

N° 5611¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement et portant

- 1. modification du Code du travail;**
- 2. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**
- 3. modification de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi;**
- 4. modification des articles 100, 161, 239, 375 et 376 du Code des assurances sociales;**
- 5. modification de la loi modifiée du 26 mars 1974 portant fixation de suppléments de pension à allouer aux personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant en cas d'invalidité ou de décès précoces;**
- 6. modification de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural;**
- 7. réforme de la taxe sur les véhicules routiers;**
- 8. loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- 9. introduction d'une contribution changement climatique sur les carburants et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre; créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto; et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;**
- 10. modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;**
- 11. établissement de la participation du Grand-Duché de Luxembourg aux Fonds carbone de la Banque Mondiale et de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement;**
- 12. modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(5.12.2006)

La CEP•L a décidé de s'autosaisir d'une série d'amendements parlementaires relatifs au projet de loi No 5611 adoptés par la Commission spéciale „tripartite“ et soumis pour avis au Conseil d'Etat par lettre du 20 novembre 2006.

1. Le projet de loi amendé a pour objet d'apporter les modifications législatives nécessaires pour mettre en oeuvre une deuxième série de mesures prévues dans l'avis du 28 avril 2006 du Comité de coordination tripartite et destinées à rétablir l'équilibre sur le marché de l'emploi, à assurer l'équilibre des finances publiques en général et à garantir le financement de larges pans de la politique de l'environnement en vue de la réalisation des objectifs souscrits dans le cadre des accords de Kyoto en particulier.

2. Les présents amendements viennent modifier notamment les dispositions concernant le chômage, ainsi que celles relatives aux mesures en faveur de l'emploi des jeunes du projet initial No 5611.

La CEP•L regrette que les autres volets du projet initial soient laissés en leur état et renvoie à ses remarques formulées dans son avis initial.

*

1. MODIFICATIONS DE LA LEGISLATION SUR LE CHOMAGE

1.1. Suppression de l'„alignement“ du chômage des apprentis à celui des salariés (amendement 1)

3. Actuellement, les périodes couvertes par contrat d'apprentissage sont assimilées à des périodes d'inscription comme demandeurs d'emploi dans le cadre du chômage des jeunes.

Le droit à l'indemnité de chômage complet du jeune s'ouvre après un délai d'inscription comme demandeur d'emploi de trente-neuf semaines.

Toutefois, pour le jeune dont la durée de la formation scolaire dépasse neuf années d'études ou qui a terminé des cours ou stages de formation visés à l'article L. 523-1, paragraphe (1), du Code du Travail (organisés dans le Centre national de formation professionnelle continue, à l'intention des chômeurs, indemnisés ou non, inscrits à l'Administration de l'emploi, des cours d'initiation et d'orientation à la vie professionnelle, des cours de préformation et de formation professionnelle, des cours de formation professionnelle complémentaire ainsi que des cours d'adaptation, de reconversion ou de perfectionnement professionnels ainsi que des actions locales à l'intention des jeunes en transition vers la vie active) ou des stages de préparation en entreprise, ce délai est ramené à vingt-six semaines.

4. Le projet initial abolit ce régime de chômage des jeunes.

Pour néanmoins assurer une couverture des apprentis, la notion de travailleur lié par un ou plusieurs „contrats de louage de services“ a été remplacée dans l'article L. 521-6 du Code du travail par la notion plus précise de travailleur lié par un ou plusieurs „contrats de travail et/ou d'apprentissage“.

De cette précision, résulte une application des dispositions du régime général en matière de législation sur le chômage. Il a par conséquent d'office droit à l'indemnité de chômage, à hauteur de 80 ou 85% de son indemnité d'apprentissage.

La CEP•L a salué le fait que le texte de loi assimile désormais expressément le contrat d'apprentissage à un contrat de travail pour le bénéficiaire du chômage, assurant ainsi une plus grande transparence et une sécurité juridique accrue des apprentis.

5. Les présents amendements reviennent en arrière en supprimant à nouveau la référence au contrat d'apprentissage dans l'article L. 521-6.

Les apprentis ne tombent dès lors plus sous le régime général du chômage, mais comme actuellement sous le régime du chômage des jeunes, lequel avait été supprimé par le projet initial, mais restauré par l'amendement 6.

6. En effet, l'amendement 6 propose de maintenir les dispositions actuellement en vigueur à l'égard des jeunes.

Ainsi le jeune a-t-il droit à l'obtention d'une indemnité correspondant à soixante-dix pour cent du salaire social minimum auquel il pourrait prétendre en cas d'occupation normale comme travailleur non qualifié, après un délai d'inscription comme demandeur d'emploi de trente-neuf ou vingt-six semaines.

La CEP•L se félicite vivement du rétablissement de ce régime du chômage des jeunes.

Mais la CEP•L considère toutefois que les amendements sont moins favorables que le projet initial pour les apprentis au vu des problèmes soulevés ci-après.

7. Le régime du chômage des jeunes est en principe réservé aux personnes de moins de 21 ans.

Or, il est fréquent qu'un apprenti tombe au chômage après 21 ans et d'un point de vue purement légal, la personne concernée ne pourra pas bénéficier du régime de chômage des jeunes, ni du régime de chômage de droit commun.

Si une telle personne peut bénéficier le cas échéant de l'indemnité de chômage sur base d'une décision ad hoc de l'ADEM, il n'existe donc toutefois pas de base légale claire pour cette pratique, qui est donc sujette à des décisions arbitraires.

8. En mettant sur un pied d'égalité apprentis et salariés, le projet initial remédiait à ce problème.

Dans le premier projet, les auteurs écrivaient en effet: „... la notion de contrat de louage de services, notion relativement imprécise, a été précisée, en vue d'éviter de fausses interprétations, alors que les notions de „contrat de travail et/ou de contrat d'apprentissage“ ont toutes les deux une base légale différente“.

Leur idée était partant d'enlever l'ambiguïté qui existait dans l'article L. 521-6 du Code du travail du fait de l'emploi de cette notion de „contrat de louage de services“.

Ce faisant, ils voulaient assurer aux apprentis les mêmes droits qu'aux salariés en matière de chômage consacrant ainsi dans la loi des décisions ad hoc prises par l'Administration compétente.

8bis. Cet alignement apparaît également dans le Code du Travail. Le contrat d'apprentissage constitue en effet le premier titre dans le Livre 1 du Code du travail intitulé „Les relations individuelles et collectives de travail“. Par conséquent, l'apprentissage est à clairement considérer comme une relation individuelle de travail.

Soulignons en outre que, selon le Conseil d'Etat, le Code du Travail fait abstraction des dispositions étrangères du droit du travail pour ne reprendre que celles ayant trait à cette branche du droit¹.

Relevons encore que le Tribunal du Travail est matériellement compétent pour le contrat d'apprentissage.

8ter. Ainsi la CEP•L estime que le Gouvernement devrait revenir à son idée initiale qui consistait à aligner également en matière de chômage le contrat d'apprentissage sur le régime de droit commun applicable au contrat individuel de travail.

8quater. Au vu de ces développements et au vu du fait que la solution adoptée par les amendements sous rubrique permet de couvrir a priori uniquement les apprentis de moins de 21 ans, la CEP•L demande donc le maintien de la notion de contrat d'apprentissage dans l'article L. 521-6 du Code du Travail tel qu'il était prévu par le projet initial No 5611.

Les apprentis devraient par conséquent être sortis du champ d'application des articles L. 522-1 à L. 522-3 du Code du Travail concernant le chômage de jeunes.

¹ Avis du 21 juin 2006 relatif au projet de loi No 5346 portant introduction d'un Code du Travail

1.2. Nécessité de modifier les conditions d'accès à l'apprentissage adulte (amendement 9)

9. Selon le commentaire des articles du projet initial No 5611, l'expérience des dernières années en matière de l'apprentissage des adultes a montré qu'un nombre très élevé de jeunes sans expérience professionnelle réelle optait pour cette voie de qualification. Or, l'introduction de l'apprentissage pour adultes reposait sur l'idée de donner aux adultes ayant déjà travaillés depuis un certain temps la possibilité d'acquérir une qualification diplômante respectivement de se réorienter.

La réforme envisagée a comme but d'éviter une situation de concurrence par rapport à l'apprentissage initial, qui doit rester la règle.

9bis. La Chambre des employés privés avait critiqué dans son avis initial ces modifications apportées par le projet No 5611 dans son article 26.

Les critères d'accès à l'apprentissage des adultes sont modifiés de la manière suivante:

- les personnes âgées de 23 ans au moins pourront accéder à un apprentissage pour adultes sans condition supplémentaire;
- les personnes âgées entre 18 et 23 ans pourront accéder à un apprentissage pour adultes sous la double condition d'avoir quitté le système scolaire depuis au moins 25 mois et d'avoir exécuté un travail en tant que salarié pendant au moins 25 mois (au moins 20 heures de travail par semaine). Il est évident que les personnes qui ne remplissent pas ces conditions pourront toujours suivre un apprentissage initial.

Par ailleurs, il pourra être dérogé à ces conditions dans des cas dûment motivés. Les conditions et modalités de cette possibilité de dérogation seront précisées par voie de règlement grand-ducal.

Actuellement, le candidat à l'apprentissage adulte ne doit plus être sous régime scolaire initial depuis au moins 12 mois; en outre, le demandeur d'emploi doit être inscrit depuis au moins un mois auprès de l'Administration de l'emploi.

10. Dans son avis relatif au projet de loi initial, la Chambre des employés privés s'interroge déjà sur l'utilité de l'introduction de la limite d'âge de 23 ans afin d'être admis à l'apprentissage adulte. S'il existe des abus en la matière, il faudrait encore les chiffrer avant de mettre en question cette limitation.

L'article 488 du Code civil fixe l'âge de la majorité à dix-huit ans accomplis.

L'apprentissage adulte reste certes ouvert à toutes les personnes de plus de dix-huit ans, mais constitue toutefois, d'après les dispositions projetées, seulement un droit conditionnel pour les personnes âgées entre 18 et 23 ans. La CEP•L estime donc que l'introduction de cette limite d'âge de 23 ans pour un apprentissage adulte constitue a priori une contradiction dans les termes.

De plus, il ne faut en effet pas perdre de vue que l'apprentissage adulte permet à certaines personnes d'acquérir une qualification professionnelle, possibilité qu'elles n'auraient pas en son absence. Réduire l'accès à cette formation pourrait donc fermer à un certain nombre de personnes concernées cette deuxième voie de qualification.

Les présents amendements ne tiennent pas compte de ces remarques, puisqu'ils ne font que reformuler le contenu de l'article y relatif sans le modifier quant au fond.

Alors qu'il était dans l'intention du législateur d'éviter des abus en matière d'apprentissage adulte, la CEP•L estime que le maintien des dispositions projetées initialement par le projet No 5611 risque donc, le cas échéant, de créer des cas de rigueur dans le sens qu'un nombre important de personnes se retrouvera sans possibilité de qualification.

En effet, d'après nos expériences en la matière, la commission consultative définie à l'article 20 du règlement grand-ducal du 17 juin 2000 portant organisation de l'apprentissage pour adultes a rarement pu soupçonner des abus en ce qui concerne des abandons en formation initiale pour s'inscrire par après en apprentissage adulte et ainsi pouvoir bénéficier d'une indemnité plus élevée.

Par ailleurs, sur base des listes des demandes d'adultes à notre disposition, nous sommes d'avis que l'introduction des critères prévus par les amendements sous rubrique réduit fortement le nombre de candidats éligibles à l'apprentissage adulte.

A titre d'exemple, pour l'année 2006 (plus de 1.000 demandes), nous estimons, sur base des données à notre disposition, qu'entre 30 et 40% des demandes, voire plus, n'auraient pas pu être prises en considération avec ces nouveaux critères.

10bis. Par ailleurs, la CEP•L fait remarquer qu'actuellement, une étude commandée par le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, intitulée „Evaluation de la mise en oeuvre de l'apprentissage adultes“, est en train d'être finalisée par l'Université de Luxembourg.

Cette étude comporte un volet quantitatif et un volet qualitatif afin de permettre une évaluation détaillée de l'instrument de l'apprentissage adulte.

A titre subsidiaire, si le Gouvernement veut absolument réformer l'apprentissage adulte, la CEP•L estime qu'il serait plus responsable et plus judicieux d'attendre les résultats de cette étude afin de pouvoir, par la suite, mettre en oeuvre des réformes concernant l'apprentissage adulte en toute connaissance de cause.

10ter. Ensuite, la CEP•L estime que le fait d'écarter par facilité une catégorie de personnes en raison de leur âge, constitue non seulement un échec politique mais pose également des problèmes d'ordre juridique.

L'article 10bis de notre Constitution stipule que „*Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.*“

Ce principe constitutionnel exige une égalité de traitement (sous peine de discrimination) par la loi de toutes les personnes se trouvant dans la même situation.

Au regard de la mesure critiquée, la loi ne peut donc pas créer une différence de traitement ou de régime pour des personnes différentes posées dans une même situation ou hypothèse de départ.

Le législateur peut néanmoins, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

En l'occurrence une différence de traitement en ce qui concerne les candidats à l'apprentissage adulte n'est pas justifiée par des raisons objectives et rationnelles, adéquate et proportionnée au but poursuivi.

Le texte proposé est donc contraire au principe d'égalité de traitement constitutionnel.

10quater. Par ailleurs, la directive 2000/78/CE crée un cadre général dans l'Union européenne en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

La directive, transposée en droit luxembourgeois par une loi votée en date du 24 octobre 2006 établit des normes destinées à garantir à travers toute l'Union un niveau commun de protection contre la discrimination.

Elle interdit toute discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle en matière d'emploi et de travail.

Cette loi dispose que, par exception au principe de l'égalité de traitement, les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

La CEP•L estime que dans le présent cas de figure, une différence de traitement n'est pas justifiée par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle.

10quinter. La CEP•L s'oppose donc à l'article 26 du projet initial ainsi qu'à sa version reformulée par l'amendement 9 sous rubrique et plaide pour le maintien de la législation actuelle.

1.3. L'ouverture d'un nouveau droit à l'indemnité de chômage complet (amendement 1)

11. Le projet initial apportait des précisions supplémentaires quant à l'application dans le temps des périodes de prolongations permettant de déterminer l'ouverture d'un nouveau droit d'indemnisation après avoir bénéficié de la durée maximale: „En cas de reprise de travail en cours d'indemnisation, le droit à la prolongation cesse et un nouveau droit à l'indemnité de chômage complet ne s'ouvre qu'après une période de douze mois après le dernier jour d'indemnisation et lorsque les conditions de stage sont de nouveau remplies.“

Les présents amendements suppriment cette disposition.

La CEP•L s'en félicite, alors que dans son premier avis, elle s'est opposée à cette modification qui constitue une forte détérioration des droits des personnes concernées.

1.4. Début de l'indemnisation (amendement 2)

12. Le projet de loi initial préconisait que le bénéficiaire d'une mesure proposée par l'Administration de l'emploi (CAE, CIE, travaux d'utilité publique et stage de réinsertion) ne sera admissible au bénéfice de l'indemnité de chômage complet qu'après un délai de carence et d'inscription comme demandeur d'emploi de six mois.

Les amendements sous analyse suppriment ce délai de carence et d'inscription comme demandeur d'emploi de six mois.

La CEP•L salue cette suppression.

12bis. Toutefois, elle est insuffisante pour que les jeunes bénéficiaires d'une mesure proposée par l'ADEM (CAE, CIE, travaux d'utilité publique et stage d'insertion) puissent bénéficier de l'indemnité de chômage. Outre la suppression de la période de carence, il faut que ces mesures en faveur de l'emploi soient explicitement prises en compte comme période de stage.

La CEP•L a en effet dans son avis relatif au projet initial relevé qu'actuellement seul le stage d'insertion est mis en compte comme période de stage donnant droit au chômage par la loi elle-même. Les dispositions relatives aux CAE et CIE restent muettes à ce sujet. Eu égard à la pratique administrative, les CAT semblent avoir été couverts par la notion de contrat de louage de service, voire par analogie au stage d'insertion; cette notion n'est toutefois plus prévue au présent projet.

Or, le commentaire des articles du projet initial stipule que, contrairement aux mesures en vigueur actuellement et qui ont donné droit à une indemnisation à la fin des mesures, le bénéficiaire d'une mesure proposée par l'Administration de l'emploi ne sera dorénavant admissible au bénéfice de l'indemnité de chômage complet qu'après un délai de carence et d'inscription comme demandeur d'emploi de six mois.

Ainsi, la CEP•L revendique que les dispositions afférentes relatives aux mesures en faveur de l'emploi des jeunes prévoient explicitement que ces périodes soient mis en compte comme période de stage pour l'indemnité de chômage. Par ailleurs, en ce qui concerne le stage de réinsertion, il est explicitement prévu de le prendre en compte pour déterminer la période de stage.

12ter. Actuellement, le demandeur d'emploi qui ne répond pas à la condition de stage exigée (26 semaines sur 12 mois) est admissible à l'indemnité de chômage complet lorsque et aussi longtemps qu'il est affecté à une tâche déclarée d'utilité publique.

Ni le texte du projet initial, ni les amendements sous analyse ne reprennent cette disposition prévue à l'article L. 521-6 (4), sans aucune explication de la part des auteurs.

La CEP•L demande que les demandeurs d'emploi ne répondant pas à la condition de stage mais affectés à une tâche d'utilité publique continuent à être admissibles à l'indemnité de chômage complet.

1.5. La convention d'activation (amendement 3)

13. Une convention d'activation conclue entre l'ADEM et le demandeur d'emploi fixera les droits et obligations des deux parties pendant la période de recherche d'emploi. Elle contiendra une partie

générale détaillant les procédures régissant les relations entre les deux parties ainsi qu'une partie spécifique axée sur le profil et les besoins du demandeur et fixant, dans la mesure du possible, son plan d'insertion respectivement de réinsertion.

Nécessité d'un droit de regard du demandeur d'emploi

14. Les amendements viennent ajouter que cette convention doit être axée sur les besoins individuels du demandeur d'emploi et qu'un règlement grand-ducal précisera le contenu de la convention d'activation individualisée.

15. La CEP•L ne peut toutefois se contenter de ces ajouts, alors qu'ils ne répondent en rien aux questions laissées en suspens par le projet initial: le demandeur d'emploi peut-il refuser la signature du contrat ou réclamer la modification du contrat proposé? Ses propres suggestions sont-elles prises en compte? Quels sont exactement les droits et obligations des parties qui doivent être spécifiés dans cette convention?

En effet, la CEP•L déplore de ne pouvoir apprécier le contenu de la convention qui sera seulement fixé par voie de règlement grand-ducal et souhaite voir ce règlement rapidement pris.

15bis. Mais en tout état de cause, la CEP•L exige qu'un véritable droit de regard sur le contenu de ladite convention soit accordé au demandeur d'emploi concerné.

Il faut en effet que le demandeur s'engage en toute connaissance de cause, qu'il puisse contester les propositions des services de l'ADEM, et même refuser de signer la convention qui lui est soumise, s'il considère que ses besoins individuels ne sont pas ou pas suffisamment pris en considération et fait valoir des motifs valables, sérieux et convaincants.

Pour que ce refus n'entraîne pas seulement l'exclusion pure et simple du demandeur d'emploi, le demandeur doit pouvoir demander à l'Adem de réviser ladite convention.

Le texte actuel laisse sans réponse la question de la nature juridique de cette convention: relève-t-elle du droit civil ou administratif? Sans plus de précision dans le texte du projet, il est dès lors impossible de déterminer quelle juridiction est compétente pour connaître des litiges relatifs à la conclusion et l'exécution de cette convention, ce qui entraîne une grande insécurité juridique des administrés.

La CEP•L souhaite que la loi fournisse une réponse claire sur ce point.

Aux yeux de la CEP•L, un éventuel refus de révision de la convention d'activation, comme tout autre différend relatif à sa conclusion ou son exécution, doivent être des cas supplémentaires de recours devant la Commission spéciale visée à l'article L. 527-1 du Code du travail.

16. La CEP•L se doit d'ailleurs de faire remarquer que cet article institue de véritables moyens de recours successifs exorbitants du droit commun – devant une commission spéciale paritaire, puis devant le Conseil arbitral des assurances sociales – aux demandeurs d'emploi, mais seulement en cas de décisions de refus ou de retrait relatives à l'indemnité de chômage.

D'autres décisions, notamment celles de suspension du traitement du dossier et de retardement du début de l'indemnisation, ne peuvent faire l'objet de cette procédure spécifique, et restent dès lors soumises au droit commun (recours devant le tribunal administratif).

La CEP•L demande à voir uniformiser les voies de recours offertes aux demandeurs d'emploi: toutes les décisions opposables (comme la suspension du traitement du dossier et retardement du début de l'indemnisation) à ces personnes doivent pouvoir être contestées devant la Commission spéciale précitée, y compris le refus de révision de la convention d'activation, comme tout autre différend relatif à sa conclusion ou son exécution.

Nécessité de définir les „efforts propres“

17. Le texte initial impose au chômeur de faire preuve d'efforts propres déployés dans le cadre de sa recherche d'emploi à établir preuve à l'appui sur demande du service de placement, sous peine de voir prononcer à son encontre une sanction équivalente à la perte de l'indemnité de chômage complet pendant cinq jours de calendrier.

Les amendements durcissent cette sanction: „... lorsque le chômeur ne remplit pas ses obligations fixées dans la convention d’activation, notamment en matière d’efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d’un emploi approprié.“, il perd son droit à l’indemnité de chômage complet.

18. La CEP•L est d’avis que cette sanction peut, le cas échéant, se justifier dans l’hypothèse où le demandeur a pu participer activement à l’élaboration de sa convention d’activation. Dans ce cas, il peut en effet être considéré que les obligations fixées sont à sa portée.

A l’inverse, lorsque le demandeur s’est vu purement imposer une convention d’activation, et par conséquent les obligations y incluses, cette sanction ne se justifie aucunement.

En outre, en tout état de cause faudrait-il voir définir la notion d’„efforts propres“ et préciser de quelle manière la preuve des efforts propres sera à rapporter par le demandeur d’emploi.

A défaut, on laisse les services de l’ADEM se livrer à une appréciation subjective des efforts de chaque demandeur d’emploi, ce qui risque d’induire une différence de traitement entre les différents demandeurs d’emploi, contraire au principe constitutionnel garantissant l’égalité de tous devant la loi.

18bis. Dans un souci de clarté supplémentaire, la CEP•L estime utile de compléter l’article 17bis du projet (article L. 521-12 (1)) du Code du travail, point 6 en ces termes:

„... lorsque le chômeur ne remplit pas ses obligations fixées dans la convention d’activation, notamment en matière d’efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d’un emploi approprié au sens du règlement grand-ducal du 25 août 1983.“

Etendre les possibilités de réaction face aux manquements de l’ADEM

19. Le projet initial prévoyait que si l’ADEM a failli à ses obligations fixées dans la convention, il sera dérogé à l’observation du délai de carence.

La suppression dudit délai de carence par les amendements entraîne la disparition de cette sanction de l’ADEM.

La CEP•L fait observer qu’un mécanisme protecteur doit être institué en faveur du demandeur – il doit disposer de recours – non seulement dans le cas, où l’Administration ne respecte pas ses obligations fixées dans la convention, mais aussi ses obligations légales, dont notamment le délai maximal de trois mois, voire de six mois pour proposer la conclusion d’une convention d’activation au demandeur d’emploi.

**1.6. Chômeurs non indemnisés
(amendement 8)**

20. Le projet initial a renforcé les moyens de sanction de l’ADEM par rapport aux demandeurs d’emploi non indemnisés en portant, en cas de comportement fautif répété, la période de suspension du dossier de deux à six mois.

Les amendements remplacent cette période de suspension de 6 mois en cas de récidive par une période exprimée en semaines, soit 26 semaines.

Par les amendements, les moyens de sanction (suspension de traitement du dossier de 2 mois, puis de 26 semaines en cas de récidive) sont étendus au demandeur non indemnisé qui ne respecte pas ses obligations fixées dans la convention d’activation, notamment en matière d’efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d’un emploi approprié.

Le non-respect des obligations est constaté par le directeur de l’ADEM. Sa décision peut faire l’objet d’un recours devant la Commission spéciale.

En premier lieu, la CEP•L renvoie ici mutadis mutandis à ses remarques formulées au point 18 quant à la justification de cette suspension de traitement du dossier.

En deuxième lieu, la CEP•L salue l’introduction d’un recours spécifique contre cette sanction.

La CEP•L s’interroge sur le fait de savoir si ce même recours est également ouvert dans les autres cas de suspension de traitement du dossier et demande une reformulation de l’article en ce sens, alors que, comme exposé supra, la CEP•L souhaite voir une uniformisation des recours à l’encontre de toutes les décisions prises à l’encontre d’un demandeur d’emploi.

1.7. Cours d'orientation et d'initiation professionnelles – plus d'indemnité de chômage subséquente (amendement 7)

21. Rappelons qu'à ce jour le droit à l'indemnité de chômage complet du jeune s'ouvre après un délai d'inscription comme demandeur d'emploi de trente-neuf semaines.

Toutefois, pour le jeune dont la durée de la formation scolaire dépasse neuf années d'études ou qui a terminé des cours ou stages de formation visés à l'article L. 523-1, paragraphe (1), du Code du Travail (*organisés dans le Centre national de formation professionnelle continue, à l'intention des chômeurs, indemnisés ou non, inscrits à l'Administration de l'emploi, des cours d'initiation et d'orientation à la vie professionnelle, des cours de préformation et de formation professionnelle, des cours de formation professionnelle complémentaire ainsi que des cours d'adaptation, de reconversion ou de perfectionnement professionnels ainsi que des actions locales à l'intention des jeunes en transition vers la vie active*) ou des stages de préparation en entreprise, ce délai est ramené à vingt-six semaines.

L'article L. 522-3, paragraphe 1, du Code du Travail assimile les cours d'orientation et d'initiation professionnelles (COIP), ainsi que les périodes de stage ou cours visés à l'article L. 523-1 (1) du Code du Travail à des périodes d'inscription comme demandeur d'emploi pour le calcul de la période de stage de 39, respectivement de 26 semaines.

22. Les auteurs des amendements entendent maintenant supprimer cette assimilation en ce qui concerne les cours d'orientation et d'initiation professionnelles, au motif que le premier objectif des COIP doit rester la préparation des jeunes à une reprise des études.

Or, l'on peut lire dans le projet de loi No 5593 portant 1. organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue; 2. création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation prévoit que *„les cours d'orientation et d'initiation professionnelles s'adressent aux jeunes qui ne remplissent pas les critères pour accéder au régime professionnel de l'enseignement secondaire technique ou qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour accéder au marché de l'emploi. Les cours d'orientation et d'initiation professionnelles peuvent s'adresser également aux jeunes ayant quitté prématurément l'école, afin qu'ils réintègrent le système d'éducation et de formation. L'objectif des cours est soit de préparer le jeune à la vie active, soit de l'orienter vers le régime professionnel de l'enseignement secondaire technique, soit de le réintégrer dans une classe du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique. Les cours font partie du système formel d'éducation sans pour autant être intégrés dans le système de l'apprentissage et de la formation professionnelle“.*

23. L'intention du législateur dans le projet No 5593 est claire. Les COIP poursuivent une double finalité: préparer le jeune à la vie active ou le réorienter dans le régime scolaire en fonction de son profil.

L'argument des auteurs du projet sous avis tombe ainsi à faux: le premier objectif des COIP n'est pas une reprise des études. Les COIP ont une double finalité, la situation du jeune en étant l'élément-clé.

Ne serait-il alors pas plus raisonnable de maintenir l'article L. 522-3 du Code du Travail dans sa version actuelle, plutôt que de créer une divergence de traitement entre les jeunes participant à des COIP et ceux participant à d'autres formations organisées dans le Centre national de formation professionnelle continue (cours d'initiation et d'orientation à la vie professionnelle, des cours de préformation et de formation professionnelle, des cours de formation professionnelle complémentaire ainsi que des cours d'adaptation, de reconversion ou de perfectionnement professionnels ainsi que des actions locales à l'intention des jeunes en transition vers la vie active)?

2. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES (amendements 10 et 11)

24. Le projet de loi No 5611 vient remplacer le quatrième volet du projet de loi No 5501 modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un Fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Objet distinct CAE et du CIE

25. Le projet No 5501 comme le projet No 5611 prévoient, par le Contrat appui emploi (CAE), la mise à la disposition d'un jeune demandeur d'emploi à un promoteur étatique, d'une commune, d'un syndicat de communes, d'un établissement public ou d'un établissement d'utilité publique.

Les amendements étendent cette possibilité à tout promoteur, à l'exclusion des sociétés commerciales.

Par ailleurs, le CIE, limité selon le projet initial au secteur privé et aux ASBL, est étendu à tous les promoteurs sans distinction, mais qui doivent pouvoir offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat.

Le CIE est donc destiné à offrir au jeune une réelle perspective d'emploi durable alors que le CAE est plutôt considéré comme instrument d'initiation et/ou de formation complémentaire respectivement continue.

Le service des jeunes de l'ADEM choisit l'instrument approprié en fonction des possibilités du promoteur et en fonction du profil des jeunes. En raison des modalités de cofinancement, le CAE est cependant exclu pour les sociétés commerciales.

Tout en saluant cette réorientation, la CEP•L estime qu'il risque d'être difficile de prévoir avant le début d'une mesure s'il y a une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat.

Organisation de la formation du jeune et du tuteur

26. Selon le projet No 5501, dans sa demande de mise à disposition, le promoteur (CAE et/ou CIE) doit joindre une description des tâches à accomplir, sous peine de se voir refuser la mise à disposition. Il doit également fournir un plan de formation endéans un mois à partir du début du contrat.

Ces documents sont à adresser pour accord au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'ADEM.

Le projet No 5611 exige que le promoteur joigne à sa demande une description des tâches à accomplir ainsi qu'un profil du poste à remplir. Il doit également établir, avec l'accord du jeune, un plan de formation, envoyé simplement en copie au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'ADEM.

Les amendements prévoient que le contenu du plan de formation à établir par les promoteurs pourra être précisé par voie de règlement grand-ducal.

26bis. La CEP•L salue cette possibilité de précision tout en regrettant son caractère facultatif.

Par ailleurs, la CEP•L réitère qu'elle regrette que le défaut de joindre à la demande une description des tâches ne soit plus, comme dans le projet initial (5501), sanctionné par le refus de la demande, ainsi que le fait que la description des tâches et le plan de formation ne soient plus soumis au délégué à l'emploi des jeunes pour accord.

26ter. Ensuite, d'après les dispositions actuellement en vigueur, le promoteur doit informer et entendre les représentants du personnel sur le programme de mise au travail temporaire, y compris les indications utiles sur la nature et la durée des tâches à accomplir ainsi que le plan de formation.

La CEP•L demande que cette disposition soit maintenue, voire étendue tel que demandé dans l'alinéa suivant pour les organisations syndicales, afin de garantir, le cas échéant, un soutien

efficace du jeune par la délégation du personnel et de permettre à cette dernière d'avoir une vue globale sur la gestion de l'emploi dans l'entreprise.

Dans les entités soumises à une convention collective de travail (CCT), il convient d'instaurer une obligation d'informer et de consulter les organisations syndicales signataires de la CCT au sujet notamment:

- de la politique menée au niveau des conclusions de CAE/CIE,
- du programme de mise au travail temporaire, y compris les indications utiles sur la nature et la durée des tâches à accomplir,
- du plan de formation et
- de l'évolution du nombre de CAE/CIE.

Une telle obligation permettrait aux organisations syndicales de faire le suivi de la mise en oeuvre des mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Dans les secteurs où il existe une convention collective sectorielle, il serait même utile de prévoir une commission à composition tripartite permettant le suivi, l'analyse et la discussion des politiques menées au niveau des mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

27. Dans le projet No 5501, le tuteur devait suivre une formation destinée à le familiariser avec son rôle.

Il a été renoncé, par le projet No 5611, pour des raisons de lourdeur administrative à prévoir une formation pour les tuteurs. **Cette suppression a été critiquée par la CEP•L dans son avis relatif au projet No 5611.**

Les amendements prévoient que le ministre de l'Emploi et/ou le délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'ADEM peuvent inviter le tuteur (CAE et/ou CIE) à assister à des séances de formation respectivement d'information.

La CEP•L salue cette possibilité tout en regrettant son caractère facultatif.

Durée du CAE

28. La durée maximale d'un CAE est ramenée à 9 mois, comme c'était prévu dans le projet No 5501.

Indemnisation des mesures en faveur de l'emploi des jeunes

• Régime actuel

Actuellement suivant l'article L. 543-14 du Code du Travail le demandeur d'emploi placé en stage d'insertion touche une indemnité de base fixée à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés, versée par l'Administration de l'emploi. L'entreprise peut, à titre facultatif, lui verser une prime de mérite.

La moitié de l'indemnité de base est à charge du Fonds pour l'emploi. L'autre moitié de l'indemnité de base et la prime de mérite facultative sont à charge de l'entreprise.

Le Fonds pour l'emploi prend en charge soixante-cinq pour cent de l'indemnité de base en cas d'occupation de personnes du sexe sous-représenté dans le secteur d'activité en question et/ou dans une profession déterminée.

Notons qu'en ce qui concerne le CAT, l'employeur est tenu de verser au jeune une indemnité égale à quatre-vingts pour cent du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié. Toutefois, l'auxiliaire temporaire qui n'est pas tenu de suivre des cours de formation a droit à cent pour cent du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié.

L'auxiliaire temporaire, titulaire d'un diplôme sanctionnant un cycle complet d'au moins quatre années d'études supérieures, a droit respectivement à quatre-vingts pour cent ou à cent pour cent du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur qualifié.

- *Projet de loi No 5501*

Dans le projet de loi No 5501, pendant la durée du contrat d'initiation à l'emploi, le jeune touchait, peu importe son niveau de qualification de base, une indemnité égale à 100% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés.

Le Fonds pour l'emploi remboursait à l'entreprise 60% de l'indemnité touchée par le jeune ainsi que les charges patronales de sécurité sociale. Ce pourcentage est porté à 75% pour un jeune du sexe sous-représenté.

- *Projet de loi No 5611*

Le projet de loi No 5611 réduit le montant de l'indemnité à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés.

Le Fonds pour l'emploi rembourse à l'entreprise 50% de l'indemnité touchée par le jeune ainsi que les charges patronales de sécurité sociale. Ce pourcentage est porté à 65% pour un jeune du sexe sous-représenté.

En ce qui concerne le CAE, le projet No 5611 prévoit une indemnisation du jeune de 80% du salaire social minimum pour travailleur non qualifiés. Le Fonds pour l'emploi prend entièrement en charge l'indemnité versée au jeune demandeur lié par un CAE en ce qui concerne une mise à disposition à l'Etat ou à un établissement public de l'Etat. Le Fonds pour l'emploi rembourse au promoteur non étatique 85% de l'indemnité versée au jeune demandeur d'emploi.

- *Amendements du projet de loi No 5611*

Concernant les CAE, les amendements par contre ne prévoient plus que les établissements publics de l'Etat obtiennent un remboursement de 100%. Ceci implique qu'ils ne se voient plus que remboursés 85% de l'indemnité versée au jeune.

En ce qui concerne les CIE, la prime de mérite facultative est rétablie.

30. La CEP•L tient à rappeler que dans l'exposé des motifs du projet de loi No 5501, il est stipulé qu'étant donné que les instruments qui prévoient une association active des entreprises privées sont à privilégier en raison notamment d'une réelle perspective d'embauche à la fin de la mesure, la législation sur les mesures en faveur de l'emploi des jeunes est révisée dans le but principal d'en augmenter l'efficacité en termes d'intégration respectivement de réintégration définitives des jeunes en question sur le marché du travail.

Ainsi, la CEP•L se demande pourquoi le Gouvernement entend alors réduire le niveau de l'indemnité des CIE au taux de 80% alors que le projet de loi No 5501 prévoyait 100%? Elle estime que ces dispositions sont moins conformes à l'objectif d'inciter davantage les jeunes et les employeurs privés à utiliser cette mesure que celles prévues initialement par le projet de loi No 5501?

31. La CEP•L tient encore à rendre attentif au fait que le projet No 5611 ne fait pas de distinction entre les jeunes universitaires et les jeunes non universitaires, alors que la législation actuelle CAT accorde au jeune titulaire d'un diplôme sanctionnant un cycle complet d'au moins quatre années d'études supérieures, une indemnité de quatre-vingts pour cent ou de cent pour cent du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur qualifié.

31bis. La CEP•L salue pour finir le rétablissement du versement d'une prime de mérite facultative au jeune bénéficiaire d'un CIE.

31ter. Renvoyant à ses commentaires développés au point 12bis, la CEP•L revendique que les dispositions relatives aux mesures en faveur de l'emploi des jeunes prévoient explicitement que ces périodes soient mises en compte comme période de stage pour l'indemnité de chômage.

**3. ENTREE EN VIGUEUR DIFFEREE DES VOLETS CHOMAGE
ET MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI
(amendement 14)**

32. L'amendement 14 prévoit une entrée en vigueur différée (1er juillet 2007) des dispositions relatives au chômage et aux mesures en faveur de l'emploi du projet No 5611.

Comme les auteurs du projet le soulignent, la CEP•L estime aussi que ce report est nécessaire en vue de permettre à l'ADEM de se préparer à ses nouvelles missions.

*

4. CONCLUSION

33. La CEP•L salue les amendements avisés, qui répondent à un certain nombre de ses critiques, formulées dans son avis du 28 septembre 2006.

Par rapport au projet initial, ces amendements permettent ainsi surtout une nette amélioration de la situation des jeunes demandeurs d'emploi.

Nonobstant cette approbation de principe, le projet de loi tel qu'amendé suscite quelques questions et remarques de la part de notre Chambre, qui demande notamment encore certaines précisions.

34. Les critiques les plus importantes ont trait à l'apprentissage adulte.

En effet, la CEP•L considère que les amendements sont moins favorables que le projet initial concernant l'apprentissage adultes.

A priori les apprentis de plus de 21 ans, d'un point de vue purement légal, ne pourront pas bénéficier du régime de chômage des jeunes, ni du régime de chômage de droit commun, la CEP•L demande donc le maintien de la notion de contrat d'apprentissage dans l'article L. 521-6 du Code du Travail tel qu'il était prévu par le projet initial No 5611.

La Chambre des employés privés s'oppose en outre à l'introduction de la limite d'âge de 23 ans afin d'être admis à l'apprentissage adulte.

Luxembourg, le 5 décembre 2006

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

