux membres du bureau, alors que, selon l'article 7 de la loi susmentionnée, les membres du comité qui ont démissionné de leur mandat communal ou dont ce dernier a cessé continuent eux-aussi leurs fonctions au sein du syndicat de communes. Le SYVICOL comprend cette décision, étant donné que la fonction de membre du bureau, organe exécutif chargé de la gestion courante du syndicat, nécessite beaucoup plus de disponibilité que celle de membre du comité. S'y ajoute que, dans les faits, les comités des syndicats de communes ne se réunissent guère pendant leur phase de renouvellement ou, si des décisions doivent absolument être prises au cours de cette période, se limitent à ces dernières.

Le SYVICOL soutient la prolongation du droit au congé politique pour les membres du bureau d'un syndicat de communes, qui est indéniablement dans l'intérêt de la continuité de la gestion quotidienne de ces entités, dont beaucoup sont prestataires de services essentiels au profit de la population.

Il s'étonne cependant du maintien, pendant la période transitoire, de l'intégralité du congé politique auquel les élus concernés avaient droit avant la fin de leur mandat communal, sachant, d'une part, que la majeure partie de ce congé aura probablement été dédié à l'exercice du mandat au sein de la commune et, d'autre part, que le renouvellement du comité peut prendre jusqu'à trois mois suivant l'installation des conseils communaux pour les syndicats dans lesquels chaque commune membre est représentée par un ou plusieurs délégués⁵, voire plus longtemps lorsque le comité comprend des membres représentant plus d'une commune⁶.

Dans sa formulation actuelle, le nouvel alinéa 3 de l'article 78 de la loi communale permettrait, par exemple, à un ancien bourgmestre disposant d'un congé politique à plein temps de conserver ce droit pendant plusieurs mois pour remplir sa fonction de membre du bureau d'un syndicat de communes, à laquelle il ne pouvait sans doute pas, lorsqu'il était bourgmestre, consacrer autant de son temps.

Si le SYVICOL, comme déjà mentionné, soutient donc le principe de l'innovation en question, il se demande – en rappelant que le congé politique est à charge des communes – s'il ne serait pas indiqué de soumettre le nombre d'heures de congé politique disponibles dans la situation en question à un plafonnement. Pour la fixation de celui-ci, il lui paraîtrait opportun de s'orienter au congé politique des membres du collège des bourgmestre et échevins d'une commune de moins de 3.000 habitants, le président du syndicat étant assimilé au bourgmestre et les autres membres du bureau aux échevins. Pour les anciens mandataires communaux achevant leurs fonctions

⁵ Article 7 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

⁶ Article 7bis de la même loi – A titre d'exemple, la première réunion du nouveau comité du SYVICOL suivant les élections communales du 11 juin 2023, lors de laquelle les membres du nouveau bureau ont été élus, n'a eu lieu que le 8 janvier 2024.



dans les bureaux de plus d'un syndicat de communes, ce plafond pourrait être appliqué de manière cumulative.

Amendement 4

Les modifications apportées à l'article 6, qui concerne l'article 79 de la loi communale, font suite à une remarque du Conseil d'Etat et visent à élever au niveau de la loi certaines dispositions figurant actuellement dans le règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. Il s'agit, plus concrètement, de l'article 3*bis*, paragraphes 2, 3 et 4, et de l'article 4.

Le SYVICOL n'a pas d'observations à ce sujet. Il a noté cependant, lors de son analyse des amendements gouvernementaux au 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, qui fait l'objet de son avis du même jour, qu'il n'est pas prévu d'abroger les dispositions en question du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux.

Amendement 5

L'amendement 5 remplace l'article 7 du projet de loi initial par une disposition portant insertion des nouveaux articles 79*bis* et 79*ter* dans la loi communale.

Le nouvel article 79*bis* reprend, sous une forme légèrement modifiée et dans un ordre différent, les articles 5 et 6 du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, ainsi que l'article 79, alinéa 2, actuel. Il ne donne pas lieu à des observations.

Quant au nouvel article 79*ter*, ses paragraphes 1^{er} et 2 reprennent en substance les articles 7 et 9 du règlement grand-ducal susmentionné, tout en renvoyant à un règlement grand-ducal pour la détermination d'un formulaire de déclaration et des modalités de transmission.

L'innovation consiste dans le fait que le paiement de l'indemnité aux indépendants et aux personnes sans profession visée à l'article 81 et le remboursement à l'employeur des agents visés à l'article 78 se feront dorénavant à un rythme semestriel, plutôt qu'annuel.

Le SYVICOL se félicite du fait que cette augmentation de la fréquence de paiement des indemnités et remboursements, qu'il avait appelée de ses vœux dans ses « Propositions pour un statut de l' élu local » du 31 mai 2021⁷, et qui n'avait pas été reprise dans le projet de loi n°8052 initial, y soit finalement insérée par amendement.

Le paragraphe 3 du nouvel article 79*ter* permet au ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions de demander au Centre commun de la Sécurité sociale des informations sur l'affiliation des demandeurs du congé politique. Il reprend en substance l'article 81*bis* tel que prévu par l'article 8 du projet de loi initial et n'appelle pas d'observation.

⁷ <https://www.syvicol.lu/media/ca7e2a8c-f690-430a-b1fc-a91362f95ee8/av22-38-projet-de-loi-n08052-portant-modification-10-de-la-loi-communale-modifiee-du-13-decembre-1988-20-du-code-penal-30-de-la-loi-modifiee-du-19-juillet-2004-sur-lamenagement-communal-et-le-developpement-urbain.pdf>



Amendement 6

Par cet amendement, un nouvel article 8 est ajouté au projet de loi n°8052, qui modifie l'article 80 de la loi communale de sorte à en supprimer la référence à un règlement grand-ducal. Il s'agit du corollaire de la reprise de nombreuses dispositions réglementaires dans la loi et ne donne lieu à aucune remarque.

Amendement 7

Cet amendement concerne l'article 9 (ancien article 8) du projet de loi et prévoit le remplacement de l'article 81 de la loi communale par un texte plus précis, qui reprend certains éléments de l'article 8, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. Le SYVICOL n'a pas de remarques à ce sujet.

Amendement 8

L'amendement sous revue introduit un nouvel article 10 au projet de loi, lequel prévoit d'insérer un nouvel article 81**bis** dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Le premier alinéa de ce dernier protège les bourgmestres, échevins et conseillers communaux contre toute mesure défavorable liée à l'exercice de leur mandat. Il interdit notamment le licenciement, la résiliation du stage ou du service provisoire pour ce qui est des fonctionnaires, la résiliation du contrat de travail et toute sanction disciplinaire lorsque ces mesures sont motivées par l'exercice d'un mandat communal. Toute décision prise en violation de cette protection est nulle et ouvre droit à des dommages et intérêts. La réintégration est de droit.

À l'alinéa 2, il est prévu que l'employeur ne peut pas non plus tenir compte des absences liées au congé politique pour prendre des décisions concernant le recrutement, la formation professionnelle, la rémunération ou l'octroi d'avantages et de droits attachés au statut professionnel.

L'alinéa 3 dispose que la protection commence à la date à laquelle la liste des candidats aux élections communales est arrêtée par le bureau de vote principal et se termine six mois après la fin du mandat. Le candidat doit informer son employeur de sa candidature.

Enfin, cette protection s'étend également à ceux qui exercent un mandat de membre au sein des organes des syndicats de communes, des offices sociaux et d'autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Dans sa prise de position du 12 juillet 2021, le SYVICOL avait déjà avancé le problème que la législation luxembourgeoise n'offre à l'élu communal aucune protection spéciale contre le licenciement, le déclassement ou toute autre mesure disciplinaire au motif de l'exercice d'un mandat politique. Le fait que l'élu communal soit plus souvent absent de son travail qu'un autre salarié ou agent étatique ou communal l'expose à un plus grand risque de licenciement ou de retombées négatives sur son évolution professionnelle. Le seul droit au congé politique ne le protège actuellement pas suffisamment.

Dès lors, le SYVICOL se félicite de la décision des auteurs d'introduire dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 une protection plus efficace, qui ne se limite pas à la période de l'exécution du mandat communal, mais qui s'applique également à une période *ex ante* et *ex post* du mandat.



Or, il constate que la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 81**bis**, paragraphe 1^{er}, semble constituer une condition d'ouverture du droit à la protection visée à l'alinéa 1^{er}. Toutefois, aucune précision n'est apportée quant au délai dans lequel cette information doit être communiquée à l'employeur. Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne serait pas plus judicieux, dans un souci de sécurité juridique, de prévoir un délai dans lequel le candidat doit informer son employeur de sa candidature.

Enfin, le SYVICOL propose, dans un souci de clarté, de reformuler le deuxième paragraphe de l'article 81**bis** comme suit :

« (2) La protection visée au paragraphe 1^{er} s'applique également à ceux qui exercent un mandat de membre au sein des organes des syndicats de communes, des offices sociaux et des autres des établissements publics placés sous la surveillance des communes »

Amendement 9

L'amendement 9 supprime les articles 10 et 11 du projet de loi.

L'article 10 visait à remplacer l'intitulé du chapitre II-1 du Code pénal qui devait désormais s'intituler « *Des peines applicables aux personnes morales, à l'exclusion de l'État* ». La Haute Corporation a, dans son avis du 12 juillet 2024, proposé de supprimer les termes « *à l'exclusion de l'État* » parce que « *l'énumération n'est pas complète et qu'elle omet notamment d'énumérer les autres entités décentralisées* ». Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières à formuler.

L'article 11 à son tour remplaçait l'article 34, alinéa 4 du Code pénal et précisait que « *les alinéas précédents ne sont ni applicables à l'État, ni aux communes, ni aux syndicats de communes et ni aux établissements publics placés sous la surveillance de la commune* ».

Le SYVICOL y marque son accord, d'autant plus qu'il s'est demandé dans son avis du 17 octobre 2022 pourquoi les auteurs du projet de loi ont choisi d'exclure expressément les communes, les syndicats de communes et les établissements publics placés sous leur surveillance du champ d'application de l'article 34. Le Conseil d'État a proposé dans son avis du 12 juillet 2024 d'insérer à la suite de l'article 34 une disposition nouvelle comportant les dérogations jugées nécessaires au régime de droit commun.

Amendement 10

L'amendement sous revue modifie l'article 12 du projet de loi, de sorte à s'aligner sur la formule employée à l'article 34 du Code pénal et à reformuler la disposition de manière que les infractions doivent être commises au nom et dans l'intérêt de la commune.

Le SYVICOL se félicite que les auteurs du projet de loi aient tenu compte de la remarque formulée dans son avis du 17 octobre 2022, dans lequel il a constaté que la disposition pose des conditions alternatives pour les personnes morales de droit public en prévoyant que l'infraction doit être commise au nom ou dans l'intérêt de la commune, du syndicat de communes ou de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune. En ce qui concerne les personnes morales de droit privé, ces conditions sont cumulatives, le code pénal exigeant à l'article 34 que le crime ou le délit soit commis au nom et dans l'intérêt de la personne morale.



Amendement 11

L'amendement 11 apporte une modification à l'article 13 du projet de loi et prévoit de remplacer le bout de phrase de l'article 57-4, paragraphe premier du Code pénal par celui de « *quadruple de celui fixé par l'article 36, alinéa 1* » au lieu de « *quadruple fixé par l'article 36, alinéas 1^{er} et 2* ». Comme il s'agit d'une modification résultant d'une opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2024, le SYVICOL y marque son accord.

Le SYVICOL souhaite toutefois revenir sur ses revendications formulées dans son avis de 2022 concernant l'amende. Il s'interroge sur le sens de permettre la condamnation des personnes morales de droit public au paiement d'une amende. Les communes sont des autorités publiques qui, par principe, agissent dans l'intérêt général et elles remplissent des missions qui leur sont dévolues dans l'intérêt public, contrairement aux personnes morales de droit privé qui, hormis les associations, poursuivent un but de lucre. Est-il dès lors utile de permettre de les condamner à une amende qu'elles devront payer à l'État, de l'argent reçu de la part de l'État ? Il renvoie dès lors à nouveau à la législation belge, qui a opté pour une modulation des sanctions à l'égard des personnes morales de droit public en introduisant une déclaration de culpabilité, les mettant sur un pied d'égalité avec les autres personnes morales de droit privé et personnes physiques pour ce qui concerne la responsabilité. Le SYVICOL est d'avis qu'une telle déclaration de culpabilité constituerait une peine plus appropriée pour les personnes morales de droit public que l'imposition d'une amende.

Amendement 12

Sans commentaire

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 9 mars 2026