

N° 5611¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

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 de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;**
- 5. modification des articles 100, 161, 239, 375 et 376 du Code des assurances sociales;**
- 6. 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;**
- 7. modification de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural;**
- 8. réforme de la taxe sur les véhicules routiers;**
- 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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES
sur le projet de loi et les projets de règlements
grand-ducaux d'exécution

(28.9.2006)

SOMMAIRE:

1. Maintien dans l'emploi: nécessité de dispositions plus contraignantes
 - 1.1. Centralisation des informations sur les licenciements économiques: étendre les obligations à toutes les entreprises
 - 1.2. Plan de maintien dans l'emploi – nécessité de dispositions plus contraignantes
 - 1.3. Adaptations de législations existantes
2. Modifications de la législation sur le chômage: dégradation de la situation des demandeurs d'emploi
 - 2.1. Fonds pour l'emploi: prise en charge des nouvelles dépenses
 - 2.2. Conditions d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet
 - 2.3. Conditions de stage nécessaires en vue de l'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet
 - 2.4. Début de l'indemnisation et convention d'activation: de nombreuses questions restent en suspens
 - 2.5. Obligations du demandeur d'emploi à préciser
 - 2.6. Principe de la proportionnalité pour la durée d'indemnisation: la fin ne justifie pas les moyens
 - 2.7. Dégradation inadmissible de la situation des jeunes demandeurs d'emploi et création d'un dispositif d'orientation imparfait
 - 2.8. Chômage des indépendants
 - 2.9. Chômeurs non indemnisés
3. Heures supplémentaires
4. Apprentissage adultes
5. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes
 - 5.1. Le contrat d'Appui-Emploi
 - 5.2. Le contrat d'Initiation à l'Emploi
6. Sécurité Sociale
7. Environnement
 - 7.1. Réforme de la taxe sur les véhicules automoteurs
 - 7.2. Contribution „Kyoto“ sur les carburants en rapport au changement climatique
8. Conclusion
 - 8.1. Maintien dans l'emploi: exigence de dispositions plus contraignantes généralisées à tous les employeurs
 - 8.2. Modification de la législation concernant l'impôt sur le revenu: ne pas punir les salariés pour les abus des employeurs
 - 8.3. Modifications de la législation sur le chômage: dégradation de la situation des demandeurs d'emploi, et plus particulièrement des jeunes
 - 8.4. Sécurité sociale et environnement

Par lettre du 18 septembre 2006, Monsieur Jean-Claude Juncker, ministre d'Etat, a soumis le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le projet de loi sous rubrique 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.

Une première série de „réformes“ a été réalisée par la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements.

2. Les mesures proposées par les projets sous rubrique se déclinent donc autour de trois axes:

- en matière de politique de l'emploi, les mesures visent à promouvoir le maintien dans l'emploi par une meilleure anticipation de restructurations économiques et une meilleure gestion des conséquences de restructurations économiques. Les modifications de la législation sur le chômage mises en avant sont censées assurer une activation précoce des chômeurs. Le projet de loi entreprend enfin une révision des mesures en faveur de l'emploi des jeunes;
- en matière de sécurité sociale, les mesures ont pour objet de transférer certaines dépenses du budget de l'Etat vers celui des organismes de la sécurité sociale;
- au niveau de la politique de l'environnement, les mesures ont pour objectif de réformer la taxe sur les véhicules routiers selon des critères environnementaux, d'introduire une contribution changement climatique par le relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers, et de définir les modalités de gestion du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto ainsi que d'autoriser la participation du Luxembourg aux Fonds Carbone de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement.

3. Le présent avis se compose de sept parties.

La première partie traite du nouveau dispositif de maintien dans l'emploi et des adaptations législatives qu'il engendre.

La deuxième partie est consacrée à la multitude de modifications ou précisions apportées à la législation en matière de chômage.

Les troisième et quatrième parties abordent respectivement les nouveautés en matière d'heures supplémentaires et d'apprentissage des adultes.

La cinquième partie analyse et commente la réforme projetée des mesures en faveur de l'emploi des jeunes. Ces dispositions remplacent en fait le quatrième volet du projet de loi No 5501 prévoyant un certain nombre de modifications au niveau du dispositif des mesures en faveur de l'emploi, mais qui n'ont pas été retenues lors du vote de ce projet par la Chambre des députés en date du 12 juillet 2006.

Ensuite, la sixième partie traite des modifications apportées à la législation en matière de sécurité sociale.

Enfin, la septième partie du présent avis est consacrée aux mesures projetées au niveau de la politique environnementale. Sont également traités, dans cette partie, les trois projets de règlement grand-ducal sous rubrique qui n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre des employés privés (CEP•L).

4. Afin de faciliter la lecture du présent avis, les commentaires proprement dits de la CEP•L sont exprimés en caractères gras; les passages de texte en caractères normaux constituent des parties descriptives des dispositions actuellement en vigueur ou projetées.

1. MAINTIEN DANS L'EMPLOI: NECESSITE DE DISPOSITIONS PLUS CONTRAIGNANTES

5. On peut lire dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 qu'„*En vue de mieux anticiper d'éventuels problèmes économiques dans une entreprise ou un secteur déterminés, le Comité de conjoncture ou l'employeur pourront initier un audit qui sera étendu non seulement quant au champ des entreprises analysées mais également quant au contenu en le complétant par un volet social. Cette procédure de gestion anticipative des restructurations tiendra compte des retombées sur l'emploi dans d'autres entreprises concernées.*

Concernant le plan de maintien dans l'emploi, il s'agit d'introduire une étape en amont de la phase de licenciements collectifs d'une part et de définir le déclenchement d'une procédure permettant aux partenaires sociaux de rechercher, aux niveaux appropriés, des solutions alternatives aux licenciements d'autre part. Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de discuter les autres modalités et formalités concernant le plan de maintien dans l'emploi au sein du Comité permanent de l'emploi.“

6. Le présent projet de loi entend transposer les idées arrêtées le 28 avril dernier par le Comité de Coordination tripartite par le biais du mécanisme décrit et commenté ci-dessous.

La CEP•L regrette d'ores et déjà que la notion de „procédure de gestion anticipative des restructurations“ ne soit pas reprise dans le texte proposé.

Par ailleurs, disons d'emblée que les dispositions qui suivent ne sont pas assez contraignantes, ce qui risque d'enlever la substance à leur caractère préventif.

1.1. Centralisation des informations sur les licenciements économiques: étendre les obligations à toutes les entreprises

7. Le projet introduit l'obligation pour tout employeur qui occupe au moins 15 salariés et qui licencie un salarié pour des raisons non inhérentes à sa personne d'en avertir le Comité de conjoncture, au plus tard au moment de la notification du préavis de licenciement.

Cet avertissement peut se faire par voie électronique.

Ce dernier, en tant qu'instance coordonnatrice des efforts en matière de maintien dans l'emploi, dressera un relevé mensuel des notifications reçues et centralisera ainsi les informations sur les licenciements pour difficultés conjoncturelles ou structurelles.

Les membres du Comité de conjoncture s'engagent au respect d'une obligation de discrétion professionnelle à cet égard.

Le commentaire des articles précise qu'il ne s'agit pas d'un secret professionnel pénalement sanctionné.

8. La CEP•L déplore que les employeurs occupant moins de 15 salariés ne soient pas soumis à l'obligation de notification des licenciements économiques, ce qui, par conséquent, prive leurs salariés du mécanisme protecteur (plan de maintien dans l'emploi) qui en découle.

Or, un petit employeur peut aussi être exposé à une situation de licenciement pour raisons économiques, voire de licenciement collectif.

9. Afin de réduire les désavantages des salariés des petites entreprises de moins de 15 salariés, la CEP•L propose ainsi de faire le lien avec la notion de licenciement collectif et d'imposer les obligations de notification prévues par l'article 1 et suivants du projet de loi, c'est-à-dire l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi, à tout employeur employant au moins 7 personnes (seuil d'un licenciement collectif). Il faudrait donc remplacer le seuil de 15 salariés prévu par le projet par un seuil de 7 salariés.

Une simple obligation d'information de tout licenciement pour raison économique projeté par l'employeur devrait aussi incomber aux employeurs occupant moins de 7 salariés, de façon à permettre au Comité de conjoncture de dresser le tableau exact de l'évolution conjoncturelle du pays.

10. Ne serait-il en outre pas judicieux de demander à l'employeur de spécifier lors de la notification les raisons économiques qui l'amènent à vouloir supprimer un poste? De même devrait-il préciser de quel poste de travail il s'agit précisément.

Ces informations supplémentaires permettraient au Comité de conjoncture de savoir d'ores et déjà si les difficultés éprouvées par l'entreprise sont d'ordre conjoncturel ou structurel. Cela permettrait encore au Comité d'apprécier de manière plus minutieuse l'évolution économique du pays.

La CEP•L estime en outre qu'il serait utile de prévoir que, lors de chaque notification de licenciement, le secrétariat du Comité de conjoncture rende par retour de courrier l'employeur attentif à la priorité de réembauchage existant en matière de licenciement pour raison économique.

11. Par ailleurs, la CEP•L tient à relever une lacune au niveau de l'article L.166-2 du Code du Travail concernant le déroulement des négociations pour l'établissement d'un plan social.

Cet article prévoit qu'avant de procéder à des licenciements collectifs, l'employeur est tenu de procéder en temps utile à des négociations avec les représentants des travailleurs (délégués du personnel, les comités mixtes s'il en existe, et, dans le cas d'entreprises liées par une convention collective de travail, les organisations syndicales parties à cette convention) en vue d'aboutir à un accord relatif à l'établissement d'un plan social.

Au cas où une entreprise n'a pas fait procéder à l'élection d'une délégation du personnel ou à l'institution d'un comité mixte d'entreprise en dépit de l'obligation légale lui imposée, la procédure du licenciement collectif prévue ne peut prendre cours qu'après la mise en place d'une délégation du personnel ou d'un comité mixte.

La Chambre des employés privés se doit de constater une certaine incohérence entre ces dispositions et celles réglementant la mise en place d'une délégation du personnel qui n'est obligatoire qu'à partir d'un minimum de 15 salariés. Or, même des employeurs occupant moins de 15 salariés peuvent procéder à des licenciements collectifs au sens du chapitre VI du Livre 1er du Code du Travail.

La CEP•L demande donc que l'article L.166-2 du Code du Travail soit modifié en ce sens afin de prévoir qu'en cas de licenciement collectif, dans une entreprise occupant moins de 15 salariés, les travailleurs concernés mènent eux-mêmes les négociations en vue de l'établissement d'un plan social. Dans ce cas, ces travailleurs devraient avoir la possibilité de s'assurer le soutien d'une organisation syndicale justifiant de la représentativité nationale générale au sens des articles L.161-4 et L.161-5 du Code du Travail ou d'une organisation syndicale justifiant de la représentativité „sectorielle“ au sens des articles L.161-6 et L.161-7 du Code du Travail.

1.2. Plan de maintien dans l'emploi – nécessité de dispositions plus contraignantes

12. Sur base du relevé prévu ci-dessus, le Comité de conjoncture, sur initiative de la présidence ou d'un de ses membres, peut inviter à tout moment, et au plus tard lorsqu'il constate cinq licenciements pour des raisons non inhérentes à la personne du salarié au cours d'une période de référence de trois mois ou huit licenciements pour des raisons non inhérentes à la personne du salarié au cours d'une période de référence de six mois au sein d'une même entreprise, les partenaires sociaux, aux niveaux appropriés, à entamer des discussions en vue de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi.

Le commentaire des articles précise que le terme entreprise vise les entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif.

Afin d'être en mesure de se prononcer sur l'opportunité d'un plan de maintien dans l'emploi, le Comité de conjoncture peut demander un examen approfondi de la situation économique, financière et sociale de l'entreprise. L'examen peut être confié à des experts externes à l'entreprise.

13. La CEP•L estime que le libellé du futur article L.510-1 (1) du Code du Travail n'est pas clair.

Ainsi il ne résulte pas clairement du texte si, oui ou non, à partir du moment où le Comité de conjoncture constate cinq licenciements économiques sur une période de 3 mois ou 8 licenciements économiques sur 6 mois, il y a une obligation pour le Comité d'inviter les partenaires

sociaux à entamer les discussions en vue d'un plan de maintien dans l'emploi parce que le terme „peut“ se rapporte à toute la phrase de l'article L.510-1(1).

En outre, la CEP•L estime qu'une simple invitation à ce faire est insuffisante. Le législateur doit être plus contraignant. Les partenaires sociaux doivent avoir l'obligation de négocier et il doit s'agir au moins d'une obligation de moyens à leur charge avec au terme de la procédure de négociation une procédure devant l'office national de conciliation, à l'image de la procédure existant en matière de licenciement collectif.

La CEP•L ne peut donc pas approuver ces dispositions en l'état et demande qu'elles soient rendues contraignantes pour l'employeur.

14. Alors que, dans son avis, le Comité de coordination tripartite parlait d'un véritable audit, le législateur se contente ici d'un „examen approfondi de la situation économique, financière et sociale de l'entreprise“.

Le terme audit, qui constitue actuellement une terminologie consacrée, par ailleurs utilisée dans l'exposé des motifs, fait défaut dans le texte sous avis. La CEP•L demande que le texte soit modifié sur ce point puisqu'un véritable audit d'ordre social s'impose dans ce genre de situation.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal facultatif prévu au futur article L.510-1 (3) pour préciser la portée exacte de l'examen ou de l'audit en question devrait être rendu obligatoire.

15. Se pose en outre la question du financement de cet „examen“. Le projet précise que le Comité de conjoncture fixe le taux de participation de l'Etat aux frais de l'établissement de l'examen. Qui paie la différence? Pour la CEP•L, elle est forcément à charge de l'employeur. Le texte doit être explicite en ce sens.

15bis. Se pose pour finir la question de savoir si le Comité de conjoncture disposera à l'avenir de l'infrastructure (en matière de personnel) nécessaire pour faire face à sa nouvelle mission.

15ter. Sachant qu'à ce jour les décisions au sein du Comité de conjoncture se prennent à l'unanimité, quelles seront ses conclusions dans les dossiers concernés par le présent projet de loi sachant que ceux-ci engendreront, le cas échéant, des frais pour le côté employeur? Est-ce que l'unanimité sera toujours possible?

Au vu des nouvelles missions attribuées au Comité de conjoncture par le présent projet, ce dernier devra dorénavant prendre des décisions controversées alors que, actuellement, son rôle se limite à émettre des propositions au Gouvernement.

Pour ces raisons, la CEP•L demande qu'un règlement grand-ducal fixe de manière précise la procédure de prise de décision au sein du Comité de conjoncture.

Par ailleurs, se pose la question si la composition actuelle du Comité de conjoncture reste adaptée au nouveau contexte.

16. Les partenaires sociaux, aux niveaux appropriés, peuvent également prendre l'initiative commune d'entamer des discussions en vue de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi.

Par partenaires sociaux aux niveaux appropriés, le projet vise d'un côté l'employeur et/ou une organisation professionnelle patronale et, d'un autre côté, la délégation du personnel, le groupe salarial du comité mixte d'entreprise, les organisations syndicales signataires de la convention dans le cas d'entreprises liées par une convention collective de travail et les organisations syndicales justifiant de la représentativité nationale respectivement justifiant de la représentativité dans un secteur particulièrement important de l'économie dans le cas d'entreprises non soumises à l'obligation d'instituer une délégation du personnel.

La délégation du personnel et le groupe salarial du comité mixte peuvent dans le cas d'entreprises qui ne sont pas liées par une convention collective de travail étendre leur mandat de discussion à une ou plusieurs organisations syndicales justifiant de la représentativité nationale.

Dans ce cas de figure, il faudrait donc un consensus entre partenaires sociaux pour entamer des discussions.

La Chambre des employés privés estime qu'au cas où un des partenaires demande le début de négociations d'un plan de maintien dans l'emploi, et que l'autre s'y oppose, le projet devrait prévoir la possibilité pour le partenaire demandeur de lancer la procédure de conciliation devant l'Office national de conciliation.

17. Le texte du projet précise le contenu du plan et les sujets sur lesquels doivent notamment porter les discussions:

- application de la législation sur le chômage partiel;
- aménagements possibles de la durée de travail dont application d'une période de référence plus longue ou plus courte;
- travail volontaire à temps partiel;
- recours à des comptes épargne-temps;
- réductions de la durée du travail ne tombant pas sous le champ d'application de la législation sur le chômage partiel, prévoyant le cas échéant la participation à des formations continues et/ou des reconversions pendant les heures de travail libérées;
- possibilités de formation voire de reconversion permettant une réaffectation de salariés à l'intérieur de l'entreprise;
- possibilités de formation, de formation continue, de reconversion permettant la réaffectation de salariés dans une autre entreprise, appartenant le cas échéant au même secteur d'activités;
- application de la législation sur le prêt temporaire de main-d'oeuvre;
- accompagnement personnel des transitions de carrière, le cas échéant en prenant recours sur des experts externes;
- application de la législation sur la préretraite ajustement;
- période d'application du plan de maintien dans l'emploi;
- principes et procédures régissant la mise en oeuvre et le suivi du plan de maintien dans l'emploi.

Les discussions devront aussi englober les cinq salariés licenciés au cours de la période de trois mois respectivement les huit salariés licenciés au cours de la période de six mois qui ont amené le Comité de conjoncture à réagir.

18. La CEP•L tient à rendre attentif au fait qu'à ce jour le Luxembourg ne connaît aucune réglementation en matière de comptes „épargne-temps“. En dehors d'une quelconque réglementation, voir même de l'existence d'un quelconque modèle, il appartiendra ainsi aux parties négociantes d'élaborer des modèles.

La CEP•L estime donc que le projet ne devrait pas prévoir d'obligation de négociation sur des comptes „épargne-temps“ dans le cadre de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi aussi longtemps qu'ils n'ont pas de base légale.

19. Le plan de maintien dans l'emploi est signé par les partenaires sociaux, aux niveaux appropriés, et transmis au secrétariat du Comité de conjoncture.

Le secrétariat soumet le plan de maintien dans l'emploi pour homologation au ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, qui statue sur avis du Comité de conjoncture.

Le secrétariat du Comité de conjoncture accompagne la mise en oeuvre et le suivi des plans de maintien dans l'emploi.

En cas d'échec des discussions entre partenaires sociaux, un rapport retraçant le contenu et les conclusions des discussions et signé par toutes les parties est adressé à la présidence du Comité de conjoncture.

20. En raison de la création du nouveau dispositif que constitue le plan de maintien dans l'emploi, le projet prévoit de changer la législation sur les licenciements collectifs au sujet des négociations pour l'établissement d'un plan social.

La législation actuelle introduisait déjà dans les négociations la nécessité d'éviter ou de réduire le nombre des licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences,

notamment par le recours à des mesures spéciales d'accompagnement en vue d'une réinsertion immédiate dans le marché du travail.

Le texte du projet oblige les partenaires sociaux, sous peine de nullité du plan social, à négocier par analogie les sujets discutés dans un plan de maintien de l'emploi.

Pour le cas où un plan de maintien existait pour l'entreprise qui doit recourir à des licenciements collectifs, les partenaires sociaux sont dispensés de négocier obligatoirement les points repris ci-avant, pour autant que l'homologation ministérielle n'excède pas six mois au moment du début des négociations du plan social.

Les négociations pourront ensuite porter sur la mise en place d'éventuelles mesures de compensation financières.

En dehors de la nécessité de prévoir une obligation de mener des négociations en vue de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi, il n'en reste pas moins qu'il ne s'agit de toute évidence que d'une obligation de moyens.

Pour cette raison, la CEP•L estime qu'il est indispensable de prévoir une obligation de négociation sur tous les sujets prévus à l'article L.510-3 (1) projeté dans le cadre des négociations en vue de l'établissement d'un plan social, ceci indépendamment du fait s'il y a déjà eu ou non un plan de maintien dans l'emploi dans les six mois précédents.

Par ailleurs, il se peut qu'en six mois le contexte des négociations aura fondamentalement changé, ce qui ouvrirait, le cas échéant, de nouvelles pistes de négociations.

20bis. Actuellement, la condition d'inscription comme demandeur d'emploi depuis trois mois au moins auprès d'un bureau de placement de l'Administration de l'emploi des demandeurs d'emploi âgés de quarante ans accomplis afin de donner lieu au remboursement à l'employeur des cotisations de sécurité sociale, n'est pas requise pour ceux affectés par un plan social.

Le présent projet remplace le terme de „plan social“ par les termes „plan de maintien dans l'emploi au sens de l'article L.510-3, homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions“.

La Chambre des employés privés demande le maintien du terme „plan social“ et l'ajout de la notion de „plan de maintien dans l'emploi“ dans cette disposition afin de permettre le remboursement des cotisations dans les deux cas.

1.3. Adaptations de législations existantes

1.3.1. Prêt temporaire de main-d'oeuvre

21. La Chambre des employés privés approuve qu'un plan de maintien dans l'emploi devienne une hypothèse supplémentaire de prêt temporaire de main-d'oeuvre.

1.3.2. Preretraite: ne pas remettre en cause un instrument qui a fait ses preuves

22. Le projet soumis pour avis modifie et complète l'article L.582-3 du Code du Travail en introduisant une nouvelle fourchette de participation de l'employeur dans le cadre de la préretraite ajustement. Jusqu'ici, la législation ne prévoyait qu'un taux de participation maximal de cinquante pour cent de la part de l'employeur.

En raison notamment de la nécessité prônée par le Gouvernement du relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés et afin de décourager le recours systématique à cet instrument financier qui vise exclusivement cette catégorie de salariés, le projet prévoit que dorénavant l'intervention de l'employeur variera entre trente pour cent au moins et un maximum de soixante-quinze pour cent au plus de l'indemnité de préretraite, y compris la part patronale des charges sociales afférentes à cette indemnité.

Toutefois, le taux de participation minimal de l'employeur, dans le cadre de l'exécution d'un plan de maintien dans l'emploi homologué par le ministre du Travail et de l'Emploi pourra être inférieur au taux de participation minimal de trente pour cent. Ce taux sera fixé sur avis du Comité de conjoncture.

23. Si l'on peut souscrire à la volonté de favoriser les conditions de travail propices à un vieillissement actif volontaire – condition sine qua non pour amener les gens à rester actifs plus

longtemps –, il faut tout de même rappeler que le régime de la préretraite ajustement constitue un instrument qui a fait ses preuves au Luxembourg, notamment dans le cadre de la restructuration du secteur sidérurgique, et dont la création a reposé sur un consensus national.

L'objectif de ce modèle de préretraite est de permettre aux entreprises de s'adapter aux difficultés structurelles tout en évitant de mettre au chômage un nombre élevé de salariés.

Le mécanisme de préretraite doit donc être abordé de manière nuancée et les modifications projetées, qui le rendent moins attractif pour l'employeur, sont à considérer sous l'aspect de leurs implications éventuelles pour les salariés concernés.

Face à la volonté manifestée d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, l'on doit avancer que la préretraite ajustement constitue pour certains salariés la meilleure porte de sortie de la vie active. Cela ne veut pas dire que ces salariés aspirent nécessairement à prendre la préretraite, mais entre préretraite et licenciement pour raisons économiques, les possibilités offertes au salarié ne sont parfois pas nombreuses.

En rendant la voie de la préretraite financièrement moins attractive pour l'employeur, le législateur ne risque-t-il pas de pousser ce dernier à préférer dorénavant la voie du licenciement?

En outre, la CEP•L donne à considérer que le mécanisme de préretraite est conditionné par une carrière d'assurance de 40 ans, ce qui évite un recours arbitraire à cet instrument.

23bis. Par ailleurs, il peut paraître paradoxal que l'employeur recourant à l'instrument de la préretraite ajustement, qui a priori subit des difficultés structurelles, se voit diminuer le support financier étatique, alors que le dispositif de la préretraite solidarité, qui a en principe les mêmes effets „négatifs“ et qui est utilisé par des employeurs qui ne sont pas nécessairement dans une situation difficile, reste inchangé.

23ter. Ensuite, la CEP•L estime, en ordre subsidiaire, que le fait que, la participation de l'employeur à la préretraite ajustement peut être uniquement réduite à zéro dans le cadre d'un plan de maintien dans l'emploi, pourrait, le cas échéant, mener à des abus de la part des employeurs.

En effet, des employeurs pourraient être amenés à utiliser cette disposition afin de mettre l'accent dans les négociations en vue de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi sur le recours à la préretraite ajustement en argumentant que, pour des raisons financières, l'utilisation de cet instrument serait uniquement possible dans ce contexte, et non plus dans un plan social, puisque dans ce dernier cas, la participation de l'employeur serait au moins de 30%.

Il faudrait donc prévoir que dans le cadre d'un plan social, il soit également possible de descendre en dessous d'une participation de 30%.

24. En ce qui concerne par ailleurs l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, maintenir les „préretraités“ sur le marché de travail ne changerait de toute façon pas grand-chose:

- le nombre de personnes en préretraite ajustement au 31 décembre 2005 représente 0,26% de l'emploi intérieur salarié de décembre 2005 (respectivement 0,38% de l'emploi national et 0,24% de l'emploi intérieur total);
- le nombre de personnes en préretraite au 31 décembre 2005 représente 0,43% de l'emploi intérieur salarié de décembre 2005 (respectivement 0,62% de l'emploi national et 0,40% de l'emploi intérieur total).

Nombre de préretraites en cours au 31 décembre 2005

<i>Préretraite</i>	<i>Ajustement</i>	<i>Travail posté</i>	<i>Solidarité</i>	<i>Progressive</i>	<i>Total</i>
Employés	394	117	151	1	663
Ouvriers	371	212	7	0	590
Total	765	329	158	1	1.253

Source: ministère du Travail rapport d'activité 2005

Emploi en décembre 2005

<i>Emploi salarié intérieur</i>	<i>Emploi intérieur</i>	<i>Emploi national</i>	<i>Population active</i>
292.452	313.507	201.985	212.638

On constate donc immédiatement que la préretraite n'est certainement pas responsable du taux d'emploi relativement bas des seniors.

Le taux d'emploi des personnes âgées de 55-64 ans au Luxembourg se situe en 2005 à 31,7%.

Si tous les bénéficiaires de la préretraite ajustement occupaient un emploi à ce moment, le taux d'emploi des 55-64 ans aurait augmenté d'après nos calculs à 33,3%, alors que l'objectif de Lisbonne est de 50% en 2010. Si tous les bénéficiaires de la préretraite (4 types confondus) occupaient un emploi à ce moment, le taux d'emploi des 55-64 ans aurait augmenté d'après nos calculs à 34,3%.

**1.3.3. Modification de la législation concernant l'impôt sur le revenu:
ne pas punir les salariés pour les abus des employeurs**

25. Le tableau suivant compare les modalités actuelles d'exonération des indemnités de licenciement aux dispositions projetées par le projet de loi sous rubrique.

<i>Indemnités</i>	<i>Salariés</i>	<i>Plafond de l'exemption</i>	
		<i>Actuellement</i>	<i>Projet de loi</i>
<i>Au plan individuel</i>			
1. Indemnité de départ légale (Le projet y ajoute celle convenue dans une convention collective de travail)	- de 60 ans	12.500.- € ou 6 fois le salaire moyen (point 9 art. 115 LIR)	Pas de plafond (nouveau point 9 art. 115 LIR)
	+ de 60 ans ayant perçu un certain revenu	1/5ème de son montant (point 9 art. 115 LIR)	4 fois le SSM (nouveau point 9 art. 115 LIR)
	Ayant droit à une pension anticipée ou non	Pas de différenciation (cf. âge)	Pas d'exemption (nouveau point 9 art. 115 LIR)
2. Indemnité pour résiliation abusive fixée par le tribunal 3. Indemnité de résiliation abusive fixée par une transaction	- de 60 ans		18.000.- € (nouveau point 9 art. 115 LIR)
	+ de 60 ans ayant perçu un certain revenu	12.500.- € ou 6 fois le salaire moyen (point 9 art. 115 LIR)	4 fois le SSM (nouveau point 9 art. 115 LIR)
	Ayant droit à une pension anticipée ou non		Pas d'exemption (nouveau point 9 art. 115 LIR)
4. Indemnité bénévole de licenciement allouée en cas de résiliation par le travailleur ou par accord bilatéral des parties		12.500.- €, sur avis conforme du Comité de conjoncture (point 10 art. 115 LIR)	Comme indemnité 2 et 3 (nouveau point 9 d) art. 115 LIR)
<i>Au plan collectif</i>			
5. Indemnité bénévole de licenciement allouée en cas de fermeture totale ou partielle d'une entreprise résultant d'un licenciement collectif		12.500.- €, sur avis conforme du Comité de conjoncture (point 10 art. 115 LIR)	18.000.- €, sur avis conforme du Comité de conjoncture (nouveau point 10 art. 115 LIR)
6. Indemnité de départ convenue dans un contrat collectif		12.500.- €, sur avis conforme du Comité de conjoncture (point 10 art. 115 LIR)	Comme indemnité de départ légale (nouveau point 9 art. 115 LIR)
7. Indemnité de départ convenue dans un plan social		Pas visée	18.000.- €, sur avis conforme du Comité de conjoncture (nouveau point 10 art. 115 LIR)

26. La CEP•L salue le fait que l'indemnité de départ en faveur d'un salarié de moins de 60 ans n'ayant droit ni à une pension de vieillesse, ni à une pension de vieillesse anticipée, soit totalement exemptée.

27. Par contre, le projet de loi sous rubrique introduit différentes restrictions en matière d'exemption des indemnités de départ et de résiliation d'un contrat de travail, qui sont à critiquer pour diverses raisons.

28. La CEP•L rejette formellement l'exclusion totale des personnes ayant droit, soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée de toute exemption, ce pour tous les types d'indemnité perçue.

Pourquoi le salarié ayant droit soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée ne bénéficie-t-il pas du même régime d'exemption que le salarié qui n'y a pas droit?

Il s'agit donc manifestement d'une discrimination au sens de l'article 10bis de la Constitution.

L'article 10bis de notre Constitution énonce 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 pourra donc pas créer une différence de traitement ou de régime pour des personnes différentes 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 travailleurs ayant droit, soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée, n'est pas justifiée par des raisons objectives et rationnelles, adéquate et proportionnée au but poursuivi.

Une pension de vieillesse anticipée ou non venant remplacer le salaire d'un travailleur qui cesse son activité salariale n'a pas le même rôle que les indemnités dont peut bénéficier ce même salarié du fait de la résiliation de son contrat de travail par son employeur.

En effet une indemnité de départ a pour but de récompenser un salarié de sa fidélité à l'entreprise, une indemnité pour résiliation abusive du contrat de travail vient réparer le préjudice subi du fait de cette résiliation abusive du contrat par l'employeur, comme l'indemnité bénévole de licenciement allouée en cas de résiliation du contrat de travail par le travailleur ou par accord bilatéral des parties.

29. Actuellement pour les salariés âgés au moment du départ ou du licenciement de 60 ans ou plus et ayant touché normalement par année d'imposition un salaire dont le revenu imposable dépasse 150 pour cent du montant de la limite générale d'imposition par voie d'assiette des salariés et des pensionnés seule l'indemnité de départ bénéficie d'un régime d'exemption différent de celui des autres personnes, soit qu'à raison du cinquième de son montant.

Cette limitation de l'exemption de l'indemnité de départ des salariés âgés de 60 ans ou plus constituait certes une discrimination de ces personnes, mais avait été introduite en 1991 en vue de contrecarrer des abus réels en la matière.

Il était en effet fréquent à cette époque d'avoir recours à des licenciements fictifs en faveur de personnes aux salaires et ancienneté élevés juste avant leur départ à la retraite.

Le projet de loi restreint davantage les droits de ces personnes, pour lesquelles désormais les 4 types d'indemnités sont exemptés seulement jusqu'à concurrence d'un plafond réduit à 4 fois le salaire social mensuel minimum pour travailleurs non qualifiés.

La CEP•L se demande toutefois si les abus dénoncés en 1991 existent encore aujourd'hui.

Quand bien même ils existeraient encore – ce qui n'est pas établi par les auteurs du projet –, est-il justifié de restreindre l'exemption à deux niveaux: étendre la limitation de l'exemption aux 4 types d'indemnités et réduire le plafond de l'exonération à 4 fois le salaire social minimum?

30. *Selon le commentaire des articles, l'actuel texte législatif ne permet pratiquement pas aux services de l'Administration des contributions directes de rejeter une demande, même au cas où il paraît évident qu'il ne peut s'agir d'un licenciement abusif „L'illusion“ d'un licenciement abusif est facile à réaliser par les employeurs mais difficilement décelable par les services concernés de l'Administration des contributions directes; un licenciement économique „est transformé“ en licenciement abusif. Par conséquent, l'indemnité versée devient éligible pour l'application des dispositions de l'article 115, numéro 9 L.I.R. avec une exemption fiscale pouvant atteindre, le cas échéant, des plafonds bien plus substantiels que ceux prévus par l'article 115, numéro 10 L.I.R.*

Le nouvel article entend donc mettre les plafonds des montants fiscalement exemptés des numéros 9 et 10 de l'article 115 L.I.R. sur un pied d'égalité en vue de contrecarrer au départ tout abus de droit visant à simuler une situation en vue de „créer“ un avantage fiscal.

31. Les montants exonérés sur base des points 9 et 10 de l'article 115 de la loi LIR seront donc uniformisés en portant le montant de l'exonération maximale à 12 fois le salaire social minimum mensuel pour travailleurs non qualifiés, alors que dans la situation légale actuelle le point 9 prévoit un plafond largement supérieur.

32. La CEP•L est d'avis que le phénomène des abus est à nuancer, alors que les auteurs du projet ne font état d'aucun chiffre pertinent en la matière.

En outre, par cette modification de la législation sont visées non seulement les hypothèses de simulation de licenciement abusif, mais aussi les licenciements abusifs réels, ce au préjudice des salariés.

La CEP•L fait remarquer que les employeurs font souvent miroiter aux salariés l'obtention d'une indemnité exonérée pour éviter une procédure judiciaire dans le cadre d'un licenciement abusif.

Il serait dès lors préférable de sanctionner les employeurs qui licencient abusivement et usent de cette méthode et non le salarié.

En effet, le fait que l'indemnité soit exonérée ou non n'a d'incidence que sur le salarié, alors que l'employeur paie le même montant soit au salarié seul, soit au salarié et à l'Administration.

Par ailleurs, pour les salariés, en situation d'infériorité face à leur employeur, l'acceptation d'une indemnité est parfois la meilleure des solutions, voire la seule porte de sortie.

Or dans ces hypothèses, la somme de 18.000.– € paraît insuffisante pour un salarié licencié bénéficiant d'une ancienneté élevée et d'un salaire conséquent.

Ainsi pour un salarié qui perçoit un salaire mensuel brut de 3.000.– €, le plafond est atteint si, par exemple, le tribunal estimant qu'une période de six mois doit lui suffire à retrouver un emploi, lui alloue six mois de salaire au titre de son préjudice matériel, auxquels viendra s'ajouter une indemnisation de son dommage moral subi du fait de son licenciement abusif.

33. La CEP•L tient enfin à relever certains passages de l'exposé des motifs et des commentaires des articles relatifs à ces mesures, qui suscitent quelques interrogations.

Selon le commentaire des articles, le point 10 se limitera dorénavant à exonérer de l'impôt sur le revenu les indemnités bénévoles de licenciement allouées en cas de fermeture totale ou partielle d'une entreprise résultant dans un licenciement collectif ainsi que les indemnités de départ convenues dans une convention collective de travail. Dès lors, les indemnités exorbitantes payées dans le cadre de transactions individuelles („Golden Hand-Shake“), souvent réalisées afin d'éviter les procédures légales en matière de licenciements collectifs, ne seront plus exonérées.

Tandis que selon l'exposé des motifs, l'exemption de l'indemnité bénévole de licenciement est transférée du numéro 10 de l'article 115 L.I.R. au numéro 9 du même article pour contrecarrer l'accès individuel à l'article 115, numéro 10 L.I.R. En effet, le Comité de Conjoncture a jusqu'à présent été saisi d'une multitude de demandes d'employeurs qui préfèrent des licenciements par petites tranches, plutôt que de s'engager dans un plan social.

Cependant à la lecture du projet de loi, les indemnités payées dans le cadre de transactions individuelles („Golden Hand-Shake“) semblent toujours exonérées par le biais du nouveau point 9 d) de l'article 115 LIR.

La CEP•L précise d'ailleurs qu'elle souhaite le maintien de l'exonération des indemnités payées dans le cadre de transactions individuelles négociées par l'employeur et le salarié, appuyé le cas échéant par ses représentants syndicaux, dans la limite d'un plafond équitable.

La CEP•L s'interroge sur l'intérêt d'un transfert de l'exemption de l'indemnité bénévole de licenciement du point 10 vers le point 9 de l'article 115 LIR au vu de l'alignement du plafond d'exonération entre les deux articles.

Un point négatif peut même être soulevé du fait qu'un licenciement pour motif économique individuel sera désormais soumis au point 9 et passera dès lors inaperçu au Comité de conjoncture pour les entreprises de moins de 15 salariés.

Enfin, selon le projet de loi, contrairement au commentaire des articles, l'indemnité de départ convenue dans une convention collective de travail n'est pas visée par le point 10, mais par le point 9 et le point 10 vise l'indemnité de départ convenue dans un plan social.

1.3.4. Chômage partiel et chômage involontaire dû aux intempéries et chômage accidentel ou technique involontaire: amélioration de la situation du salarié

34. Jusqu'ici chaque sixième demande de subvention, successive ou non, et son multiple à l'intérieur d'une période de douze mois entraînait un examen approfondi de la situation économique, financière et sociale de l'entreprise par le secrétariat du Comité de conjoncture.

Le projet prévoit que chaque nouvelle demande de réduction de la durée normale de travail pour des difficultés conjoncturelles entraîne nécessairement cet examen approfondi par le secrétariat du Comité, qui ensuite assure une mission de suivi des entreprises bénéficiaires.

Par après, le Comité de conjoncture avise le Gouvernement en Conseil du maintien éventuel de l'allocation de subventions aux employeurs qui, plutôt que de procéder à des licenciements, s'engagent à maintenir le contrat de travail de leur personnel et à lui verser une indemnité de compensation pour les pertes de rémunération subies du fait que la durée normale de travail, légale ou conventionnelle, est réduite dans des entreprises ou dans un ou plusieurs de leurs établissements.

35. Le projet charge l'employeur seul de la prise en charge de l'indemnité de compensation correspondant à la première tranche de 16 heures liées à la réduction de la durée normale de travail.

A l'heure actuelle, cette indemnité de compensation était à charge du travailleur et de l'employeur selon des taux de participation à convenir entre les deux parties respectivement les parties signataires de la convention collective de travail pour les entreprises liées par une telle convention, sans que la part à supporter par le travailleur ne puisse excéder huit heures par mois.

36. Le projet décharge le salarié de l'indemnité compensatoire de rémunération.

37. La CEP•L salue ces modifications et partage en effet l'opinion des auteurs du projet de loi qui estiment que l'on ne saurait octroyer une quelconque responsabilité personnelle au travailleur pour les difficultés économiques de l'entreprise ou pour des intempéries.

*

2. MODIFICATIONS DE LA LEGISLATION SUR LE CHOMAGE: DEGRADATION DE LA SITUATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

37bis. Abstraction faite de quelques améliorations ponctuelles des droits des demandeurs d'emploi que notre Chambre accueille favorablement, la CEP•L se doit, dans cette deuxième partie de l'avis, de commenter une série de modifications en matière de législation sur le chômage entraînant une dégradation généralisée des droits des chômeurs.

38. Selon le Statec, le Luxembourg aurait besoin d'une croissance du PIB en volume d'au moins 5% pour entraîner le chômage à la baisse. Ce pourcentage relativement élevé s'expliquerait notamment par la présence massive de frontaliers sur le marché national.

Cependant, aux yeux de la CEP•L, comme elle l'avait déjà écrit dans son avis sur le budget pour l'exercice 2005, même avec un taux de croissance élevé, il semble aléatoire d'affirmer que le chômage pourrait baisser de manière considérable. Il s'est déjà avéré dans les années passées qu'il n'y ait pas nécessairement une corrélation entre créations d'emploi et retour au plein emploi au Luxembourg. Pendant les années de forte croissance économique, le Luxembourg a certes réussi à faire passer de manière durable le niveau du chômage en dessous de la barre des 3%, mais un résidu minimum de l'ordre de 2,5% a tout de même subsisté.

39. La force de travail résidente est-elle plus difficilement utilisable? On sait en tout cas que près de la moitié des demandeurs d'emploi appartiennent à la catégorie des demandeurs non qualifiés. La reprise économique, et ses 5% à l'horizon, profitera d'abord aux frontaliers et aux plus favorisés des demandeurs d'emploi résidents, c'est-à-dire aux plus performants ou aux mieux employables, qui (re)trouveront certainement du travail sans trop de problèmes.

Dans ce contexte, les autres resteront sur le carreau et nécessitent un revenu de remplacement dans l'attente d'un travail potentiel. Leur passivité, visée par les auteurs du projet, ne relève donc pas tant d'une question d'efforts pour réintégrer le marché du travail ou d'un effet désincitatif de l'indemnité sociale que d'une offre d'emplois déficitaire pour leur degré d'employabilité, mais également de la particularité du marché luxembourgeois où plus des deux tiers des emplois nouvellement créés sont absorbés par les travailleurs ou demandeurs d'emploi frontaliers.

40. L'activation devrait constituer une politique active de l'emploi et non une activation des chômeurs.

L'activation de la politique de l'emploi dépend d'un volet macro-économique pour créer les conditions d'un retour au plein emploi, où la structure et le tissu économiques permettent également d'absorber les moins qualifiés, mais aussi d'une orientation sociale qui devrait contribuer à rendre la période de chômage la plus courte possible, voire inutile en maintenant ou en reconstruisant la force de travail.

41. L'activation du demandeur d'emploi proposée ici par la compression des droits des demandeurs d'emploi et la réduction des coûts pour la collectivité ressemble fortement à une „chasse aux gaspillages“ ou une „course à l'épargne“ qui profitera certainement à l'équilibre budgétaire à court terme. Toutefois, à long terme, même en période conjoncturelle favorable, des dépenses d'indemnisation, de placement et de formation sont impératives; l'activation présuppose la volonté d'un effort budgétaire continu, notamment pour maintenir un niveau élevé de création d'emploi et renforcer la politique de formation initiale et continue afin de relever les niveaux de qualification des résidents et de développer leur employabilité.

Aux yeux de la CEP•L, ce que le législateur présente comme des mesures d'activation constitue en fait une série de dispositions visant à sanctionner de manière générale tous les chômeurs ainsi que les jeunes sortant de l'école afin de lutter contre des abus ponctuels.

Ces dégradations, notamment au niveau des droits à l'indemnité de chômage (période de carence, principe de proportionnalité, etc.), ne sont d'ailleurs aucunement compensées par des garanties suffisantes en ce qui concerne la réinsertion professionnelle des chômeurs concernés.

2.1. Fonds pour l'emploi: prise en charge des nouvelles dépenses

42. La CEP•L approuve que la liste des dépenses couvertes par le Fonds pour l'emploi soit complétée par les trois éléments suivants:

- la prise en charge des frais engendrés par la collaboration entre les services de l'Administration de l'emploi et les entreprises du secteur du travail intérimaire respectivement du secteur du recrutement;
- la prise en charge des frais engendrés par des mesures de maintien dans l'emploi prévues dans un plan de maintien dans l'emploi au sens de l'article L. 510-3, homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions;
- la prise en charge des frais de personnel du secrétariat du Comité de conjoncture.

2.2. Conditions d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet

43. Le projet de loi modifie les conditions d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

44. Le texte actuel exige que le travailleur soit domicilié sur le territoire luxembourgeois et y ait perdu son dernier emploi.

Le projet de loi précise cette condition de domiciliation:

- dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée, la condition d'être domicilié sur le territoire luxembourgeois s'apprécie au moment de la notification du licenciement;
- dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée, cette condition doit être remplie au plus tard six mois avant le terme du contrat.

45. Le texte actuel vise le travailleur apte au travail, disponible pour le marché du travail et prêt à accepter tout emploi approprié dont les critères sont fixés par règlement grand-ducal.

Le projet de loi maintient cette condition en apportant la précision suivante: „ceci sans préjudice de l'application des dispositions des articles L.551-1 à L.552-3 du Code du Travail.“.

Ces articles ont traité à l'emploi de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail.

Le commentaire des articles énonce que par ce biais est ajoutée la possibilité d'être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage nonobstant appel contre une décision de refus ou de retrait d'une pension d'invalidité conformément à la législation concernant la capacité de travail réduite et la réinsertion professionnelle.

46. Enfin est ajoutée la précision qu'il ne suffit pas d'être inscrit comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics pour pouvoir bénéficier des indemnités de chômage complet, mais qu'il faut également introduire une demande d'octroi des indemnités de chômage.

2.3. Conditions de stage nécessaires en vue de l'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet

47. La notion de salarié lié par un ou plusieurs „contrats de louage de services“ a été remplacée par la notion plus précise de salarié lié par un ou plusieurs „contrats de travail et/ou d'apprentissage“.

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

48. Concernant les travailleurs à temps partiel occupés pendant moins de vingt heures par semaine, le texte actuel ne met en compte que la moitié du temps de travail effectué au cours de la période de référence de 12 mois pour le calcul de la période de stage de 26 semaines.

Il convient toutefois de noter que le bénéfice de l'indemnité de chômage complet est réservé au travailleur à temps plein et au travailleur à temps partiel effectuant au moins 16 heures de travail par semaine auprès du même employeur (article L.521-1 du Code du Travail).

L'ancien texte prévoyait donc un traitement différent des salariés à temps partiel selon qu'ils travaillaient plus de 20 heures ou entre 16 heures et 20 heures.

Cette différenciation n'est pas reprise par le projet.

La CEP•L salue dès lors cet alignement de régime entre les travailleurs à temps partiel travaillant plus de 16 heures par semaine.

49. Est maintenue la disposition selon laquelle lorsque la période de référence de douze mois comprend des périodes d'incapacité de travail ou de capacité de travail réduite d'un taux égal ou supérieur à 50%, celle-ci est prorogée, si nécessaire, pour une période d'une durée égale à celle de l'incapacité de travail ou de la capacité de travail réduite.

Cette règle est étendue à des périodes d'attente d'une décision portant sur l'octroi d'une pension d'invalidité à prendre par les juridictions sociales compétentes.

50. Le projet apporte 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.“

La CEP•L s'oppose à cette modification qui constitue une forte détérioration des droits des personnes concernées, à savoir les chômeurs:

- **justifiant de 30 années au moins d'assurance obligatoire à l'assurance pension (prolongation de 12 mois);**
- **justifiant de 30 années au moins d'assurance obligatoire à l'assurance pension (prolongation de 9 mois);**
- **justifiant de 30 années au moins d'assurance obligatoire à l'assurance pension (prolongation de 6 mois);**
- **particulièrement difficiles à placer (prolongation de 6 mois).**

Il s'agit donc a priori de personnes qui ont plus de difficultés à trouver un emploi que d'autres.

La CEP•L ne peut accepter que, au cas où ces gens trouvent un emploi, le cas échéant même sur leur propre initiative, qui serait à durée déterminée ou qui ne serait pas concluant, ils seraient alors privés du reste de la période d'indemnisation de chômage à laquelle ils auraient normalement eu droit.

Par ailleurs, en ordre subsidiaire, la CEP•L estime que l'article L.521-6 (4) projeté devrait se référer uniquement aux paragraphes (3) et (4) de l'article L.521-11.

51. 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.

Le texte du projet sous analyse ne reprend pas cette disposition.

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

2.4. Début de l'indemnisation et convention d'activation: de nombreuses questions restent en suspens

52. Le texte précise le début de l'indemnisation et indique clairement qu'aucune indemnité n'est due pour des périodes couvertes par la relation de travail, donc y compris les périodes de préavis, rémunéré ou non rémunéré ou par des périodes d'incapacité de travail dépassant ou suivant l'expiration de la relation de travail.

Selon le commentaire des articles, étant donné que la relation de travail se termine avec la dernière journée du préavis légal, les périodes de congé restant payées au salarié après la fin du contrat, ne sont pas à considérer comme journées de chômage.

Le texte du projet est cependant muet à ce sujet.

53. Il est écrit dans l'accord tripartite que „les périodes de congé payé dépassant ou suivant la fin du contrat ne seront à l'avenir plus considérées comme facteur retardant le début du paiement de l'indemnité de chômage“.

Le texte du projet de loi est en accord avec les engagements des partenaires sociaux du mois d'avril dernier.

Seul le commentaire de l'article 15 du projet de loi exprime exactement le contraire de ce qui est manifestement voulu par le législateur. Il y a partant lieu de redresser cela.

La CEP•L approuve en outre ce changement législatif, alors qu'il est en effet injuste de pénaliser le travailleur qui n'a pas pris ou pas pu prendre son solde de congé au cours de la relation de travail.

54. Le projet énonce qu'„aucune indemnité n'est toutefois due ni pour une journée de chômage isolée, ni pour le samedi et/ou le dimanche constituant la ou les uniques journées de chômage“.

Selon le commentaire des articles, ceci a pour conséquence que le chômage peut désormais débiter un samedi ou dimanche constituant le début d'une période dépassant ces journées. Ceci a pour effet que les travailleurs dont la relation de travail se termine un vendredi ou samedi, sont admissibles à partir du samedi ou dimanche et n'ont de ce fait pas d'interruption dans leur affiliation auprès de l'assurance obligatoire.

55. Le projet de loi préconise 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.

Si l'ADEM a failli à ses obligations, il sera dérogé à l'observation de ce délai de carence.

56. 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 sera proposée aux jeunes chômeurs au plus tard à la fin de leur troisième mois d'inscription et aux chômeurs adultes au plus tard à la fin de leur sixième mois d'inscription.

57. La CEP•L s'oppose à voir appliquer une période de carence de six mois au détriment des personnes qui suivent une mesure active en faveur de l'emploi. Qu'est-ce qui justifie une telle pénalisation de ces personnes?

Si à l'issue de la mesure en faveur de l'emploi ces personnes ne bénéficient pas d'un contrat de travail ou encore d'une autre mesure, pourquoi encore aggraver leur situation, déjà précaire? Les auteurs du projet ne fournissent aucune réponse à ces questions dans leur texte.

Se pose en outre la question de savoir de quelle manière la personne, qui se voit imposer à tort un délai de carence de six mois alors que l'Administration n'a pas rempli les obligations fixées dans la convention d'activation, saisit la commission spéciale instituée par l'article L.527-1 (2) du Code du Travail. Les auteurs du projet de loi doivent expliciter le texte sur ce point. S'agit-il d'une lettre recommandée? Dans quel délai sera-t-elle à adresser à la commission et dans quel délai celle-ci devra-t-elle trancher?

58. A titre subsidiaire, la CEP•L estime pour finir qu'il est de toute façon insuffisant de limiter la non-application de la période de carence au cas où l'Administration ne satisfait pas aux obligations fixées dans la convention d'activation. Le non-respect par l'Administration de 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, doit également déclencher le mécanisme protecteur en faveur du demandeur d'emploi et faire tomber la période de carence.

59. Quant à la convention d'activation, quelques questions restent sans réponse. 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?

L'Administration de l'emploi disposera-t-elle en outre de l'infrastructure nécessaire pour traiter de manière approfondie tous ces dossiers?

60. En ordre subsidiaire encore, la CEP•L tient à relever 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 deux types de CAT 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 (cf. point 43 du présent avis).

Or, le commentaire des articles du projet sous rubrique 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.

2.5. Obligations du demandeur d'emploi à préciser

61. Le projet de loi prévoit qu'après trois non-présentations consécutives du demandeur d'emploi indemnisé aux rendez-vous fixés, il perd le droit aux indemnités de chômage pour toute la période encore due.

62. Le chômeur devra en outre 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.

La CEP•L est d'avis que le texte devrait prévoir de quelle manière la preuve des efforts propres sera à rapporter par le demandeur d'emploi.

63. L'ADEM garantira le respect du principe du contradictoire avant la prononciation définitive d'une sanction à l'égard du chômeur indemnisé.

2.6. Principe de la proportionnalité pour la durée d'indemnisation: la fin ne justifie pas les moyens

64. Actuellement une durée maximale d'indemnisation de douze mois ou 365 jours de calendrier par période de 24 mois est applicable.

Le projet de loi compte instaurer le principe de la proportionnalité de la période d'indemnisation: la période d'indemnisation ne pourra plus dépasser la durée effectivement travaillée dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée.

65. Ainsi la personne qui au bout d'un contrat de travail à durée déterminée de six mois se retrouve sans emploi sera admise aux indemnités de chômage pour une durée maximale de six mois.

La CEP•L préférerait une solution plus ciblée, permettant d'éviter de pénaliser tous les demandeurs d'emploi concernés par cette nouvelle règle.

Ainsi le législateur devrait-il faire une distinction entre les „fraudeurs“ qui travaillent quelques mois pour pouvoir ensuite être indemnisés et les demandeurs d'emploi qui, eu égard à leur profil, éprouvent réellement des difficultés pour se réinsérer dans le marché de l'emploi.

La CEP•L regrette en outre que le projet ne contienne aucune analyse chiffrée documentant les abus commis à ce jour par des demandeurs d'emploi.

S'il s'agit d'un phénomène limité, la fin ne justifie ici vraiment pas les moyens.

2.7. Dégradation inadmissible de la situation des jeunes demandeurs d'emploi et création d'un dispositif d'orientation imparfait

66. Actuellement, le jeune qui, à la fin de sa formation de base à plein temps, se trouve sans emploi, est assimilé au travailleur habituellement occupé par un employeur, à condition qu'il soit domicilié sur le territoire luxembourgeois à la fin de sa formation.

Il est dispensé de la condition de stage pour avoir droit à l'indemnité de chômage, pourvu qu'il s'inscrive comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics dans les douze mois suivant la fin de sa formation, qu'il n'ait pas dépassé l'âge de vingt et un ans le jour de son inscription et qu'il demeure inscrit comme demandeur d'emploi au cours des périodes ci-après.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal du 31 juillet 1987 portant relèvement de la limite d'âge prévue pour l'indemnisation des jeunes chômeurs stipule que cette limite d'âge est portée à:

- vingt-trois ans accomplis dans l'intérêt du chômeur détenteur d'un certificat d'études portant sur cinq années au moins d'études secondaires ou secondaires techniques ou d'études reconnues équivalentes par le ministre de l'Éducation nationale, terminées avec succès, lorsqu'il justifie avoir continué ses études dans un ou plusieurs établissements spécialisés dans le cadre d'une formation ininterrompue à plein temps;
- vingt-cinq ans accomplis dans l'intérêt du chômeur détenteur du diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques ou du diplôme de technicien ou détenteur d'un diplôme ou d'un certificat d'études reconnu équivalent par le ministre de l'Éducation nationale, lorsqu'il justifie avoir continué ses études dans un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur, universitaires ou non universitaires, dans le cadre d'une formation ininterrompue à plein temps de moins de quatre années;
- vingt-huit ans accomplis dans l'intérêt du chômeur visé au tiret qui précède lorsqu'il justifie l'accomplissement d'une formation ininterrompue à plein temps de quatre ans au moins dans un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur, universitaires ou non universitaires.

66bis. Le droit à l'indemnité de chômage complet du jeune visé 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.

67. En cas d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le jeune touche 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.

Toutefois, l'adolescent âgé de seize ans et de dix-sept ans accomplis et qui ne justifie pas avoir passé avec succès un examen de fin d'apprentissage touche une indemnité correspondant à quarante pour cent du salaire social minimum auquel il pourrait prétendre en cas d'occupation normale comme travailleur non qualifié.

68. Toutes ces dispositions s'appliquent tant au jeune qui a terminé un cycle d'études déterminé qu'à celui qui renonce à la poursuite de ses études en cours de formation. Elles s'appliquent également au jeune qui a déjà occupé un emploi sans répondre à la condition de stage, de même qu'au jeune stagiaire et apprenti qui se trouve sans emploi à la fin de sa formation soit en raison de la résiliation du contrat de stage ou d'apprentissage par l'employeur ou sur la base d'un commun accord, soit à la suite de l'interruption de la formation en cours.

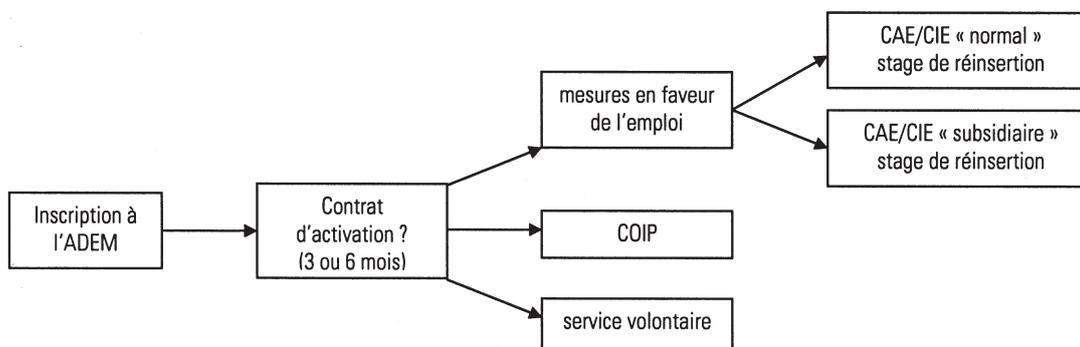
En cas de renonciation aux études ou à la formation au cours d'une année d'études ou de formation, la période de stage prévue ne prend cours qu'à la fin de l'année scolaire.

Aucune indemnité n'est toutefois due lorsque le chômage résulte de l'abandon non justifié d'un poste de travail, d'un licenciement pour motif grave ou de la résiliation du contrat d'apprentissage ou du contrat de stage pour motif grave.

69. Dans la mesure où le Gouvernement entend éviter les décrochages scolaires en éliminant tout facteur qui pourrait être considéré comme incitatif à quitter prématurément l'école, il est maintenant proposé d'abandonner le paiement d'une indemnité de chômage aux jeunes sortants d'école.

En contrepartie, les jeunes en question devront, selon l'exposé des motifs, être obligatoirement pris en charge **soit** sous la forme d'une mesure active en faveur de l'emploi **soit** dans le cadre des projets de réforme actuellement en cours d'élaboration au sein du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (nouveau projet de loi portant entre autres **organisation des cours de formation professionnelle au CNFPC** qui s'adressent à des jeunes qui ne remplissent pas les critères pour accéder au régime professionnel de l'enseignement secondaire technique respectivement aux jeunes qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour accéder au marché de l'emploi et aux

jeunes ayant quitté prématurément l'école) **respectivement** au sein du ministère de la Famille et de l'Intégration (**service volontaire** pour jeunes non qualifiés en situation de décrochage scolaire).



70. La Chambre des employés privés s'oppose à cette modification qui constitue, à ses yeux, une dégradation inadmissible des conditions de vie des jeunes diplômés, mais aussi des décrocheurs.

En dehors de la détérioration des conditions matérielles des jeunes concernés, cette mesure laisse entendre que ces jeunes abandonnent volontairement leurs études afin de pouvoir bénéficier de l'indemnité de chômage.

La Chambre des employés privés ne peut aucunement souscrire à cette insinuation.

Orientation du jeune demandeur d'emploi: dispositif projeté imparfait

71. En dehors de ces considérations sociales qui l'amènent à rejeter les modifications projetées (cf. infra), la Chambre des employés privés s'interroge, en ordre subsidiaire, sur la mise en oeuvre de cette „innovation“ qui consiste à orienter obligatoirement les jeunes soit dans une mesure active en faveur de l'emploi soit dans le cadre des projets de réforme actuellement en cours d'élaboration au sein du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, soit dans le service volontaire.

Ce mécanisme nécessite l'intervention de trois ministères différents afin d'apprécier la meilleure solution pour le jeune concerné. Est-ce que l'ADEM sera coordinatrice de ce système? Est-ce qu'elle dispose des moyens pour le faire?

Dans quels délais cette orientation doit se faire?

Est-ce que cela se fait via le nouveau contrat d'activation introduit par le présent projet qui suscite par ailleurs de multiples questions aux yeux de la CEP•L? (cf. supra)

72. Cette ribambelle de dégradations de la situation des jeunes chômeurs et les multiples incohérences et questions que soulève le dispositif projeté par le Gouvernement, amènent la Chambre des employés privés à le rejeter et à demander le maintien des articles L.522-1, L.522-2 et L.522-3 actuels du Code du Travail.

73. En ce qui concerne les deux possibilités offertes au chômeur au niveau des mesures en faveur de l'emploi, la CEP•L renvoie à ses remarques élaborés dans la partie 5 du présent avis.

Orientation vers des cours d'orientation et d'initiation professionnelles (COIP): dégradation financière pour le jeune et population cible hétérogène

74. Par ailleurs, cette mesure met sur un pied d'égalité les décrocheurs scolaires et les jeunes diplômés qui ont la malchance de ne pas trouver immédiatement un emploi.

Ces jeunes diplômés devraient donc, le cas échéant, suivre avec les décrocheurs scolaires des cours d'orientation et d'initiation professionnelles (COIP).

En effet, 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“.

La CEP•L estime toutefois que les jeunes diplômés et les décrocheurs ne constituent pas une population cible assez homogène afin de suivre des formations similaires.

Les jeunes diplômés peuvent le cas échéant suivre des formations complémentaires à leur formation initiale, alors que les décrocheurs pourraient avoir besoin d'un encadrement plus spécifique et des formations de base plus élémentaires.

75. Au niveau financier, la „rémunération“ des COIP constitue une nette dégradation par rapport au système actuel d'indemnité de chômage.

En effet, le projet de loi No 5593 précité stipule que le ministre peut verser à un apprenant mineur fréquentant régulièrement (au moins 80% des cours) les cours d'orientation et d'initiation professionnelles soit dans le Centre, soit au lycée une aide à la formation ne pouvant dépasser vingt-cinq euros par mois (indice 100).

Pour être éligible, le jeune apprenant, ensemble avec les personnes faisant partie de la communauté domestique où il vit, ne doit pas disposer de ressources d'un montant supérieur aux limites fixées par règlement grand-ducal.

Ensuite, le ministre peut verser à une personne majeure de moins de 25 ans fréquentant les cours au Centre et qui n'est pas sous contrat d'apprentissage, une indemnité de formation dont le montant ne peut dépasser cent trente-deux euros (indice 100) par mois à condition qu'elle

- suive régulièrement les cours dispensés en présentant un taux de fréquentation d'au moins quatre-vingts pour cent de la durée totale des cours,
- dispose, soit à titre individuel, soit ensemble avec les personnes faisant partie de la communauté domestique dans laquelle elle vit, de ressources d'un montant inférieur aux limites fixées à l'article 5 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Pour la détermination des ressources est appliqué l'article 19 de la loi précitée. Le ministre peut demander au Fonds national de solidarité de déterminer les ressources du bénéficiaire de l'indemnité de formation.

L'indemnité de formation est soumise aux charges sociales prévues en matière de salaire.

76. Actuellement, le jeune qui touche 70% du salaire minimum obtient donc 1.052 euros (indice courant). 40% du salaire social minimum équivalent actuellement à 600 euros.

Si, dans le futur il touche l'aide à la formation, il obtiendra 163 euros (indice courant).

L'indemnité de formation s'élève à l'indice courant à 861 euros. Il faut toutefois préciser que l'octroi de cette indemnité de formation est conditionné par le respect des dispositions de l'article 5 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Au reste, il y a à relever que l'aide et l'indemnité de formation sont facultatives et ne constituent pas un droit acquis pour les personnes concernées.

Par ailleurs, la CEP•L se demande si les parents des jeunes âgés de plus de 18 ans ont droit aux allocations familiales si leur enfant suit des cours organisés par le CNFPC.

La CEP•L estime en tout cas qu'il devrait être garanti que ces parents puissent bénéficier de ces prestations, ce d'autant plus que les parents des jeunes poursuivant à titre principal des études les touchent au-delà de l'âge de 18 ans de leurs enfants.

Les mêmes questions se posent quant aux avantages fiscaux dont bénéficient les parents de jeunes poursuivant leurs études au-delà de 18 ans.

Orientation vers le service volontaire: dégradation financière pour le jeune et détournement de la finalité du service volontaire

77. Si le jeune devait faire un service volontaire, il y aurait également une perte de droits au niveau financier par rapport à la situation actuelle.

Selon la nouvelle „prise en charge“ financière du jeune volontaire, par rapport à la loi actuelle de 1999, la situation du jeune volontaire connaît une nette dégradation au niveau de ses conditions sociales et financières.

En effet, le projet de loi sur le service volontaire adopté le 21 juillet 2006 par le Gouvernement en Conseil prévoit un caractère désormais facultatif et une variabilité de l'argent de poche du jeune volontaire, à charge des organismes d'accueil et d'envoi et le remboursement total ou partiel par l'Etat introduisent une précarisation des conditions financières du jeune.

Comme le projet de loi met fin à l'allocation automatique forfaitaire par l'Etat du 1/5e du SSM, les jeunes gens sont soumis aux appréciations aléatoires et au bon vouloir des organismes d'accueil et d'envoi en ce qui concerne le principe et montant des sommes leur allouées.

77bis. En plus, le projet de loi relatif au service volontaire opère justement l'abolition du système de la prise en compte de la période accomplie en tant que volontaire pour le stage prévu au titre de la législation pour l'octroi des indemnités de chômage complet. Ainsi, le jeune ne pourra même pas toucher l'indemnité de chômage à l'issue de son service volontaire.

La Chambre des employés privés s'oppose dès lors formellement à la suppression des droits en matière de chômage des jeunes sur base tant du projet de loi sur le maintien dans l'emploi que de celui réformant le service volontaire de jeunes, d'autant plus que le service volontaire est une mesure ne garantissant aucunement une insertion subséquente des jeunes gens dans le cadre des organismes d'accueil ou d'envoi après l'accomplissement de leur volontariat. Au contraire, le service volontaire reste une phase transitoire obligeant les jeunes à se réorienter par la suite auprès d'autres organismes ou sociétés du marché du travail.

77ter. Finalement, la CEP•L s'interroge sur l'opportunité d'orienter les jeunes décrocheurs vers un service volontaire.

Jusqu'à présent, l'objet du volontariat consiste à recueillir des jeunes gens animés par un esprit idéaliste, s'engageant en majeure partie pour une cause noble dans des projets de service volontaire d'intérêt général.

Le projet de loi relatif au service volontaire des jeunes adopté par le Gouvernement en date du 21 juillet 2006, en guidant les jeunes défavorisés et/ou en décrochage scolaire vers le volontariat, couvre une population hétérogène avec des ambitions et perspectives divergentes, ce qui pourrait entraîner un détournement de la nature du service volontaire par une déviation de sa destination principale.

La CEP•L demande ainsi une autre solution pour la problématique des décrocheurs scolaires, respectivement des jeunes défavorisés, permettant notamment de les inclure dans de véritables cadres formateurs leur ouvrant une réelle chance d'apprentissage ou de formation en vue de leur insertion sociale et professionnelle.

Les décrocheurs ont en effet souvent besoin d'un encadrement spécifique leur permettant de réussir leur réintégration professionnelle et, le cas échéant, sociale. Ainsi, le service volontaire ne constitue pas nécessairement un instrument de (ré)insertion valable.

2.8. Chômage des indépendants

78. La CEP•L salue le fait qu'il est proposé de mettre en place certaines garanties permettant d'éviter des abus constatés en relation avec le montant des revenus déclarés (prise en compte exclusive des revenus pour lesquels des cotisations sociales ont effectivement été versées au cours des deux derniers exercices cotisables).

En contrepartie, la période de stage en vue de pouvoir bénéficier d'indemnités de chômage est ramenée de cinq à deux ans.

2.9. Chômeurs non indemnisés

79. Les moyens de sanction de l'ADEM par rapport aux demandeurs d'emploi non indemnisés sont renforcés en portant, en cas de comportement fautif répété, la période de suspension du dossier de deux à six mois.

*

3. HEURES SUPPLEMENTAIRES

80. Actuellement, le Code du Travail dispose que toute prestation d'heures supplémentaires est subordonnée à une autorisation préalable du ministre du Travail.

Le recours à des heures supplémentaires est limité aux cas exceptionnels suivants:

- pour prévenir la perte de matières périssables ou éviter de compromettre le résultat technique du travail;
- pour permettre des travaux spéciaux tels que l'établissement d'inventaires ou de bilans, les échéances, les liquidations et les arrêtés de compte;
- dans des cas exceptionnels qui s'imposeraient dans l'intérêt public et en cas d'événements présentant un danger national.

81. Le ministre du Travail peut accorder des autorisations exceptionnelles de prester des heures supplémentaires dans des cas dûment justifiés et sans incidence directe sur le marché du travail.

A cet effet l'employeur introduit auprès de l'Inspection du travail et des mines une requête motivée assortie, sous peine d'irrecevabilité, de justifications sur les circonstances exceptionnelles qui la motivent et sur les raisons susceptibles d'exclure le recours à l'embauche de travailleurs salariés complémentaires. La requête doit être accompagnée de l'avis de la délégation d'établissement, s'il en existe.

Le ministre du Travail, qui statue sur la base de rapports établis par l'Inspection du travail et des mines et par l'Administration de l'emploi, peut déterminer un contingent, mensuel ou annuel, d'heures supplémentaires par travailleur occupé dans l'établissement.

82. Aucune autorisation pour heures supplémentaires n'est cependant requise pour:

- des travaux entrepris en vue de faire face à un accident survenu ou imminent;
- des travaux d'urgence à effectuer aux machines et à l'outillage ou des travaux commandés par un cas de force majeure, mais uniquement dans la mesure nécessaire pour éviter une entrave sérieuse à la marche normale de l'établissement.

Dans ces cas, le chef d'entreprise doit informer la direction de l'Inspection du travail et des mines avec indication des motifs ayant entraîné la prestation d'heures supplémentaires. Si les heures supplémentaires consacrées à l'accomplissement des travaux visés ci-avant se répartissent sur plus de trois jours par mois, une autorisation du ministre du Travail est requise.

83. Dans un souci de simplification administrative, l'idée du projet sous rubrique est de remplacer la procédure d'autorisation ministérielle par une simple notification préalable des heures supplémentaires à condition cependant que celle-ci soit assortie d'un avis favorable de la délégation s'il en existe ou, pour les entreprises occupant moins de quinze salariés, d'un avis favorable des salariés concernés.

Dans ce cas la notification vaut autorisation ministérielle.

Dans des cas dûment justifiés et sans incidence directe sur le marché du travail, des heures supplémentaires peuvent être prestées à condition pour l'employeur de respecter la procédure préalable de notification, ou le cas échéant d'autorisation.

En cas d'avis défavorable ou équivoque, la procédure d'autorisation actuelle devra continuer à trouver application afin de ne pas laisser à la délégation le pouvoir unique de décision quant à la

nécessité de faire prester des heures supplémentaires. Le ministre du Travail statue alors sur la base de rapports établis par l'Inspection du travail et des mines et par l'Administration de l'emploi.

Il n'est plus explicitement prévu que le ministre du Travail peut déterminer un contingent, mensuel ou annuel, d'heures supplémentaires par travailleur occupé dans l'établissement.

La procédure de notification et/ou d'autorisation jouera également pour les heures supplémentaires consacrées à l'accomplissement des travaux urgents qui se répartissent sur plus de trois jours par mois.

84. Actuellement, dans les secteurs, branches ou entreprises souffrant d'une pénurie de main-d'oeuvre et dont le rendement n'est pas susceptible d'être notablement amélioré par des mesures d'organisation du travail, de mécanisation ou de rationalisation, des conventions collectives peuvent déroger au régime légal sur la durée de travail sans que le total des heures de travail puisse dépasser dix heures par jour et quarante-huit heures par semaine.

Dorénavant, le total des heures de travail ne pourra dépasser dix heures par jour et quarante-quatre heures par semaine.

Pour sortir leurs effets, de telles conventions doivent actuellement être approuvées au préalable par le ministre du Travail. La durée de ces dérogations au régime légal sur la durée de travail ne peut excéder deux ans au maximum.

Dorénavant, de telles conventions collectives doivent être notifiées au préalable au ministre ayant le Travail dans ses attributions.

85. La CEP•L estime qu'a priori les heures supplémentaires devraient être réduites le plus possible, non seulement pour protéger les travailleurs concernés, mais également afin de ne pas constituer un frein à la création d'emplois qui pourraient revenir à des chômeurs.

Dans cette optique, la Chambre des employés privés demande une application consciencieuse et un contrôle scrupuleux du registre spécial prévu à l'article L.211-27 du Code du Travail qui stipule que *„l'employeur est tenu d'inscrire sur un registre spécial ou sur un fichier toutes les prolongations de la durée normale de travail, les heures prestées les dimanches et jours fériés légaux ainsi que les rétributions payées de l'un ou de l'autre de ces chefs. Ce registre ou fichier est à présenter à toute demande de la part des agents de l'Inspection du travail et des mines“*.

En cas d'infraction ou de tentative d'infraction aux dispositions légales en matière d'heures supplémentaires, les sanctions prévues par le Code du Travail (amende de 251 à 15.000 euros) devraient être systématiquement appliquées.

86. Le présent projet ne change pas quant au fond la procédure en matière d'autorisations des heures supplémentaires.

Certes, elle offre aux délégations du personnel la possibilité d'influer sur les décisions de l'employeur puisque leur accord le dispense de l'autorisation ministérielle.

Mais pour conférer à l'avis défavorable de la délégation du personnel un véritable impact, cet avis devrait indiquer de manière précise les raisons ayant amené la délégation à exprimer son désaccord.

Il faudrait ensuite prévoir explicitement que, si les rapports de l'ITM et de l'ADEM recommandent l'autorisation ministérielle en cas d'avis défavorable de la délégation du personnel, ces recommandations doivent être justifiées par écrit – les arguments de la délégation devant être pris en considération – et communiquées à la délégation du personnel.

Ces remarques valent mutatis mutandis pour les modifications projetées concernant la procédure d'autorisation du travail de jour férié légal.

87. Par ailleurs, la CEP•L salue la précision à l'article L.211-26 du Code du Travail, qu'en absence de délégation du personnel, il appartient aux salariés concernés de rédiger un avis relatif à la prestation d'heures supplémentaires.

La CEP•L tient à relever que cette précision rend nécessaire une adaptation subséquente de l'article L.211-26 du Code du Travail concernant la procédure de délivrance des autorisations ministérielles.

4. APPRENTISSAGE ADULTES

88. Selon le commentaire des articles, 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 travaillé 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.

89. 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 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 adultes 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.

90. La Chambre des employés privés s'interroge 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 cet instrument.

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 des personnes concernées la deuxième voie de qualification.

91. Par ailleurs, 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.

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

Cette étude devrait confirmer que l'introduction d'une nouvelle limite d'âge minimale de 23 ans exclura un nombre important des apprentis adultes actuels.

La CEP•L estime dès lors 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 adultes en toute connaissance de cause.

91bis. En ordre subsidiaire, la CEP•L s'interroge sur l'origine du délai de 25 mois de travail salarié pour être admissible à l'apprentissage adultes. Cette disposition excluait d'office tous les salariés bénéficiant d'un contrat à durée déterminée de 24 mois.

92. A titre subsidiaire encore, la CEP•L tient à relever que les modifications projetées rendraient nécessaire des adaptations au niveau du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 2000 portant organisation de l'apprentissage pour adultes.

5. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES

93. Le projet de loi sous analyse vient également 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.

94. Le projet de loi No 5501 apportait un certain nombre de modifications au niveau du dispositif des mesures en faveur de l'emploi.

Il existe actuellement trois mesures en faveur de l'emploi des jeunes de moins de trente ans:

- le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur public;
- le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé;
- le stage d'insertion dans le secteur privé.

Dans un souci de simplification et de meilleure lisibilité des mesures existantes, le projet No 5501 prévoyait de remplacer le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé et le stage d'insertion – deux mesures ayant des finalités presque identiques – par une seule mesure, à savoir un contrat d'initiation à l'emploi.

Le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur public devait prendre la dénomination de contrat d'appui-emploi.

Ceci est repris tel quel dans le projet de loi sous rubrique.

Il reste dès lors deux mesures spécifiques en faveur de l'emploi des jeunes:

- le contrat d'appui-emploi (CAE) pour le secteur public (Etat, communes, syndicats de communes, établissements publics, établissements d'utilité publique);
- le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) pour le secteur privé (entreprises du secteur privé, associations sans but lucratif).

95. Comme dans son avis d'octobre 2005, la Chambre des employés privés salue cette simplification qui devrait en effet faciliter le recours à ces mesures.

Mais elle est d'avis que la délimitation entre contrat d'appui-emploi et contrat d'initiation à l'emploi n'est pas assez claire: elle se demande quelle catégorie de contrat doit être utilisée par des établissements publics gérés selon le droit privé.

96. Une remarque doit également être formulée en ce qui concerne l'articulation de ce projet modifiant le contrat d'auxiliaire temporaire et le stage d'insertion professionnelle avec le projet de loi No 5144 contribuant au rétablissement du plein emploi.

Ce projet de loi No 5144 met en place des activités d'insertion et de réinsertion qui reposent sur les mesures en faveur de l'emploi existantes, soit le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion (devenant CAE/CIE dans le projet sous analyse) et le stage de réinsertion professionnelle dans les conditions et selon les modalités introduites par la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.

97. La différence apportée par le projet No 5144 réside dans le fait que le taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi est majoré pour le porter à 100%, ce afin d'inciter davantage les entreprises à recourir à ces mesures en faveur de l'emploi.

Les indemnités versées aux bénéficiaires d'un contrat d'auxiliaire temporaire, d'un stage d'insertion ou d'un stage de réinsertion professionnelles auprès d'une entreprise détenant l'agrément ministériel au sens du projet No 5144 ou auprès d'une institution de droit public seront entièrement prises en charge par le Fonds pour l'emploi (alors que les entreprises ne bénéficiant pas d'un tel agrément continueront à supporter, selon les cas, entre 15% et 60% de l'indemnité en question).

Outre les indemnités précitées, le Fonds pour l'emploi prend en charge les frais du personnel.

De même, les frais liés à la formation des bénéficiaires et les frais de fonctionnement peuvent également être pris en charge.

98. La CEP•L tient à relever que la combinaison des deux projets de loi précités suscite des interrogations.

99. Selon l'exposé des motifs du projet 5144 initial, (page 7), „*les stipulations du point 1. visent avant tout à assurer une prééminence à l'ensemble des dispositifs en place auprès de l'Administration de l'emploi visant une activation de demandeurs d'emploi, avant d'appliquer les dispositions de la présente loi à leur égard.*

De ce fait, les dispositions de la présente loi sont tout à fait subsidiaires à tous les autres dispositifs en place au stade actuel et ne visent qu'exclusivement les demandeurs d'emploi pour lesquels il n'a pas été possible de trouver un emploi sur le marché du travail endéans les délais définis à l'article 3 paragraphe (1) point 1.“

100. La CEP•L se demande comment s'opérera et à qui appartiendra le choix entre la conclusion d'un CAE/CIE dans le cadre du présent projet de loi (CAE ou CIE „normal“) ou la conclusion de ces mêmes contrats dans le cadre du projet No 5144 (CAE ou CIE „subsidiaire“)?

A priori, l'ADEM devrait gérer l'application de dispositions résultant des deux projets de loi.

101. Les entreprises ou institutions agréées au sens du projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi ne risquent-elles pas de ne vouloir recourir qu'à des jeunes sous CIE/CAE „subsidiaires“ afin de bénéficier d'une participation accrue de l'Etat?

101bis. Il est même envisageable qu'une entreprise agréée se voie mettre à disposition des jeunes ayant conclu avec l'ADEM un CIE „normal“ et des jeunes sous CIE „subsidiaire“. On serait alors en présence de mesures identiques mais aux modalités pratiques et conditions différentes.

102. Enfin, la CEP•L fait observer que la terminologie employée dans le projet de loi No 5144 devra être adaptée suite à l'adoption du présent projet de loi, ce dans un souci de meilleure compréhension.

5.1. Le Contrat d'Appui-Emploi

103. Les auteurs du projet entendent réviser le contrat d'auxiliaire temporaire (CAT) dans le sens d'une activation précoce et d'une responsabilisation du jeune demandeur d'emploi.

Contrairement à son prédécesseur, le contrat d'appui-emploi (CAE) n'est pas ouvert aux entreprises du secteur privé, ni aux associations sans but lucratif mais seulement à l'Etat, aux communes et syndicats de communes ainsi qu'aux établissements publics ou aux établissements d'utilité publique.

L'objet reste le même: offrir au jeune de moins de 30 ans, inscrit depuis un mois au moins en tant que demandeur d'emploi, une initiation pratique et théorique afin de faciliter son intégration respectivement sa réintégration sur le marché du travail.

Si le CAT est conclu entre l'employeur et le jeune demandeur d'emploi, le contrat d'appui-emploi est conclu entre l'ADEM et le jeune, ceci afin de – selon les auteurs du projet – garantir une meilleure emprise de l'ADEM sur le candidat alors qu'il a été constaté que les jeunes seraient moins enclins à chercher un emploi à partir du moment qu'ils bénéficient d'une mesure en faveur de l'emploi dans le secteur public.

Par ailleurs, cette disposition donne également plus de flexibilité à l'ADEM vis-à-vis des promoteurs publics lorsque ceux-ci ne satisfont pas à leurs obligations à l'égard des jeunes demandeurs d'emploi engagés sous contrat d'appui-emploi (CAE).

104. La Chambre des employés privés demande que le projet précise la juridiction compétente en cas de litige relatif à un contrat d'appui-emploi.

Par ailleurs, la CEP•L avait fait remarquer que l'article 1er nouveau, qui prévoit que le CAE est conclu entre le jeune et l'ADEM, n'est pas compatible avec l'article 11 nouveau qui parle d'un CAE conclu par l'Etat ou par un établissement public.

L'article L. 543-1 du Code du Travail n'est toujours pas compatible avec l'article L. 543-11 du même Code pour des raisons identiques.

5.1.1. Obligations du promoteur

105. Pendant la durée du contrat d'appui-emploi, le jeune est mis à la disposition d'un promoteur étatique, d'une commune, d'un syndicat de communes ou d'un établissement public ou d'utilité publique.

Selon le projet initial, dans sa demande de mise à disposition, le promoteur 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 actuel exige que le promoteur joigne à leur 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.

106. La CEP•L salue le fait que le promoteur doive joindre à sa demande de mise à disposition d'un jeune demandeur d'emploi une description des tâches à accomplir et un profil du poste à remplir.

La CEP•L regrette que le défaut de joindre à la demande une description des tâches ne soit plus, comme dans le projet initial, 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.

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 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.

Dorénavant, l'Administration de l'emploi peut refuser à une entreprise la mise à disposition d'un jeune demandeur d'emploi dans le cadre d'un CAE en cas d'abus manifeste par l'employeur de la mesure.

La CEP•L salue cette nouvelle disposition et espère qu'elle permettra de sanctionner les employeurs ayant recours au CAT au lieu du contrat à durée déterminée.

5.1.2. Le tuteur

107. Le tuteur du jeune qui doit être désigné est chargé de l'encadrer durant sa mise à disposition, de communiquer à l'ADEM **d'un commun accord** avec le jeune, les compétences et déficiences constatées, les progrès à accomplir par l'intéressé pendant la mise à disposition.

Il se tient informé sur les besoins et l'évolution du jeune et assure son encadrement par une communication active avec l'ADEM.

Il procède, à l'échéance du contrat, à une évaluation du jeune demandeur d'emploi.

Dans le projet initial, le tuteur devait suivre une formation destinée à le familiariser avec son rôle. Il a été renoncé pour des raisons de lourdeur administrative à prévoir une formation pour les tuteurs.

La CEP•L souligne le rôle crucial du tuteur, qui pour être efficace, doit accompagner le jeune au cours de la mise à disposition et l'évaluer afin de le prévenir à l'avance si la mesure sera concluante ou pas.

108. Dans son premier avis, la CEP•L accueillait favorablement la description précise des tâches du tuteur ainsi que le fait qu'il devait suivre une formation pour encadrer le jeune, ce qui devrait mener à une meilleure prise en charge de celui-ci.

La CEP•L regrette donc la suppression de cette formation.

Par ailleurs, la CEP•L estime qu'il serait utile de préciser, comme c'est actuellement le cas, qu'il appartient au promoteur de désigner le tuteur.

Finalement, la CEP•L demande le maintien de l'obligation du promoteur de délivrer au jeune, à l'expiration du contrat, un certificat de travail sur la nature et la durée de l'occupation et sur les formations suivies.

De même, la CEP•L souhaite voir repris le contenu de l'article L. 143-10 du Code du Travail (ancien article 10 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi de jeunes) qui prévoit l'obligation pour le promoteur, en cas de recrutement de personnel, d'embaucher prioritairement l'ancien bénéficiaire d'un CAE, qui est redevenu chômeur et dont le contrat est venu à expiration dans les trois mois qui précèdent celui du recrutement, ceci sans préjudice des dispositions légales et réglementaires régissant la procédure d'admission dans la fonction publique.

5.1.3. Durée du contrat d'appui-emploi

109. Le projet initial prévoyait, dans le souci d'une intégration plus rapide des personnes concernées, que la durée maximale du contrat d'appui-emploi passe de 12 à 9 mois, renouvellement compris et que sa durée minimale passe de 3 à 2 mois.

Le projet actuel revient à une durée comprise entre 2 et 12 mois, renouvellement compris.

Selon le commentaire des articles, comme l'ADEM peut mettre fin à tout moment au contrat en cas de non-respect de ses obligations par le demandeur d'emploi, la durée de douze mois semble être la durée optimale pour satisfaire aux objectifs définis par le contrat d'appui-emploi.

La possibilité, offerte actuellement aux communes et syndicats de communes, d'une seconde prolongation de 6 mois au maximum, à autoriser par le ministre de l'Emploi, est supprimée.

5.1.4. Congé

110. Le bénéficiaire d'un CAE a droit à 2 jours de congé par mois travaillé.

Dans son premier avis, la Chambre des employés privés demandait des précisions concernant cette disposition.

La CEP•L se félicite que l'indication selon laquelle le congé dû est cumulable ait été ajoutée.

Mais il importe également de préciser qu'en cas de début, rupture ou fin de contrat au cours d'un mois, le congé est dû au prorata des jours travaillés pendant ce mois.

Par ailleurs, il faudrait prévoir, à l'instar du nouveau contrat d'initiation à l'emploi (cf. infra), qu'en cas de travail de nuit, de travail supplémentaire, de travail pendant les jours fériés, de travail de dimanche, les bénéficiaires d'un CAE jouissent des mêmes avantages que le personnel régulier du promoteur concerné.

5.1.5. Fin du contrat d'appui-emploi

111. Actuellement, l'employeur peut résilier le contrat d'auxiliaire temporaire moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours au cours des six premières semaines du contrat initial, tandis que le jeune peut mettre fin au contrat d'auxiliaire temporaire moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours lorsqu'il s'est engagé dans les liens d'un contrat de travail.

Dans le projet de loi, le jeune peut mettre fin au CAE moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de 8 jours lorsqu'il peut faire valoir des motifs valables et convaincants.

Si le jeune ne respecte pas ses obligations vis-à-vis de l'ADEM, il peut être révoqué moyennant notification par lettre recommandée d'un préavis de 8 jours.

Une copie de cette lettre est communiquée au promoteur.

En cas de faute grave du jeune travailleur, l'ADEM peut, sur demande du promoteur, mettre fin au CAE.

112. Si le projet de loi prévoit que le jeune peut être révoqué à tout moment s'il ne remplit pas ses obligations, aucune disposition n'est prévue en cas de non-respect des obligations du promoteur. Est-ce que l'ADEM peut dans ce cas tout simplement, le cas échéant sans consulter le jeune concerné, mettre fin à la mise à disposition? Est-ce que l'ADEM doit intervenir si le jeune se plaint du comportement de son promoteur?

Le projet actuel ajoute simplement que L'ADEM peut refuser à un promoteur la mise à disposition d'un jeune en cas d'abus manifeste par le promoteur de la mesure.

Mais qu'en est-il une fois la mise à disposition accordée par l'ADEM?

5.1.6. Obligations du bénéficiaire d'un CAE

– *Suivi de formation obligatoire sur décision de l'ADEM:*

113. La CEP•L marque son accord au fait que le jeune demandeur ne puisse refuser, sans motif valable, de suivre les mesures de formation proposées par l'ADEM.

Elle estime toutefois que ces mesures ne devraient pas lui être imposées de manière unilatérale, mais qu'il devrait être impliqué dans le choix de celles-ci afin de mieux faire connaître ses propres planifications pour son futur parcours professionnel.

L'ADEM peut faire profiter le jeune, qui se trouve en mesure depuis six mois, d'une formation censée faciliter son intégration sur le marché de travail.

La Chambre des employés privés s'interroge sur l'opportunité de ce délai de six mois avant de pouvoir faire profiter le jeune d'une formation.

Elle estime qu'il serait plus logique de donner au jeune la possibilité de suivre, le cas échéant dès le début d'une mesure, des mesures de formation lui permettant ainsi de trouver plus facilement un emploi régulier sur le marché de travail.

Au cours de la mise au travail temporaire le jeune suit, si nécessaire, et selon le parcours d'insertion établi pour lui, en fonction de son niveau de formation, des cours de formation décidés et/ou organisés par l'ADEM et, le cas échéant, avec la coopération d'organismes publics et privés qui ont une activité dans le domaine de la formation.

Actuellement, ces cours de formation sont organisés d'office avec la coopération d'organismes publics et privés qui ont une activité dans le domaine de la formation.

La Chambre des employés privés se demande pour quelle raison cette coopération ne se fera dorénavant plus automatiquement.

– *Bilan de compétences:*

114. Dans ce contexte, il est nouveau que l'établissement d'un bilan de compétences soit uniquement possible si le jeune peut faire valoir une certaine expérience de travail.

La Chambre des employés privés estime que l'expérience de travail acquise au cours de l'exécution du contrat d'appui-emploi devrait déjà justifier l'établissement d'un bilan de compétences en fin de contrat.

Le jeune, bénéficiant d'un CAE et suivant une formation, qui s'engage dans un contrat de travail peut terminer sa formation moyennant accord du délégué à l'emploi des jeunes de l'ADEM.

Ce dernier est habilité à procéder à des visites des lieux de travail des bénéficiaires d'un CAE afin de s'assurer de la bonne exécution du contrat.

5.1.7. Indemnité versée au bénéficiaire d'un CAE

115. L'indemnité accordée au jeune demandeur d'emploi est fixée à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés pour une durée hebdomadaire de 32 heures.

Cette réduction du temps de travail est censée faciliter la recherche d'emploi et/ou la participation à des formations proposées par l'ADEM.

Actuellement, l'auxiliaire temporaire est autorisé à s'absenter, jusqu'à huit heures par mois, avec maintien de son indemnité, en vue de répondre à des offres d'emploi.

La CEP•L demande qu'il soit précisé que le bénéficiaire du CAE touche 80% du salaire social minimum mensuel payé pour un emploi à temps plein.

Le Fonds pour l'emploi prend en charge l'indemnité versée au jeune demandeur lié par un CAE concernant 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.

Le projet ne prévoit plus que l'auxiliaire temporaire, qui ne doit pas suivre des cours de formation a droit à cent pour cent du salaire social minimum, ni que 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 pour travailleurs qualifiés.

La prime de mérite que l'employeur peut verser à l'auxiliaire temporaire est également supprimée.

La Chambre des employés privés estime qu'il faudrait réintégrer dans le projet la disposition prévoyant le versement d'une prime de mérite facultative au bénéficiaire d'un CAE.

La Chambre des employés privés tient à relever qu'il est nécessaire d'adapter le règlement grand-ducal du 23 novembre 2000 établissant le contrat-type d'auxiliaire temporaire afin de tenir compte des modifications envisagées par le projet de loi sous rubrique.

5.2. Le Contrat d'Initiation à l'Emploi

116. Le contrat d'initiation à l'emploi remplace le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé et le stage d'insertion.

Il est signé entre l'employeur du secteur privé ou associatif, l'ADEM et le jeune.

Le secteur public n'est donc pas concerné par cette mesure.

Comme relevé ci avant, la CEP•L estime que la délimitation entre CAE et CIE n'est pas claire (cf. supra).

Par ailleurs, à l'instar du CAE, elle demande que le projet précise la juridiction compétente en cas de litige relatif à un contrat d'initiation à l'emploi.

Dans son avis d'octobre 2005, la CEP•L se demandait si les dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ne sont pas applicables au CIE, à l'instar du CAE.

Le projet actuel y répond par la négative.

L'ADEM peut proposer un contrat d'initiation à l'emploi (CIE) aux jeunes demandeurs d'emploi inscrits et âgés de moins de 30 ans accomplis.

La condition d'une durée d'inscription minimale d'un mois au moins est donc supprimée.

Le CIE a pour objectif d'assurer au jeune pendant les heures de travail une formation pratique, alors que le stage d'insertion actuel comprend des périodes alternées de formation pratique et de formation théorique.

Par ailleurs, la CEP•L est d'avis que le bénéficiaire d'un CIE devrait continuer à pouvoir bénéficier d'un bilan des compétences établi par l'Administration de l'emploi.

5.2.1. Obligations du promoteur

117. Pour assurer dans la mesure du possible que le jeune ne constitue pas simplement une main-d'oeuvre bon marché, les auteurs du projet soulignent le rôle important du promoteur dans l'intégration du marché de l'emploi par le jeune.

Selon le projet initial, dans sa demande de mise à disposition, le promoteur doit joindre une description des tâches et un plan de formation, sous peine de se voir refuser la mise à disposition.

Le projet actuel exige seulement 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, dans le délai d'un mois, un plan de formation, envoyé simplement en copie au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'ADEM.

118. La CEP•L salue le fait que le promoteur doive joindre à sa demande de mise à disposition d'un jeune demandeur d'emploi une description des tâches à accomplir et un profil du poste à remplir.

La CEP•L regrette que le défaut de joindre à la demande une description des tâches et un plan de formation ne soit plus, comme dans le projet initial, sanctionné par le refus de la demande.

D'après les dispositions actuellement en vigueur concernant le CAT dans le secteur privé, le promoteur doit informer et entendre la délégation du personnel et, le cas échéant, le comité mixte d'entreprise 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 pour les mêmes raisons que celles développées ci-dessus concernant le CAE.

Dorénavant, l'Administration de l'emploi peut refuser à une entreprise la mise à disposition d'un jeune demandeur d'emploi dans le cadre d'un contrat d'initiation à l'emploi en cas d'abus manifeste par l'employeur de la mesure.

La CEP•L salue cette disposition et espère qu'elle permettra de sanctionner les employeurs ayant recours au CIE au lieu du Contrat à durée déterminée.

5.2.2. Désignation d'un tuteur

119. Un tuteur est désigné afin d'encadrer et d'assister le jeune dans l'entreprise.

Le tuteur informe l'Administration de l'emploi des compétences et déficiences constatées, ainsi que les progrès à accomplir et il procède à son évaluation à l'expiration du contrat si l'entreprise n'engage pas le jeune dans le cadre d'un contrat de travail.

Comme pour le tuteur d'un bénéficiaire d'un CIE, qui a en principe les mêmes missions que son homologue dans le cadre d'un CAE, la CEP•L estime qu'il devrait bénéficier d'une formation.

Il faudrait également préciser qui désigne le tuteur dans le cadre d'un CIE.

La CEP•L souligne le rôle crucial du tuteur, qui pour être efficace, doit accompagner le jeune au cours de la mise à disposition et l'évaluer afin de le prévenir à l'avance si la mesure sera concluante ou pas.

5.2.3. Durée du contrat d'initiation à l'emploi

120. Le projet initial limitait la durée du contrat d'initiation à l'emploi à 9 mois.

Pour les associations sans but lucratif ayant signé avec l'Etat luxembourgeois une convention ou bénéficiant d'un agrément du ministre du Travail et de l'Emploi, aux fins d'une remise au travail ou d'une insertion ou réinsertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi au marché du travail, le ministre du Travail et de l'Emploi pouvait accorder une prolongation d'une nouvelle période de 9 mois.

Le projet actuel revient à la durée de 12 mois et prévoit une possibilité de **prolongation de 12 mois** autorisée par le ministre dans le cas d'une formation qualifiante ou dans le cas d'une formation pratique prévue par une convention collective déclarée d'obligation générale, qui doit alors également fixer une prime de mérite en complément de son indemnité.

Après prolongation, l'employeur est tenu **d'embaucher le jeune**, sous peine de remboursement au Fonds pour l'emploi des sommes perçues pendant la prolongation.

Une aide financière est dorénavant prévue pour le promoteur qui engage le jeune dans les liens d'un contrat de travail à la fin de son contrat d'initiation à l'emploi (remboursement des cotisations sociales pendant 18 mois).

En cas de recrutement de personnes, le jeune bénéficie d'une priorité d'embauche.

120bis. En ce qui concerne le nouveau dispositif permettant une prolongation de 12 mois d'un CIE, la CEP•L se demande ce que les auteurs du projet entendent exactement par la notion de formation qualifiante.

Par ailleurs, l'obligation d'embauche à la suite de cette prolongation doit être explicitée en ce sens que l'employeur doit offrir au jeune un contrat à durée indéterminée sans période d'essai.

Finalement, la CEP•L exige que cette obligation d'embauche soit également introduite dans le cas d'une prolongation de douze mois d'un stage de réinsertion.

5.2.4. Indemnité versée au bénéficiaire d'un CIE

121. Actuellement 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.

Jusqu'au 31 juillet 2003, le Fonds pour l'emploi prenait 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.

Dans le projet initial, 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.

Le projet actuel 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.

122. Dans l'exposé des motifs du présent projet, 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 maintenant revenir au niveau de l'indemnité et au taux de remboursement actuels? 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.

En outre, la Chambre des employés privés estime qu'il serait utile de réintégrer dans le projet la disposition actuelle prévoyant une prime de mérite facultative.

La Chambre des employés privés demande en outre le maintien de la disposition actuelle qui précise que l'indemnité de stage est soumise aux charges fiscales et sociales, ceci afin de garantir une carrière de stage continue du bénéficiaire d'un CIE auprès de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, actuellement les périodes d'occupation en stage d'insertion sont mises en compte comme périodes de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage complet.

Or, le projet de loi préconise 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.

La CEP•L s'oppose formellement à ce délai de carence et renvoie à ses critiques en ce sens formulées dans les développements relatifs au chômage (partie 2 du présent avis).

En ordre subsidiaire, il faut toutefois relever que pour que les jeunes puissent après le délai de carence bénéficier de l'indemnité de chômage, les mesures en faveur de l'emploi devraient être explicitement prises en compte comme période de stage.

5.2.5. Fin du contrat

123. Actuellement, le placement en stage d'insertion prend fin en cas de placement dans un emploi approprié, soit auprès de la même entreprise, soit auprès d'une autre entreprise et au plus tard après l'expiration d'une période d'occupation de douze mois.

Selon le projet sous examen, le jeune peut mettre fin au contrat d'initiation à l'emploi moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours lorsqu'il peut faire valoir des motifs valables et convaincants.

L'entreprise peut mettre fin au contrat d'initiation à l'emploi moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours au cours des six premières semaines du contrat initial.

Au-delà des six premières semaines, l'entreprise ne peut licencier le jeune que sur présentation d'une demande écrite à l'Administration de l'emploi et après avoir obtenu l'accord de cette dernière.

A l'expiration du contrat d'initiation à l'emploi, l'employeur doit délivrer au jeune un certificat de travail sur la nature et la durée de l'occupation et sur les formations suivies.

Comme actuellement, l'employeur est obligé, en cas de recrutement de personnel, d'embaucher par priorité l'ancien bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi, qui est redevenu chômeur et dont le contrat est venu à expiration dans les trois mois qui précèdent celui du recrutement.

A cet effet, l'employeur doit informer en temps utile l'ancien bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi s'il répond aux qualifications et au profil exigés. Ce dernier dispose d'un délai de huit jours pour faire connaître sa décision.

5.2.6. Conditions de travail

124. Les jeunes bénéficiant d'un contrat d'initiation à l'emploi ont droit à deux jours de congé par mois travaillé, le congé est cumulable.

En cas de travail de nuit, de travail supplémentaire, de travail pendant les jours fériés, de travail de dimanche, les dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun afférentes s'appliquent aux bénéficiaires d'un contrat d'initiation à l'emploi.

En ce qui concerne le congé dû aux bénéficiaires d'un CIE, la Chambre des employés privés estime qu'il n'est pas acceptable que ceux-ci soient discriminés par rapport au personnel régulier d'une entreprise en ce qui concerne le congé annuel dû.

Ainsi, elle demande qu'ils soient mis sur un pied d'égalité avec le personnel régulier, non seulement en ce qui concerne le congé ordinaire, mais également, le cas échéant, pour ce qui est des journées fériées d'usage.

Les bénéficiaires d'un CIE devraient donc tomber sous le champ d'application des articles L. 233-1 et suivants du Code du Travail (ancienne loi modifiée du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé).

En sus, la CEP•L demande que les bénéficiaires d'un CIE obtiennent le droit à un congé spécial pour la recherche d'emploi à l'instar de ce qui est prévu en cas de licenciement avec préavis.

A titre subsidiaire, il y a au moins lieu de compléter le texte du projet de loi et de préciser qu'en cas de début, rupture ou fin de contrat au cours d'un mois, le congé est dû au prorata des jours travaillés pendant ce mois.

Actuellement, au cas où l'indemnité, versée au jeune est inférieure à l'indemnité de chômage le cas échéant touchée par le jeune avant le début de son contrat d'auxiliaire temporaire ou de son stage d'insertion, le Fonds pour l'emploi lui verse la différence entre les deux montants.

Le projet initial précisait que la différence sera uniquement versée aussi longtemps que l'indemnité de chômage lui est due.

Le projet actuel ne reprend pas cette limitation de durée.

6. SECURITE SOCIALE

125. Les modifications projetées au niveau de la sécurité sociale constituent une partie des mesures de consolidation budgétaire prévues dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006.

Dans cet avis, *„les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de transférer la prise en charge des „baby-years“ et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pension. D'un commun accord, il sera procédé à l'abrogation de la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes de l'assurance accident industriel.*

[...]

Le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passera le 1er janvier 2007 de 1% à 1,4%. La participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance est gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.

126. Le projet sous rubrique entend mettre en oeuvre ces mesures au niveau législatif.

Ainsi, il prévoit:

- de transférer la prise en charge des „baby-years“ et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pension;
- d'abroger la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes de l'assurance accident industriel;
- de geler la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à son montant nominal inscrit au budget 2006, c'est-à-dire à 140 millions. Si au 31 décembre 2009, cette contribution est inférieure à 40% des dépenses totales, elle sera portée à 40% en 2010;
- de porter la cotisation de l'assurance dépendance de 1 à 1,4% à partir du 1er janvier 2007.

Dans l'exposé des motifs du projet sous rubrique, le Gouvernement annonce que les prestations et les performances de l'assurance dépendance feront l'objet d'un examen critique au cours de l'année prochaine et qu'il a été convenu de revoir le financement de l'assurance dépendance fin 2009.

127. De manière générale, en ce qui concerne ces différentes mesures projetées, la Chambre des employés privés tient à relever que l'accord du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, qui est à l'origine du présent projet de loi, constitue un compromis global dans lequel l'acceptation de certaines mesures par l'une des parties peut être conditionnée par la réalisation effective d'autres mesures.

Ainsi, la CEP•L apprécie le présent projet dans le cadre global de cet accord tripartite et conditionne son accord aux modifications en matière de sécurité sociale au respect d'autres dispositions de l'accord tripartite dont notamment l'introduction d'un statut unique pour les salariés au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail et la mise en place des mesures prévues en matière de politique de maintien dans l'emploi qui, telles qu'elles sont projetées dans le cadre du présent projet, ne lui donnent pas satisfaction.

Par ailleurs, la Chambre des employés privés voit ces mesures comme moyens ponctuels afin d'aider l'Administration centrale à remédier à des problèmes budgétaires temporaires.

Les données budgétaires les plus récentes laissent d'ailleurs penser que le retour à la croissance économique soutenue aura ses répercussions positives au niveau des finances publiques.

En tout cas, la Chambre des employés privés ne saurait accepter dans le futur le retrait systématique de l'Etat de missions sociales qui incombent à un Etat providence moderne.

128. En ce qui concerne le transfert projeté de la prise en charge des „baby-years“ vers les caisses de pension, la Chambre des employés privés se demande s'il ne se posera pas à l'avenir un problème concernant les „baby-years“ dus au titre d'une période antérieure à l'entrée en vigueur des présentes dispositions.

Selon les dispositions actuelles, l'Etat prend en charge les majorations proportionnelles résultant des „baby-years“.

Or, ces „baby-years“ donnent lieu à un décalage dans le temps entre la naissance du droit y afférant et la perception des montants découlant de ce droit.

Est-ce que, au moment où les droits acquis des cotisants, nés avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions, devront trouver leur application, soit au jour de leur pension, l'Etat les prendra en charge ou est-ce que les caisses de pension les prendront en charge, malgré le fait qu'elles y seront obligées seulement à partir de l'entrée en vigueur du présent projet?

La caisse de pension pourra-t-elle dès lors s'opposer à payer les majorations proportionnelles en question au titre de la non-rétroactivité des présentes dispositions?

Dans ce contexte, la CEP•L attire l'attention du législateur sur l'article 2 du Code civil qui stipule que la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif.

Il est certes permis au pouvoir législatif de déroger à cette règle de la non-rétroactivité de la loi, mais divers arguments viennent en l'espèce s'opposer à une éventuelle dérogation et donc à la rétroactivité de la présente loi.

D'une part, le législateur n'a pas entendu user de cette faculté dans le présent texte, aucune disposition transitoire ne concernant ce sujet. Une application rétroactive des textes réformés à des rapports juridiques nés avant l'entrée en vigueur ne saurait, en effet, à défaut d'une disposition formelle, être dégagée des prétendues tendances générales de la réforme (Cour de cassation, 9 juillet 1959, Pas. 18, 5).

Seule une rétroactivité expresse doit être admise, toute rétroactivité tacite qu'on croirait pouvoir induire de termes non formels, de travaux préparatoires de la loi ou de son but doit être repoussée (Cour d'appel Luxembourg, 5 avril 2000, Pas. 31, 328).

D'autre part, cette latitude du législateur est limitée par le fait que la rétroactivité voulue par le législateur ne doit pas porter atteinte à des droits acquis (Cour de cassation, 14 juin 1956, Pas. 16, 473).

Dans l'hypothèse analysée, le fait générateur du droit à la prise en charge des „baby-years“ par l'Etat réside dans la demande même de ces „baby-years“, conformément à la loi en vigueur à cette époque, à l'exclusion de toute rétroactivité des dispositions postérieures, qui déterminerait ce droit.

Ces droits pour les personnes concernées ont donc pris naissance avant l'entrée en vigueur de la présente loi et seront donc acquis à ce jour.

Enfin au niveau européen, les Cours de Strasbourg et de Luxembourg ont toutes les deux reconnu le principe de sécurité juridique, qui se définit comme le principe selon lequel les particuliers et les entreprises doivent pouvoir compter sur une stabilité minimale des règles de droit et des situations juridiques, et l'absence de rétroactivité de la loi nouvelle est un élément essentiel de la sécurité de l'ordre juridique.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique pour les assurés, le projet devrait donc préciser clairement quelle institution prendra en charge les „baby-years“ demandés avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous rubrique.

129. Au niveau de l'assurance accident, la CEP•L tient à rappeler qu'en dehors du volet du financement des dépenses d'adaptation et d'ajustement, l'avis du Comité de coordination tripartite prévoyait une réforme plus approfondie de l'assurance accident.

En effet, l'avis stipule que *„le Comité de Coordination tripartite s'exprime en faveur d'une réforme de l'assurance accident s'inspirant largement de l'avis du Conseil économique et social. Les partenaires sociaux prennent note de l'intention du Gouvernement de réformer le système en question, et dans ce contexte les dispositions en matière d'accidents de trajet, et d'encourager une solidarité plus poussée entre les employeurs en matière de taux de cotisation. Les représentants patronaux soulignent que toute réforme devra se faire dans le contexte de la solidarité déjà inhérente au système. Les syndicats soutiennent le Gouvernement dans sa démarche“*.

130. En ce qui concerne l'assurance dépendance, la Chambre des employés privés constate qu'après le gel de la participation étatique pendant trois années, l'on ne revient plus au taux actuel de participation de 45%, mais, le cas échéant, à 40%.

Cette réduction n'est pas prévue dans l'avis précité du Comité de coordination tripartite qui prévoit que „la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance est gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009“.

Par ailleurs, la CEP•L salue l'annonce du Gouvernement d'examiner de manière critique les prestations et les performances de l'assurance dépendance au cours de l'année prochaine. Cet examen ne doit toutefois pas se faire avec l'objectif de réduire les prestations des assurés.

*

7. ENVIRONNEMENT

131. Les transports pèsent le plus lourd dans le bilan „Kyoto“ du Luxembourg (60% des émissions de CO₂), ceci résultant de l'exportation de carburant (75% des ventes) mais aussi du doublement des émissions nationales sur les 15 dernières années.

7.1. Réforme de la taxe sur les véhicules automoteurs

132. Le taux de motorisation du Luxembourg est le plus élevé en Europe (640 voitures pour 1.000 habitants). Le parc automobile y est caractérisé par une cylindrée et une consommation de carburant supérieures à la moyenne européenne; du coup, les émissions moyennes des véhicules vendus au Luxembourg dépassent les moyennes européennes (valeur limite déjà dépassée à Luxembourg-ville pour le dioxyde d'azote et bientôt pour les particules). L'âge moyen des véhicules est peu élevé, le parc se renouvelant à grande vitesse avec une tendance croissante en faveur du diesel.

Ceci s'expliquerait par le faible niveau d'imposition des véhicules comparativement aux voisins.

133. Par conséquent, pour inciter le consommateur à donner préférence aux véhicules à faible consommation de carburant, afin de limiter les rejets de CO₂, de monoxyde de carbone (CO), d'hydrocarbures (HC), d'oxydes d'azote (NO_x) et de particules, il est proposé de réformer la taxe de circulation annuelle, inchangée depuis 1984, sur la base de l'évolution des prix et, d'autre part, dans un esprit de protection de l'environnement se matérialisant par une hausse modérée des tarifs pour les voitures à faible consommation de carburant et une hausse sensible pour celles qui présentent des valeurs d'émissions élevées. Cette réforme se fait au travers du projet de loi sous avis et de trois projets de règlements grand-ducaux d'application additionnels.

Quarante pour cent du produit de la taxe (environ 168 millions € entre 2007 et 2012) seront affectés au fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

134. Les émissions de CO₂ serviront de base au calcul de la taxe selon le nouveau barème, qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2007. La fixation du barème se fera selon que le véhicule a été immatriculé avant ou après le 1er janvier 2001.

a) Pour les voitures immatriculées après le 1er janvier 2001, et pour lesquelles les émissions de CO₂ (g/km) sont disponibles sous forme électronique, la formule est la suivante:

$$\text{Taxe (€)} = a \times b \times c$$

où

- *a* représente les émissions de dioxyde de carbone en g/km,
- *b* est égale à 0,9 pour les „diesel“ et 0,6 pour les „essence“ ainsi que les „gaz naturel“,
- *c* équivaut à 0,5 (facteur exponentiel) pour les émissions de 90 g et moins et s'élève à 0,5 + 0,1 pour chaque tranche de 10 g supplémentaire.

Le facteur exponentiel permet d'appliquer le principe du „pollueur-payeur“, puisque les véhicules économes en émissions paieront moins. Pour les moteurs diesel équipés d'un filtre à particules, 40 € pourront être retranchés.

Pour aucun véhicule, la taxe ne pourra être inférieure à 50 € et, pour seulement 3,9% des véhicules du parc „essence“ et 3,9% du parc „diesel“, elle dépassera les 465 €.

- b) Pour les voitures pour lesquelles il n'y a pas de données électroniques, c'est-à-dire immatriculées avant le 1er janvier 2001, la taxe est forfaitaire, déterminée comme suit: pour chaque tranche entière ou commencée de 100 cm³ de cylindrée, la taxe variera, selon le carburant utilisé, de 6 à 15 euros. Par exemple, pour une cylindrée entre 2.001 et 3.000 cm³, il faut compter 9,5 euros par tranche pour l'essence et 10,5 euros pour le diesel.

Le but de cette formule, selon les auteurs du projet, est d'éviter d'inciter le consommateur à garder un véhicule ancien mais aussi d'éviter de l'obliger à se débarrasser du véhicule plus polluant.

Remarquons que, si le montant de la taxe calculée sur la base des émissions de CO₂ indiquées sur le certificat de conformité d'un vieux véhicule (avant 2001) est inférieur au forfait fixé par la nouvelle formule, il pourra être tenu compte des émissions, sur demande auprès de l'autorité d'immatriculation.

- c) Pour les camionnettes et les camions de moins de 12 tonnes, les tarifs sont augmentés de 50 à 70% (sans toutefois dépasser 600 €), alors que pour les plus de 12 tonnes, soumis à l'Eurovignette, la base taxable reste inchangée. Certains tarifs seront légèrement adaptés (maximum de 700 €), notamment pour les semi-remorques, pour lesquels la taxe minimale sera de 50 euros.

Pour les motos, il est procédé à une simplification des tarifs en quatre catégories selon la cylindrée et, pour les bus et les cars deux tarifs en fonction de la masse maximale autorisée (150 et 250 euros) seront appliqués.

Il est à noter que de nombreux véhicules sont ou continuent d'être exemptés de la taxe de circulation, par exemple: les véhicules agricoles, les véhicules historiques, ceux pour handicapés physiques, les véhicules immatriculés au nom de l'Etat, des communes ou encore d'organismes ou institutions nationaux ou internationaux (ou de leurs fonctionnaires) ainsi que de la Cour grand-ducale, les véhicules exclusivement électriques, etc.

135. Si la CEP•L salue l'ancrage progressif du principe du „pollueur-payeur“ au coeur de la législation luxembourgeoise et, par là, la réforme et l'augmentation de la taxe sur les véhicules automoteurs, elle tient néanmoins à souligner que cette mesure ne relève pas directement de la transposition des accords tripartites du 28 avril 2006 ayant obtenu l'assentiment des partenaires sociaux.

Certes, l'accord arrêté dispose que „les augmentations de taxes et accises existantes ainsi que les taxes et accises nouvelles prélevées sur certains biens pour être affectées à des objectifs écologiques ou de santé publique, dont notamment les accises prélevées sur les carburants dans le cadre de l'alimentation du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto et la hausse des prix de l'eau qui résultera de la mise en application de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, seront neutralisées du point de vue de l'échelle mobile des salaires.“

Toutefois, la réforme de ladite taxe sur les véhicules automoteurs remonte au 12 octobre 2005, lorsque le Premier ministre a présenté à la Chambre des députés, en séance publique, la „déclaration de politique générale“ sur les priorités du gouvernement; elle n'est donc pas nommément visée par le consensus tripartite, à l'image du relèvement des accises sur les carburants.

136. La CEP•L s'étonne en outre de la longue série de véhicules qui est exonérée de la taxe de circulation. Il est probablement justifié que l'on exige pas de taxe pour un véhicule électrique. En outre, si, pour certains véhicules, par exemple ceux de l'Etat, on peut comprendre qu'il paraisse cocasse de vouloir imposer le percepteur de l'impôt, puisqu'il s'agit d'un seul et même portefeuille, il n'en reste pas moins que la flotte des véhicules publics immatriculés au nom de l'Etat, des communes ou encore des institutions et des fonctionnaires européens (plus de 8.000 emplois en 2005) joue son rôle dans l'accroissement du volume des émissions de gaz à effet de serre ou autres polluants au Luxembourg.

Qu'est-ce qui peut bien justifier d'accorder un droit de polluer à l'ensemble de ces véhicules et à leurs propriétaires, alors que les ménages doivent, à juste titre, contribuer de manière plus prononcée? Ne peut-on prévoir d'autres mécanismes qui inciteraient aussi les fondés de pouvoir de ces institutions et les autres utilisateurs de la voie publique à consommer de manière réfléchie lors de l'acquisition de nouveaux véhicules?

7.2. Contribution „Kyoto“ sur les carburants en rapport au changement climatique

137. Dans un premier temps, la hausse des accises autonomes additionnelles, qui sera neutralisée du point de vue de l'échelle mobile des salaires conformément à l'accord tripartite d'avril 2006, se fera comme suit:

- au 1.1.2007: essence = + 2 cents/l et diesel = + 1,25 cent/l
- au 1.1.2008: diesel = + 1,25 cent/l.

138. Cette augmentation de recette se place dans le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, qui impose aux Etats membres de respecter des taux minimaux d'imposition sur ces produits. Si le Luxembourg dépasse le minimum communautaire en matière d'essence (tout en étant sous les taux pratiqués par ses voisins), il n'en est pas de même pour le diesel. Une première harmonisation est prévue pour le 1er janvier 2009, suivie d'une deuxième étape au 1er janvier 2012.

139. Le diesel professionnel routier se situe, par dérogation, à un niveau inférieur de l'ordinaire. Il est à noter également qu'en vertu de la législation européenne, les carburants utilisés par les avions et les navires commerciaux, sont exonérés de taxes.

140. Les recettes ainsi engendrées, quelque 300 millions € entre 2007 et 2012, seront intégralement affectées au Fonds de financement de „Kyoto“.

141. Par ailleurs, le Luxembourg a signé trois accords de participation à des fonds multilatéraux. Pour ces participations, une loi spéciale d'autorisation est requise conformément à l'article 80(1)d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, si le seuil légal de 7,5 millions d'euros est dépassé.

Or, il convient de souligner qu'en général la participation aux mécanismes flexibles peut requérir à la fois des engagements financiers importants et des délais d'action/de réponse très courts.

Voilà pourquoi l'approbation est demandée de pouvoir dépasser le seuil de 7,5 millions d'euros, sans pour autant dépasser la somme de 25 millions d'euros. Si à chaque engagement dépassant 7,5 millions d'euros, une loi spéciale devait être votée, il est certain que le Luxembourg ne pourra pas participer à des transactions importantes ni à des projets MOC ou MDP, vu notamment les délais dans lesquels une décision doit être prise et le nombre d'acteurs intéressés.

142. La Chambre des employés privés prend bonne note de la transposition des accords tripartites d'avril 2006 qui prévoit l'augmentation des accises additionnelles autonomes prélevées sur les carburants dans le cadre de l'alimentation du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

Comme indiqué, cette augmentation de recette intervient dans le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, qui impose aux Etats membres de respecter des taux minimaux d'imposition sur ces produits.

143. Le *Premier plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂ – Changement climatique: Agir pour un défi majeur!*, sorti au Luxembourg en avril 2006, indique déjà qu'„il peut donc être raisonnablement affirmé que l'objectif de réduction de 28 % des émissions ne pourra pas être atteint sans recours aux mécanismes flexibles“ (prévus par la loi sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre), c'est-à-dire l'instauration d'un marché pour l'achat et la vente des droits de polluer (une enveloppe estimée à 500 millions d'euros est déjà pressentie pour l'achat de droits d'émissions entre 2008 et 2012).

144. Cette machinerie n'est pas sans poser des questions de fond quant à la politique menée au nom de „Kyoto“, qui peut être perçue comme quelque peu paradoxale, déséquilibrée et illustrative d'un certain manque de volontarisme de l'ensemble des acteurs, et nécessiterait certainement une analyse multidimensionnelle critique.

L'heure n'est pourtant pas à l'indolence. Comme le souligne d'ailleurs très bien le *Premier plan d'action*, „il est à l'heure actuelle incontesté que dans un scénario de lutte efficace et immé-

diète contre les changements climatiques, les bénéfices en matière de dommages évités l'emporteront à terme très largement sur les coûts des politiques de réduction des émissions [...] Tout retardement des efforts de réduction ne ferait qu'augmenter les coûts globaux pour la société“.

145. Le volet environnemental du présent projet n'appelle pas d'autres commentaires de la part de la CEP•L.

*

8. CONCLUSION

146. Au vu des développements qui précèdent, la CEP•L ne peut approuver le projet de loi avisé dans son entièreté et rappelle ci-dessous les critiques les plus importantes.

8.1. Maintien dans l'emploi: exigence de dispositions plus contraignantes généralisées à tous les employeurs

147. La CEP•L regrette que les idées arrêtées le 28 avril dernier par le Comité de Coordination tripartite n'aient pas été fidèlement transposées, alors que notamment une véritable „procédure de gestion anticipative des restructurations“ fait défaut.

148. Le projet introduit l'obligation pour tout employeur qui occupe au moins 15 salariés et qui licencie un salarié pour des raisons non inhérentes à sa personne d'en avertir le Comité de conjoncture, au plus tard au moment de la notification du préavis de licenciement. Mais pour la CEP•L, la centralisation des informations sur les licenciements économiques devrait être étendue à toutes les entreprises.

149. En outre, la CEP•L estime qu'une simple invitation par le Comité de conjoncture des partenaires sociaux à entamer les discussions en vue d'un plan de maintien dans l'emploi est insuffisante. Les partenaires sociaux doivent avoir l'obligation de négocier.

150. Par ailleurs, le Comité de coordination tripartite parlait d'un véritable audit, tandis que le législateur se contente ici d'un „examen approfondi de la situation économique, financière et sociale de l'entreprise“. Mais un audit d'ordre social s'impose dans ce genre de situation.

151. Pour finir, la CEP•L s'est posée la question de savoir si le Comité de conjoncture disposera à l'avenir du personnel nécessaire pour faire face à sa nouvelle mission et si sa composition, ainsi que son fonctionnement actuels seront adaptés au nouveau contexte.

8.2. Modification de la législation concernant l'impôt sur le revenu: ne pas punir les salariés pour les abus des employeurs

152. Les indemnités de licenciement exonérées sur base des points 9 et 10 de l'article 115 de la loi LIR seront uniformisées en portant le montant de l'exonération maximale à 12 fois le salaire social minimum mensuel pour travailleurs non qualifiés, alors que dans la situation légale actuelle le point 9 prévoit un plafond largement supérieur.

La CEP•L fait remarquer que les employeurs font souvent miroiter aux salariés l'obtention d'une indemnité exonérée pour éviter une procédure judiciaire dans le cadre d'un licenciement abusif.

Il serait dès lors préférable de sanctionner les employeurs qui licencient abusivement et usent de cette méthode et non les salariés, qui n'ont pas le choix.

8.3. Modifications de la législation sur le chômage: dégradation de la situation des demandeurs d'emploi, et plus particulièrement des jeunes

153. Mises à part quelques améliorations ponctuelles des droits des demandeurs d'emploi, que la CEP•L accueille favorablement, une série de modifications en matière de législation sur le chômage comportant des dégradations de la situation des chômeurs doivent être dénoncées.

Ce que le Gouvernement présente comme mesures d'activation, constitue en fait une série de mesures visant à sanctionner de manière générale tous les chômeurs et les jeunes sortant de l'école afin de lutter contre des abus ponctuels.

154. Actuellement, le jeune, qui n'a pas la chance de trouver un emploi après ses études, a droit à une indemnité de chômage correspondant à soixante-dix pour cent du salaire social minimum, après un certain délai d'inscription comme demandeur d'emploi.

Ce projet abandonne le paiement d'une indemnité de chômage aux jeunes sortants d'école, en leur proposant en contrepartie les mesures alternatives suivantes: soit une mesure active en faveur de l'emploi, soit des cours d'orientation et d'initiation professionnelles au sein du CNFPC (COIP), soit le service volontaire pour jeunes non qualifiés en situation de décrochage scolaire.

Premièrement au niveau financier, la „rémunération“ des COIP, comme celle du service volontaire constitue une nette dégradation par rapport au système actuel d'indemnité de chômage.

Le service volontaire est en outre dévié de sa finalité première et principale, qui est de sensibiliser les jeunes à l'intérêt public et général.

Ensuite se pose la question de savoir si ces mesures sont adaptées à une population cible hétérogène, puisque rassemblant des décrocheurs scolaires et des jeunes diplômés ayant la malchance de ne pas trouver immédiatement un emploi? Ainsi que celle de leur coordination?

En ce qui concerne l'orientation vers une mesure en faveur de l'emploi, la CEP•L tient à relever que l'articulation entre le présent projet modifiant le contrat d'auxiliaire temporaire et le stage d'insertion professionnelle avec le projet de loi No 5144 contribuant au rétablissement du plein emploi suscite des interrogations.

Le premier volet (mesures d'insertion et de réinsertion) du projet No 5144 repose sur les mêmes mesures en faveur de l'emploi que celles prévues par le présent projet. La différence apportée par le projet No 5144 réside dans le fait que le taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi est majoré pour le porter à 100% (+ prise en charge des frais de personnel).

La CEP•L se demande comment s'opérera et à qui appartiendra le choix entre la conclusion d'un CAE/CIE dans le cadre du présent projet de loi (CAE ou CIE „normal“) ou la conclusion de ces mêmes contrats dans le cadre du projet No 5144 (CAE ou CIE „subsidaire“)? Les entreprises ou institutions agréées au sens du projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi ne risquent-elles pas de ne vouloir recourir qu'à des jeunes sous CIE/CAE „subsidiaries“ afin de bénéficier d'une participation accrue de l'Etat?

155. Le projet de loi préconise également que le bénéficiaire d'une mesure proposée par l'Administration de l'emploi (CAE, CIE, travaux d'utilité publique et stage de réinsertion) ou d'un service volontaire 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. Si à l'issue de la mesure en faveur de l'emploi ces personnes ne bénéficient pas d'un contrat de travail ou encore d'une autre mesure, pourquoi encore aggraver leur situation, déjà précaire?

156. Est enfin instauré le principe de la proportionnalité de la période d'indemnisation, qui ne pourra plus dépasser la durée effectivement travaillée dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée.

La CEP•L préférerait une solution plus ciblée, permettant d'éviter de pénaliser tous les demandeurs d'emploi concernés par cette nouvelle règle.

Ainsi le législateur devrait-il faire une distinction entre les „fraudeurs“ qui travaillent quelques mois pour pouvoir ensuite être indemnisés et les demandeurs d'emploi qui, eu égard à leur profil, éprouvent réellement des difficultés pour se réinsérer dans le marché de l'emploi.

157. La CEP•L s'oppose donc à ces dégradations, notamment au niveau des droits à l'indemnité de chômage, qui ne sont d'ailleurs aucunement compensées par des garanties suffisantes en ce qui concerne la réinsertion professionnelle des chômeurs concernés.

8.4. Sécurité sociale et environnement

158. La CEP•L apprécie le présent projet dans le cadre global de l'accord tripartite et conditionne son accord aux modifications en matière de sécurité sociale au respect d'autres dispositions de l'accord tripartite dont notamment l'introduction d'un statut unique pour les salariés au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail et la mise en place des mesures prévues en matière de politique de maintien dans l'emploi qui, telles qu'elles sont projetées dans le cadre du présent projet, ne lui donnent pas satisfaction.

159. En ce qui concerne le volet environnemental, la CEP•L salue l'ancrage progressif du principe du „pollueur-payeur“ au coeur de la législation luxembourgeoise tout en insistant sur la nécessité d'une discussion de fond quant à la problématique des émissions de CO₂ au Luxembourg.

Luxembourg, le 28 septembre 2006

Pour la Chambre des Employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

