

Proposition de loi
portant institution d'un congé associatif.

Avis du Conseil d'Etat

(12 octobre 2010)

Par dépêche du 12 décembre 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Alex Bodry en séance publique du 6 décembre 2000, conformément à l'article 58 du règlement de la Chambre des députés.

Le 8 janvier 2001, le Conseil d'Etat reçut en copie une lettre du ministre aux Relations avec le Parlement adressée au ministre du Travail et de l'Emploi, l'informant que le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 6 décembre 2000 avait formellement décidé de confier la coordination du dossier, à savoir la préparation de l'avis gouvernemental sur la proposition de loi susmentionnée à ses services. Au moment d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'était pas en possession de la prise de position annoncée du Gouvernement.

Dans une dépêche du 18 mars 2010 au Premier Ministre, le Président de la Chambre des députés informe ce dernier que la Chambre des députés, en sa séance publique du même jour, s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi sous revue.

*

La proposition de loi s'inscrit dans une « *nouvelle volonté politique de définir un cadre de soutien global à l'engagement volontaire* » en instaurant le droit à un congé associatif, valable pour toute forme d'engagement volontaire. Elle vise à modifier la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation pour en étendre les avantages prévus en faveur des mouvements de jeunesse à toute association sociale ou humanitaire, culturelle, sportive et environnementale. En particulier, la proposition de loi vise à favoriser la participation des membres d'une organisation non gouvernementale mandatés par cette dernière « *pour les représenter dans des instances officielles. Par „instances officielles“, on entend des réunions officielles auxquelles les représentants des organisations non gouvernementales sont convoqués par une autorité nationale publique, ou par une institution internationale.* »

Depuis le dépôt de la proposition de loi sous avis, la loi modifiée précitée sur le congé-éducation a été abrogée et remplacée par le congé-jeunesse et le congé-formation. Toutes les dispositions légales relatives aux congés spéciaux ont été introduites dans le Code du travail sous le chapitre IV (cf. en annexe un tableau reprenant les différents articles de ce chapitre).

Aussi, le Gouvernement n'est-il pas resté inactif en matière d'appui au bénévolat. Au rapport d'activité 2009 du Ministère de la famille et de l'intégration, les travaux d'un groupe de travail interministériel «bénévolat», composé de représentants du Ministère de la famille et de l'intégration, du Ministère de la santé et de la sécurité sociale, du Ministère des transports, du Département ministériel des sports, du Département ministériel de la culture et du Ministère des classes moyennes, du tourisme et du logement. Ce groupe de travail a été institué sur demande du Premier Ministre qui a annoncé dans son discours sur l'état de la nation, en date du 22 mai 2008, des mesures de soutien en faveur du bénévolat.

Un Conseil supérieur du bénévolat fut créé, qui s'est penché en 2009 entre autre sur la question de l'assurance-accident dont devront bénéficier les bénévoles du monde associatif.

Une Agence du bénévolat dispose depuis 2003 d'une convention avec le Ministère de la famille et de l'intégration, qui a comme missions d'accueillir, d'informer, d'orienter des bénévoles, de les former, d'informer et de sensibiliser le public, afin de créer au sein de la société civile des conditions favorables au bénévolat.

Quant aux congés spéciaux existants, ils répondent déjà dans une certaine mesure aux desideratas de l'auteur de la proposition de loi; ainsi le congé-formation est ouvert à toute demande individuelle de formation auprès d'organismes agréés.

Aussi, le Conseil d'Etat, dans ses avis du 14 février 2006 et du 16 janvier 2007 sur le projet de loi portant création d'un congé individuel de formation et modifiant la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation, avait-il exprimé ses doutes par rapport à une multiplication des congés spéciaux.

En comparant notre législation en la matière avec celles en vigueur en France, le Conseil d'Etat constate des similarités pour ce qui est des congés liés à la vie familiale et ceux liés à la formation. Par contre, tous les autres congés, dits de convenances personnelles, existent bien, mais en tant que congés sans rémunération et dépendant d'un commun accord entre l'employeur et l'employé.

Pour ce qui est du monde associatif, le C.E.P.S. / I.N.S.T.E.A.D. (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development) a publié une étude¹ le 31 mars 2010. Cette étude fut réalisée pour l'Œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte et porte sur l'ensemble du secteur associatif au Luxembourg. On peut y lire que « *d'après les données des enregistrements au Mémorial C, près de 8500 associations sans but lucratif, associations*

¹ <http://www.benevolat.public.lu/fr/actualites/2010/06/oeuvre-nationale-secours/secteur-associatif-luxembourg-etude-ceps.pdf>

sans but lucratif reconnues d'utilité publique et fondations étaient enregistrées en avril 2009 ».

Dans la synthèse, les auteurs de l'étude reconnaissent que *« le nombre d'associations, de bénéficiaires, d'acteurs impliqués, les changements législatifs et les débats qui l'entourent, attestent de la vivacité du secteur non lucratif. Il s'agit de conserver et de soutenir le dynamisme de ce secteur car il concerne un grand nombre de résidents luxembourgeois et étrangers, touche toutes les couches sociales et couvre les domaines d'activités les plus divers. Il apporte donc, grâce à cet espace d'expression démocratique, des réponses sociales innovantes et adaptées à des problèmes de tous les jours. »* Mais ils constatent aussi que *« l'absence totale de données statistiques rétrospectives sur ce secteur ne permet aucune comparaison dans le temps des résultats de cette étude. D'un point de vue strictement statistique, il serait donc essentiel de mettre en place un outil pertinent permettant, d'une part, de recenser les associations en activité (cf. les conflits de finalités des bases de données recensant les a.s.b.l. et fondations) et, d'autre part, d'analyser les évolutions de comportements dans ce secteur. »*

Devant ces faits et en présence de toute une gamme de congés, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité actuelle de l'introduction d'un congé supplémentaire. Si par contre la Chambre des députés décidait de légiférer dans ce domaine, le Conseil d'Etat plaiderait pour un élargissement du champ d'application du congé-formation en y prévoyant les formations spécifiques au bénévolat. Ceci pourrait se faire en adaptant les articles L. 234-59 et L. 234-60 du Code du travail.

Toujours dans cette hypothèse, les avis des chambres professionnelles seraient à demander et une fiche financière serait à ajouter avant le vote définitif de la proposition de loi afin d'en présenter les incidences financières sur le budget de l'Etat.

Par ailleurs, en cas d'introduction d'un nouveau congé associatif, ses bénéficiaires ne pourraient pas se limiter aux seuls salariés. Pour des raisons d'égalité devant la loi, le Conseil d'Etat n'accorderait pas la dispense du deuxième vote constitutionnel, si le congé associatif ne visait pas aussi les travailleurs indépendants, les personnes exerçant une profession libérale, les fonctionnaires et employés de l'Etat et des communes. Ainsi, dans son avis du 14 février 2006 relatif au projet de loi portant création d'un congé individuel de formation et modifiant la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation, il avait écrit: *« Même si l'on pouvait arguer que la Fonction publique connaît dans le cadre de son statut des possibilités de formation interne, on ne saurait cependant priver les agents du secteur public de bénéficier d'un congé spécial en vue de parfaire leur formation individuelle (...). Dans la mesure où les auteurs n'allèguent pas des critères objectifs justifiant l'exclusion des travailleurs du secteur public de son champ d'application personnel, le projet sous revue ne respecte pas le principe d'égalité devant la loi (...). Si la Chambre des députés décidait de ne pas inclure cette catégorie de salariés, le Conseil*

d'Etat se verrait dans l'obligation de s'opposer formellement au texte soumis. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 octobre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder

ANNEXE

<i>Congés spéciaux</i>	<i>sauf congé parental</i>				
Congé-jeunesse	Art. L. 234-1 à 7	Pour jeunes à des stages, journées ou semaines d'études, cours, sessions ou rencontres à l'intérieur du pays et à l'étranger	60 jours Max de 20 jours/2 ans	Assimilé à du travail effectif	Etat
Congé sportif	Art. L. 234-9	Pour sportifs d'élite, personnel indispensable à leur encadrement ainsi qu'aux juges et arbitres en vue d'assurer la meilleure représentation dans les compétitions internationales	La durée du congé sportif progresse selon certaines conditions fixées par règl. g-ducal		pris en charge par l'Etat dans les limites des crédits budgétaires
Congé culturel	Art. L. 234-10 à 21	Pour permettre aux acteurs culturels de participer à des manifestations culturelles et artistiques de haut niveau tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger	60 jours Max de 20 jours/2 ans	assimilé à du travail effectif	pris en charge par l'Etat dans les limites des crédits budgétaires
Congé des volontaires des services d'incendie, de secours et de sauvetage	Art. L. 234-22 à 31	Pour volontaires assurant les services d'incendie, de secours et de sauvetage dans le cadre du Service national de la protection civile, des services communaux d'incendie et de sauvetage et des membres des organismes de secours	Max de 42 jours ouvrables et max de 6 jours ouvrables/an	assimilé à du travail effectif	Etat et communes
Congé de la coopération au développement	Art. L. 234-32 à 42	Pour experts et représentants des ONG en vue de participer à des programmes et projets au bénéfice des populations des pays en développement, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger	Max de 6 jours/an	indemnité forfaitaire ou compensatoire max = 4xSSM	Etat
Congé pour raisons familiales	Art. L. 234-50 à 55	Avoir à charge un enfant, âgé de moins de 15 ans accomplis, en cas de maladie grave, d'accident ou d'autre raison impérieuse de santé	Max. 2 jours /an/ enfant	assimilé à une période d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident	Sécu. soc.
Congé d'accueil	Art. L. 234-56 à 58	En cas d'adoption d'un enfant non encore admis à la première année d'études primaires	8 semaines	assimilé à la période postnatale	
Congé-formation	Art. L. 234-59 à 64	Pour salariés en vue de participer à des cours, à des examens, de rédiger des mémoires ou tout autre travail en relation avec une formation éligible	Max de 80 jours/ carrière prof et max de 20 j /2 ans	assimilé à du travail effectif	Etat
Congé d'accompagnement	Art. L. 234-65 à 70	Pour l'accompagnement en fin de vie d'un parent au premier degré en ligne directe ascendante ou descendante ou au second degré en ligne collatérale, du conjoint ou du partenaire	Max de 5 jours ouvrables / cas et /an	assimilé à une période d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident	Sécu. soc
Congé pour mandats sociaux	Art. L. 234-71	Pour les membres d'une chambre professionnelle, de membre d'un organe d'une institution de sécurité sociale, d'assesseur auprès du Tribunal du travail, d'assesseur-assuré et d'assesseur-employeur du Conseil arbitral des assurances et du Conseil supérieur des assurances sociales	Durée fixée par règl.gd	assimilé à du travail effectif	Etat
Congé linguistique	Art. L.	Pour permettre aux salariés de	200 heures	assimilé à du travail	Etat

	234-72 à 77	participer à des cours de luxembourgeois		effectif	
--	----------------	---	--	----------	--