

Projet de loi

modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Avis du Conseil d'État

(4 février 2025)

En vertu de l'arrêté du 27 juin 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre de métiers, de la Chambre de commerce, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État respectivement en date des 31 juillet, 7 août, 4 octobre et 24 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'exempter des cotisations sociales les jetons de présence pouvant être accordés aux conseillers communaux et aux membres des commissions consultatives pour la participation aux séances du conseil communal et à celles de ces commissions ainsi que les indemnités des bourgmestres et échevins.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Les articles sous revue visent à modifier les articles 27 et 55 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue d'exempter des cotisations sociales les jetons de présence accordés aux membres du conseil communal et des commissions consultatives ainsi que les indemnités des bourgmestres et échevins.

Dans le cadre de l'exposé des motifs, les auteurs expliquent que cette exemption trouverait sa justification dans l'« engagement civique envers la communauté et le bien-être collectif » des élus locaux, leur fonction étant « honorifique » et « leur vocation [étant] essentiellement orientée vers le service public et la consécration à l'intérêt général ».

En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle la fonction des élus locaux serait « honorifique », le Conseil d'État relève qu'une fonction honorifique est définie comme une fonction « qui confère de la considération sans procurer d'avantage matériel ni de pouvoir réel »¹. Suivant l'Académie française, le terme « honorifique » se définit comme « qui procure de l'honneur, de la considération, sans autre avantage ; qui est destiné à honorer »². En l'espèce, compte tenu de la rémunération allouée, le Conseil d'État comprend que les fonctions exercées par les personnes visées procurent non seulement de l'honneur, mais également un avantage financier concret sous forme d'un revenu.

Quant à la notion de revenu, celle-ci est définie comme des « ressources périodiques d'une personne issues de son travail (gains, salaires, traitements, rémunérations) ou de son capital (fruits) »³.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État a du mal à comprendre les explications des auteurs. À ses yeux, les rémunérations allouées correspondent bien à un revenu pour un travail, même si ce travail est effectivement censé servir l'intérêt de la collectivité.

Étant donné que les auteurs affirment qu'« [e]n matière de cotisations sociales, la situation des personnes qui s'engagent dans la vie politique locale est régie par les dispositions générales du Code de la sécurité sociale » et que ce dernier, qui constitue le droit commun, prévoit, de manière générale, la déduction des cotisations sociales sans opérer de distinction quant à la situation spécifique des élus locaux, le Conseil d'État n'entrevoit pas, pour sa part, les raisons qui justifieraient en l'occurrence l'introduction d'un régime dérogatoire.

Le Conseil d'État estime que l'approche qui consiste à créer des dérogations au régime général en exemptant certains revenus de cotisations sociales n'est pas opportune en ce qu'elle risque de créer des situations inégales. Si l'intention des auteurs est celle d'améliorer le revenu net des membres du conseil communal, des échevins et des bourgmestres, la solution consisterait à augmenter, de manière transparente, les montants alloués.

Au vu de ce qui précède, les dispositions sous revue risquent de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

Le Conseil d'État doit réserver sa position par rapport à la dispense du second vote en attendant des explications plus circonstanciées permettant de justifier, le cas échéant, cette différence de traitement au regard du principe constitutionnel ci-avant invoqué, répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Article 3

La disposition sous examen prévoit une application rétroactive de la loi en projet au 1^{er} janvier 2024, selon le commentaire de l'article afin d'éviter,

¹ <https://www.cnrtl.fr/lexicographie/honorifique>

² <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9H0915>

³ CORNU (Gérard), Vocabulaire juridique, PUF, Paris, 1987, « Revenu », p. 831.

au sein d'une même année, des inégalités de traitement selon le moment où les séances seront tenues et les rémunérations touchées.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, d'après la Cour constitutionnelle, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, sauf à titre exceptionnel et lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée.⁴

Dès lors que les dispositions visées concernent des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées sans heurter les droits de tiers, le Conseil d'État considère qu'en l'espèce, la rétroactivité ne heurte pas les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, les termes « troisième alinéa » sont à remplacer par les termes « alinéa 3 ».

Article 2

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « À l'article 55 de la même loi, l'alinéa 1^{er} est complété [...] ».

Article 3

L'intitulé de l'article sous revue est à supprimer.

Pour marquer la mise en vigueur rétroactive d'un acte, il y a lieu d'avoir recours aux termes « produire ses effets » en conférant à l'article sous avis la teneur suivante :

« **Art. 3.** La présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2024. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 4 février 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A., n° 72 du 28 janvier 2021.