

N° 6232⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

- 1. portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi;**
- 2. modifiant**
 - **le Code du Travail;**
 - **la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;**
 - **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;**
 - **la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration;**
- 3. abrogeant la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

(1.12.2011)

La Commission se compose de: M. Lucien LUX, Président-Rapporteur; Mmes Diane ADEHM, Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. André BAULER, Fernand ETGEN, Ali KAES, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Roger NEGRI, Marc SPAUTZ, Mme Vera SPAUTZ, MM. Serge URBANY et Serge WILMES, Membres.

*

SOMMAIRE:

- I. Procédure législative
- II. Introduction
- III. L'accompagnement parlementaire de la réforme: antécédents et évolution du dossier
 - A) Le rapport pour avis relatif au rapport d'activité du Médiateur 2007/2008
 - B) Question de principe: maintien de l'ADEM en tant qu'administration étatique ou transformation en établissement public
 - C) L'approche pragmatique: la réforme interne d'ores et déjà en cours

- D) Les considérations de la Commission du Travail et de l'Emploi face à l'évolution du dossier
- E) Le dépôt et la présentation du projet de loi 6232
- F) Le rapport spécial de la Cour des Comptes
- IV. Les avis du Conseil d'Etat
- V. Les avis des chambres professionnelles
- VI. Commentaire des articles
- VII. Conclusion
- VIII. Texte coordonné proposé par la Commission du Travail et de l'Emploi

*

A titre de remarque préliminaire, la Commission du Travail et de l'Emploi voudrait relever que le présent rapport se concentre essentiellement sur l'accompagnement parlementaire, déjà sous la législature précédente, des travaux préparatoires de la réforme et ensuite sur l'instruction parlementaire proprement dite du projet de loi 6232, censé constituer l'aboutissement d'un long processus de réflexion au niveau gouvernemental et parlementaire.

Quant à l'historique et aux motifs de la réforme, à sa philosophie et aux innovations proposées, la Commission renvoie, au-delà du présent rapport, aux considérations très circonstanciées et pertinentes figurant à l'exposé des motifs du projet de loi.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Dans sa réunion du 29 novembre 2010, la Commission du Travail et de l'Emploi a entendu la présentation de l'avant-projet de loi par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration M. Nicolas Schmit.

Le projet de loi 6232 a été déposé à la Chambre des Députés par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration en date du 22 décembre 2010.

Le 13 janvier 2011 la Commission du Travail et de l'Emploi a désigné M. Lucien Lux comme rapporteur du projet de loi et M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a présenté le projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi a été avisé par les chambres professionnelles suivantes: la Chambre des Salariés le 15 février 2011, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers (avis commun) le 25 mars 2011 et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 18 mai 2011.

Le Conseil d'Etat a rendu un avis le 8 avril 2011 et un avis complémentaire le 15 novembre 2011.

Lors de sa réunion du 2 mai 2011, la commission a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat sur base d'un document synoptique de travail juxtaposant le texte gouvernemental et l'avis du Conseil d'Etat.

Dans sa réunion du 17 octobre 2011, la commission a élaboré une série d'amendements, qui ont été examinés et adoptés lors de la réunion du 25 octobre 2011.

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, rendu le 15 novembre 2011, la Commission du Travail et de l'Emploi a examiné ce dernier lors de sa réunion du 21 novembre 2011 avant d'adopter le présent projet de rapport le 1er décembre 2011.

*

II. INTRODUCTION

La loi du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi (ADEM) et portant création d'une Commission nationale de l'emploi a transformé l'Office National du Travail (ONT) en l'administration telle qu'elle existe actuellement.

Aujourd'hui, trente-cinq ans plus tard, l'ADEM ne correspond plus aux exigences du marché de l'emploi dans la mesure où elle se limite trop à une simple gestion et administration du chômage. L'idée de réformer l'ADEM n'est pourtant pas neuve, bien au contraire, elle a été déjà revendiquée et annoncée depuis de longues années.

Revenons brièvement sur les circonstances rendant la présente réforme incontournable.

La situation sur le marché du travail luxembourgeois a connu de profondes mutations au cours des dernières décennies, notamment liées au développement spectaculaire et sans précédent du secteur tertiaire et aux flux croissants des travailleurs frontaliers. Ces deux composantes étroitement liées entre elles ont permis d'un côté une croissance économique continue, mais d'un autre côté elles ont aussi contribué à un chômage structurel gagnant constamment en ampleur. D'autres facteurs pouvant expliquer la hausse du chômage structurel sont l'évolution des qualifications due aux évolutions techniques, rendant ainsi difficilement employable une partie de la population active qui ne trouve plus d'emplois correspondant à ses qualifications, l'augmentation du chômage de longue durée, qui provoque une inemployabilité progressive des chômeurs et l'existence de coûts liés à la mobilité professionnelle et géographique.¹

La récente crise financière et économique et l'augmentation fulgurante du nombre de demandeurs d'emploi ont finalement obligé les responsables politiques à réagir rapidement pour combattre le fléau du chômage et pour maintenir ainsi la paix sociale.

En une décennie seulement, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM est passé de 4.832 en septembre 2001 à 14.141 en septembre 2011 et le taux de chômage a augmenté de 2,5% à 5,9% pendant la même période. A cette hausse considérable du nombre de demandeurs d'emploi s'ajoute également qu'environ la moitié de ces personnes ne sont pas ou très peu qualifiées. 47,6% des demandeurs d'emploi avaient, en septembre 2011, un niveau de formation inférieur à la scolarité obligatoire, à savoir neuf années d'études, ce qui rend une insertion sur le marché de l'emploi très difficile.

Face à ces réalités, un changement de fond en comble du mode de fonctionnement et des structures du service public de l'emploi luxembourgeois s'impose plus que jamais. Une intensification, voire une multiplication des formations de base et des formations continues pour les demandeurs d'emploi, ainsi qu'une intensification des relations entre les „conseillers professionnels“ et les employeurs joueront un rôle central dans la nouvelle „Agence pour le développement de l'emploi“.

Le nouveau service public de l'emploi est donc censé suivre consécutivement les évolutions de l'économie et par conséquent les besoins du marché de l'emploi, pour pouvoir agir en tant qu'intermédiaire efficace, proactif et transparent entre les demandeurs d'emploi, d'une part, et les employeurs, d'autre part. Même si le nouveau service public de l'emploi ne crée pas d'emplois, son rôle proactif entre les différents acteurs revêt à l'heure actuelle une tâche plus importante que jamais.

Dans cette perspective, la mise en oeuvre du projet de réforme exige un véritable changement de culture au sein de cette administration appelée à muter d'un instrument de gestion de chômage vers un instrument proactif de l'emploi.

Cette volonté d'adaptation et cet esprit de réforme ne seront pourtant couronnés de succès que si tous les acteurs, c'est-à-dire la direction de l'ADEM et son personnel, les demandeurs d'emploi et les employeurs s'engagent dans un travail interactif de coopération.

*

¹ *Le chômage au Luxembourg: les pratiques de recrutement des entreprises comme facteur d'explication*, Mireille ZANARDELLI, Jacques BROSIUS, CEPS Population & Emploi No 40, 2009.

III. L'ACCOMPAGNEMENT PARLEMENTAIRE DE LA REFORME: ANTECEDENTS ET EVOLUTION DU DOSSIER

Avant d'aborder le projet de loi 6232, la Commission du Travail et de l'Emploi voudrait retracer les longs débats ayant précédé le dépôt de ce projet de réforme et en particulier les travaux de la Commission du Travail et de l'Emploi à la fin de la législature précédente.

A) Le rapport pour avis relatif au rapport d'activité du Médiateur 2007/2008

Le débat sur l'ADEM a gagné en intensité dans le cadre de l'instruction du projet de loi 5144 contribuant au rétablissement du plein emploi devenu la loi du 3 mars 2009. La Commission du Travail et de l'Emploi a décidé dans sa réunion du 21 octobre 2008 d'effectuer une visite des localités de l'ADEM et de s'entretenir sur place avec les responsables sur le fonctionnement de l'ADEM en général et sur les innovations que la législation tripartite du 22 décembre 2006 a engendrées au niveau de l'organisation interne et des méthodes de travail des différents services de l'ADEM. La date de cette visite a été fixée au 13 janvier 2009.

Le 30 octobre 2008 le Médiateur M. Marc Fischbach a présenté à la Chambre des Députés son rapport d'activité 2007/2008, rapport dont un volet important portait sur l'ADEM. Suite à cette présentation publique du rapport, la Commission du Travail et de l'Emploi a invité le Médiateur à sa réunion du 25 novembre 2008 pour approfondir différents aspects des critiques et recommandations formulées dans son rapport à l'endroit de l'ADEM. Entre-temps, la commission avait obtenu communication d'une prise de position du Ministre du Travail et de l'Emploi du 31 octobre 2008 sur les critiques du Médiateur.

Suite à sa visite à l'ADEM le 13 janvier 2009, la commission a procédé à une évaluation dans sa réunion du 15 janvier 2009 et a décidé d'adresser à l'ADEM, par la Présidence de la Chambre, une demande de prise de position sur les principales observations et critiques du Médiateur.

Cette prise de position détaillée de l'ADEM a été communiquée à la Chambre des Députés le 29 janvier 2009 et a fait l'objet d'un premier échange de vues dans la réunion de la Commission du Travail et de l'Emploi du 3 février 2009.

Par lettre du 17 décembre 2008, le Président de la Chambre des Députés a informé la Commission du Travail et de l'Emploi que la Commission des Pétitions, chargée de la préparation d'un débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel du Médiateur, souhaite recevoir un rapport pour avis au sujet de la partie concernant l'ADEM.

A cette fin, dans sa réunion du 29 janvier 2009 la commission a désigné son président M. Marcel Glesener comme rapporteur pour avis et l'a chargé d'établir un rapport de synthèse des travaux de la commission qui a été examiné dans la réunion du 17 février 2009 avant d'être adopté à l'unanimité dans la réunion du 3 mars 2009. (document parlementaire 5998¹)

Dans la suite, la Commission du Travail et de l'Emploi a étudié en détail les points qui ont amené le Médiateur à la conclusion que la situation générale au sein de l'ADEM est à qualifier de très critique alors que cette administration souffrirait à son avis de sa mauvaise organisation interne, ceci aussi bien au niveau de l'agencement des processus administratifs internes qu'au niveau de l'accompagnement effectif des demandeurs d'emploi en général et de ceux difficilement employables en particulier.

Ainsi dans son rapport pour avis, la Commission du Travail et de l'Emploi a abordé de nombreux points qui sont à présent appelés à trouver une réponse dans le projet de réforme 6232. A titre d'exemple, on peut relever les observations relatives à la mise en œuvre insuffisante des mesures pour l'emploi prévues par la législation dite tripartite du 22 décembre 2006.

B) Question de principe: maintien de l'ADEM en tant qu'administration étatique ou transformation en établissement public

1) La position de la Commission du Travail et de l'Emploi sous la législation précédente

Il convient de présenter plus en détail les réflexions relatives à la question de principe concernant le statut juridique de l'ADEM.

A tous les niveaux, la perspective d'une réforme en profondeur de l'ADEM et les travaux préparatoires au cours des dernières années ont été largement dominés par la question de principe du statut juridique à conférer à cette administration et plus particulièrement par la question de l'opportunité de sa transformation en établissement public doté d'une large autonomie de gestion.

Dans le rapport pour avis précité, la Commission du Travail et de l'Emploi s'était ralliée aux vues du Médiateur et du Ministre du Travail et de l'Emploi de la précédente législature „*lorsqu'ils estiment que la transformation de l'ADEM en établissement public pourrait certainement être de nature à générer un élan de renouveau au sein de l'effectif, notamment par le biais d'une prise de conscience renforcée des responsabilités à tous les niveaux. Toutefois, la Commission du Travail et de l'Emploi a également été informée qu'un accord conclu entre le Gouvernement et la CGFP sous la précédente législature s'opposerait à cette option dans la mesure où il y est prévu de renoncer dorénavant à la création d'établissements publics, ceci en l'absence de loi organique sur ces établissements. Un litige sur cette question est toujours à l'ordre du jour, étant entendu qu'il appartiendrait dans cette perspective à un prochain Gouvernement de dénoncer cet accord, pour le moins en ce qui concerne le cas spécifique de l'ADEM.*“

Dans ce même rapport, la Commission du Travail et de l'Emploi a encore relevé que, face à ces résistances, „*le Ministère du Travail et de l'Emploi n'a pas manqué de réfléchir sur une solution alternative tout en restant prioritairement attaché au modèle de l'établissement public. Ainsi déjà dans sa prise de position du 31 octobre 2008, le Ministre du Travail et de l'Emploi a annoncé qu'il ferait élaborer un projet de réforme dans le cadre de l'administration existante se limitant à ce qui peut se faire à bref délai et comportant notamment les 3 points forts suivants:*

- *procédure de recrutement simplifiée et spécifique des placeurs dont la carrière sera transformée en carrière de conseiller-placeur comportant des aptitudes, connaissances, formations et expériences professionnelles spécifiques de cette tâche,*
- *mise en place d'une direction collégiale,*
- *mise en place d'une gestion séparée accélérant les procédures d'acquisition de matériel informatique et autre et permettant notamment de mieux gérer le problème, à ne pas sous-estimer, de l'insuffisance des locaux. Il convient de préciser que l'Inspection générale des Finances exige une période d'essai – actuellement en cours – de gestion séparée avant la mise en place définitive de ce système, à prévoir à partir du 1er janvier 2010.*“

Enfin, toujours dans ce même rapport la Commission du Travail et de l'Emploi a conclu „*que la transformation par étapes de l'ADEM en établissement public constituerait une réforme s'attaquant aux racines de ses problèmes fonctionnels et organisationnels*“. La commission a considéré „*que cette solution pourrait apporter des progrès substantiels, notamment par un surplus de flexibilité dans le recrutement du personnel en remédiant aux lenteurs inévitables du recrutement traditionnel dans la fonction publique*“.

La Commission du Travail et de l'Emploi a ajouté qu'elle „*partage l'approche pragmatique du Médiateur et du Ministre: les difficultés de réaliser actuellement la réforme en profondeur ne dispensent pas les responsables politiques de leurs responsabilités et de l'obligation d'agir. C'est en ce sens qu'elle invite le Ministre du Travail et de l'Emploi à finaliser l'avant-projet de réforme interne de l'ADEM actuellement en cours d'élaboration et à le déposer à la Chambre des Députés dans les meilleurs délais. La réorganisation organisationnelle et fonctionnelle à transposer par ce projet préfigurera en quelque sorte la réforme structurelle ultérieure consistant dans la transformation en établissement public de l'ADEM. Par ailleurs, au-delà de cette indispensable intervention du législateur, la Commission constate que les mesures de réforme à caractère non législatif, consistant principalement dans un large processus de décloisonnement de l'ensemble des services impliqués dans l'accompagnement du demandeur d'emploi, ont déjà largement été réalisées au plan interne par l'ADEM elle-même au cours des derniers mois.*“

2) La déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009

Dans la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Gouvernement issu des élections de juin 2009 s'est exprimé dans le même sens en annonçant qu'il „*entamera une réforme structurelle fondamentale de l'ADEM afin de la rendre apte à répondre de manière rapide et flexible aux défis toujours changeants du marché du travail*“.

Le Gouvernement a encore ajouté que „*suite aux recommandations du rapport de l'OCDE sur le service public de l'emploi au Luxembourg, l'Administration de l'Emploi actuelle sera sortie de son carcan d'administration étatique. Il sera créé un nouvel établissement public sous la dénomination „Agence luxembourgeoise pour l'Emploi (ALE)“.* Cet établissement public sera géré par un conseil d'administration à caractère tripartite et un comité directeur qui prendra ses décisions de manière collégiale. Les membres seront nommés à durée déterminée, quel que soit leur statut. Le personnel nouvellement engagé par l'ALE le sera sous le statut de l'emploi public. Les fonctionnaires actuels repris par l'ALE seront maintenus dans leur statut actuel. Ils seront placés sous la compétence hiérarchique fonctionnelle du conseil d'administration et du comité directeur de l'ALE. (...)“.

3) Le revirement sous la législature en cours

Dans la réunion de la Commission du Travail et de l'Emploi du 29 novembre 2010, le Ministre du Travail et de l'Emploi a annoncé que l'avant-projet de loi qu'il allait soumettre sous peu au Conseil de Gouvernement comporterait à l'égard de la question du statut juridique de l'ADEM un revirement par rapport aux réflexions ci-dessus citées en ce sens que l'option de sa transformation en établissement public n'a finalement pas été retenue. Les arguments ayant conduit le Gouvernement à ce revirement se résument comme suit:

Dans une situation générale tendue du marché de l'emploi et d'un taux de chômage très préoccupant, la question du statut de l'ADEM doit être considérée comme secondaire par rapport à l'impérieuse nécessité de rendre cette administration le plus rapidement possible pleinement opérationnelle pour relever le défi principal consistant à placer la prise en charge globale du demandeur d'emploi au centre de toute son attention.

Or, la constitution d'un établissement public et la mise en œuvre de son fonctionnement auraient impliqué une phase transitoire de 2 à 3 ans pendant laquelle l'ADEM aurait dû avant tout s'occuper d'elle-même, ceci au détriment de sa tâche fondamentale au service des demandeurs d'emploi.

Il s'avère qu'en pratique la situation actuelle ne permet pas une réforme structurelle de cette envergure, absorbant trop d'énergie de la part des acteurs pour des questions d'organisation interne. Il ne faut pas négliger non plus que l'autonomie très large attachée à un statut d'établissement public aurait en quelque sorte éloigné cet important instrument de politique de l'emploi des décideurs politiques, ce qui n'est pas nécessairement une solution opportune dans le contexte actuel.

Dans le respect des réflexions préparatoires approfondies menées par la Commission du Travail et de l'Emploi sous la précédente législature – qui elle s'était prononcée pour la transformation de l'ADEM en établissement public –, il est essentiel de se poser la question de savoir si les objectifs de la réforme peuvent être réalisés dans le cadre d'une administration étatique. En d'autres termes, il s'agit de savoir si la nouvelle Agence pourra disposer dans ce cadre des moyens de flexibilité et d'autonomie requis pour remplir plus efficacement sa mission dans un contexte de chômage élevé.

Face à cette question, le Ministre du Travail et de l'Emploi a relevé que le souci, voire la menace d'un éventuel conflit avec la CGFP n'est certainement pas à la base du renoncement – au stade actuel – à l'option de l'établissement public. Après mûre réflexion, son département est arrivé à la conclusion que dans le contexte actuel la transformation en établissement public n'apporterait pas de plus-value dans la politique de l'emploi.

En effet, il ne faut pas oublier que même un hypothétique établissement public ADEM demeurerait toujours sans ressources budgétaires propres et que son autonomie budgétaire serait donc de toute façon largement théorique, car dépendante de la volonté politique effective du Gouvernement. Or, sous son statut actuel d'administration étatique, une large part des mesures pour l'emploi sont financées par le Fonds pour l'emploi qui n'est pas tenu à l'annuité budgétaire ce qui garantit donc à cet égard déjà une certaine flexibilité. Parallèlement, il est préférable à l'heure actuelle de maintenir un certain contrôle ministériel sur les grandes lignes de la politique de l'emploi qui sont à définir en étroite collaboration entre responsables politiques et la direction de l'ADEM.

A court terme, l'ADEM, même dans l'hypothèse de sa transformation en établissement public, ne serait pas en mesure d'assumer à elle seule cette responsabilité et il est donc préférable de maintenir la démarche d'une action coordonnée et concertée avec les services du Ministère du Travail et de l'Emploi.

Quant au personnel, les engagements de 35 agents supplémentaires (voir ci-dessous) apportent la preuve que sur ce plan encore la rigidité apparente du cadre de la Fonction publique peut être dépassée.

Reste éventuellement le problème de la rigidité de la grille des rémunérations dans le secteur public. Toutefois, la cohabitation de deux catégories d'agents au sein de l'ADEM, rémunérées suivant le barème de la Fonction publique respectivement suivant les usages du secteur privé, pouvant aboutir à des rémunérations variant du simple au double pour le même emploi, pourrait à son tour être génératrice de nouveaux problèmes au niveau du climat de travail.

C'est ainsi que le Gouvernement a conclu que la détermination politique de faire de l'ADEM un instrument efficace et performant dans l'intérêt de la politique de l'emploi, conjuguée à l'élan de réforme interne au sein de l'ADEM, permet au stade actuel de renoncer à l'option de la transformation en établissement public. Cette option ne doit pas pour autant être considérée comme définitivement écartée et pourrait éventuellement revenir ultérieurement à l'ordre du jour dans un contexte plus propice à une telle mutation.

C) L'approche pragmatique: la réforme interne d'ores et déjà en cours

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a informé la commission qu'en contrepartie du renoncement au changement fondamental de son statut, la réorganisation interne sur le terrain des services de l'ADEM a été entamée et largement traduite en pratique, ceci à la faveur d'une mobilisation et d'un engagement très poussé de nombreux agents en faveur d'un véritable renouveau. La réforme a d'ores et déjà été entamée dans le fonctionnement quotidien de l'ADEM et ceci à plusieurs niveaux.

Ainsi 3 nouvelles agences ont été ouvertes à Differdange, à Dudelange (février 2011) et à Wasserbillig (mai 2011), ces nouvelles agences étant d'emblée appelées à fonctionner suivant les nouvelles méthodes de travail. Par ailleurs, les agences d'Esch-sur-Alzette, de Diekirch et de Wiltz feront l'objet d'une extension, réorganisation et modernisation; l'agence de Luxembourg devant être constituée en tant que telle en tenant compte du besoin en espace considérable de cette dernière. Le Service des travailleurs à capacité réduite a trouvé une nouvelle demeure satisfaisante à Strassen.

Par ailleurs, en 2010 ont été recrutés 35 „conseillers professionnels“ supplémentaires provenant principalement du secteur privé où ils ont acquis leur expérience professionnelle. Ces nouveaux collaborateurs ont été recrutés sous le statut d'employé de l'Etat. Nombre d'entre eux disposent d'une expérience professionnelle dans les domaines des ressources humaines, du recrutement ou de l'encadrement du personnel.

De même, une formation initiale a été organisée pour ces nouveaux agents portant sur des volets théoriques (droit du travail, économie du travail, marché de l'emploi, procédures d'accompagnement et d'encadrement des demandeurs, calcul des indemnités de chômage) et pratiques (techniques d'entretien, contact avec les demandeurs et les employeurs, prospection du marché de l'emploi, gestion des conflits, outils informatiques). Il est prévu d'organiser, de façon systématique, une formation continue pour tous les collaborateurs de la nouvelle Agence pour le développement de l'emploi et notamment pour ceux du département en charge du développement de l'emploi.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé que ces étapes pratiques de la réforme trouveront leur prolongement dans le texte du projet de loi qui prévoit une structure collégiale de la direction, composée d'un directeur et de deux directeurs adjoints, dont une mission essentielle consistera à promouvoir un processus dynamique et permanent de réforme, en d'autres termes un „change management“ au sein de l'ADEM, ceci en se faisant accompagner à cet effet également par des consultants et experts externes.

Toute lourdeur bureaucratique inutile devra être éliminée des procédures internes de l'ADEM qui devront exclusivement être focalisées sur l'intérêt et la responsabilisation des demandeurs d'emploi, ceci notamment en procédant à des évaluations plus précises des compétences et à des formations complémentaires plus ciblées.

Il s'agira aussi de restaurer la confiance des entreprises dans l'action de l'ADEM dont les tâches seront réparties entre onze services, non exhaustivement énumérés dans le texte, appelés à travailler étroitement ensemble.

La réforme prévoit également la création d'une commission de suivi, à composition tripartite, chargée d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches de la nouvelle ADEM qui prendra la dénomination de „Agence pour le développement de l'emploi“.

L'activité de placement consistant à mettre en contact les personnes à la recherche d'un emploi avec les employeurs en vue de l'établissement d'une relation de travail continuera évidemment à revêtir une importance primordiale et sera principalement exercée par les conseillers professionnels devant bénéficier d'une formation poussée et adaptée à cet effet.

La réforme tendra à renforcer la coopération avec tous les porteurs de l'orientation scolaire et professionnelle, ceci dans le cadre d'une structure commune, à consacrer dans un projet de loi à part à élaborer en étroite collaboration avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Des études, recherches et analyses devront être développées de façon plus ciblée afin de connaître encore mieux la situation du marché de l'emploi et son évolution, ces données étant indispensables à une gestion plus efficace et plus prospective.

Enfin des indicateurs de performance seront développés afin d'évaluer si les mesures proposées par l'ADEM sont efficaces et aussi afin de mesurer les performances des différents services de l'ADEM elle-même.

D) Les considérations de la Commission du Travail et de l'Emploi face à l'évolution du dossier

Après avoir pris connaissance de l'approche préconisée par le projet gouvernemental notamment au sujet de la question de principe relative au statut juridique de l'ADEM, la Commission du Travail et de l'Emploi a procédé à un échange de vues contradictoire qui a mis en évidence les réflexions suivantes:

Ont été rappelés les longs antécédents qui avaient amené la commission parlementaire du Travail et de l'Emploi de la législature précédente, tout comme d'ailleurs le Comité permanent du Travail et de l'Emploi dans sa majorité, à se prononcer en faveur de la transformation de l'administration étatique ADEM en établissement public. Cette proposition se dégageait d'une part de propositions d'experts étrangers, notamment de l'OCDE, et de la „Bundesanstalt für Arbeit“ qui dans leurs analyses respectives préconisaient une gestion plus autonome et flexible comme condition indispensable à l'amélioration des performances de l'ADEM.

D'autre part, la Commission du Travail et de l'Emploi avait effectué plusieurs visites à l'ADEM et les discussions y menées aboutissaient à la conclusion que la forme de l'établissement public pourrait constituer un cadre juridique permettant de dépasser durablement les blocages, lenteurs et rigidités qui étaient régulièrement dénoncés dans les critiques adressées à l'ADEM.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la réforme de l'autre grande administration dépendant du Ministère du Travail et de l'Emploi, à savoir l'Inspection du Travail et des Mines (ITM), avait laissé auprès des parlementaires des sentiments plus que mitigés en ce sens que l'intention du législateur exprimée dans les textes légaux avait finalement été largement dénaturée dans les règlements d'ordre interne. Dans la perception de nombreux parlementaires, cette réforme d'une administration étatique constituait donc un mauvais exemple à ne pas imiter une nouvelle fois dans le cas de l'ADEM.

La forme de l'établissement public paraissait fournir la garantie pour ne pas reproduire cette mauvaise expérience en permettant, mieux qu'une administration étatique, de développer à court terme des politiques dynamiques de l'emploi et de réagir rapidement à de nouvelles évolutions sur le marché de l'emploi, notamment aussi au niveau des besoins en personnel.

D'un autre côté, il a été souligné qu'il ne fallait pas négliger l'aspect humain et plus particulièrement certaines difficultés au sein du personnel de l'ADEM, que la commission parlementaire avait dû constater lors de ses visites. La constitution d'un établissement public ne saurait pas à elle seule permettre de dépasser ces difficultés. Voilà pourquoi, dans la mesure où les réformes internes sont actuellement en cours et ont connu un début prometteur, il semble effectivement opportun de faire valoir à ce stade une certaine prudence par rapport à l'option de l'établissement public et de concentrer, en contrepartie, tous les efforts dans le processus de réforme interne en motivant tous les acteurs à s'y associer. Aussi, dans le domaine de l'aide sociale, l'expérience pratique quotidienne montre que la création d'un établissement public n'apporte à elle seule aucun progrès.

La commission a pris acte du fait que le Gouvernement considère que la création d'un établissement public aurait paralysé l'ADEM pendant toute la phase de mise en œuvre de cette transformation, ce qui dans le contexte actuel n'est pas acceptable. En revanche, le surplus de flexibilité recherché par le

biais d'un changement du statut juridique, est déterminé par la volonté politique d'agir dans ce sens. Les étapes pragmatiques de réforme réalisées au cours des derniers mois (création de trois agences supplémentaires, recrutement de 35 agents supplémentaires) l'ont pu être grâce à la détermination politique de s'engager sans délai dans cette direction. Indépendamment du statut juridique, c'est donc l'engagement politique ferme qui seul permet d'avancer dans ce domaine; preuves à l'appui les réformes internes engagées. L'approche préconisée est donc essentiellement pragmatique; elle peut réussir à condition de bénéficier de l'engagement et de la motivation de tous les acteurs.

C'est sous le bénéfice de ces considérations que la Commission du Travail et de l'Emploi a finalement pu donner son aval au revirement proposé par le Gouvernement.

Par ailleurs, la question a été soulevée au sein de la commission de savoir comment le projet de réforme entend consacrer légalement l'indispensable coordination des activités d'autres instances et organismes concernés par la politique de l'emploi (p. ex. Observatoire de l'emploi, formation et orientation professionnelles). Cette coordination est de rigueur pour pouvoir appliquer une politique cohérente de l'emploi par tous les services gouvernementaux et autres concernés de près ou de loin par la problématique.

La commission exprime la conviction que la nouvelle culture de travail à promouvoir au sein de l'ADEM doit aller de pair avec un changement de mentalité, de motivation, de méthodologie et d'organisation. Quant aux réaffectations internes de personnel, il est précisé que ces dernières ont jusqu'à présent principalement concerné des psychologues dont certains, initialement chargés de l'encadrement psychologique des demandeurs d'emploi, ont été affectés à de nouvelles tâches, notamment dans le service de l'orientation professionnelle et de l'emploi des jeunes.

La commission souligne que l'ADEM se situe effectivement à l'intersection d'autres activités et interventions politiques touchant à l'emploi et que le projet prévoit de nombreuses mesures destinées à tenir compte de cette situation (lien direct avec l'orientation professionnelle, délégué à la formation, plateforme avec le Ministère de la Famille, Maison de l'orientation en collaboration avec les SPOS, interaction avec les services de l'action sociale), sans qu'il soit toutefois possible de faire ancrer dans le détail tous ces mécanismes de collaboration dans le texte légal.

La réforme s'inscrira ainsi dans la dimension horizontale de la politique de l'emploi en mobilisant tous les acteurs concernés. Quant à l'Observatoire de l'emploi, il est d'une importance primordiale que cet organisme, pour pouvoir suffire à sa mission, puisse accéder à des données anonymisées du Centre commun de la Sécurité sociale (CCSS), évidemment dans le respect strict de la protection des données privées.

Quant aux consultants issus du secteur privé, il a été précisé que cette expérience peut être qualifiée de globalement réussie tout au long des années. Les consultants, représentant en quelque sorte le lien direct avec l'économie, seront donc maintenus, étant entendu qu'ils devront encore davantage s'intégrer dans l'équipe en place et s'inscrire dans une prise en charge globale et cohérente des demandeurs d'emploi par tous les services de l'ADEM.

E) Le dépôt et la présentation du projet de loi 6232

Suite aux longs antécédents et nombreux travaux préparatoires décrits ci-dessus, la réforme de l'ADEM a été formellement engagée dans la procédure législative par le dépôt du projet de loi 6232 en date du 22 décembre 2010 par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. Ce projet de loi a été présenté à la Commission du Travail et de l'Emploi dans sa réunion du 13 janvier 2011.

Dans le cadre de cette présentation, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a souligné une nouvelle fois que le sujet de la réforme de l'ADEM de par son envergure ne s'épuise pas dans ce seul texte législatif, mais devra aller beaucoup plus en profondeur, ceci par un véritable changement de culture au sein de cette administration appelée à muter d'un instrument de gestion du chômage vers un instrument proactif de l'emploi. Le changement de philosophie et d'approche au sein de l'ADEM se traduisant par une modification fondamentale des procédures devra être porté par une nouvelle motivation du personnel. Le succès de la réforme présuppose l'engagement du personnel et de tous les acteurs, convaincus du bien-fondé de la réforme. Les nombreuses mesures pratiques internes ayant déjà pu être prises „ante legem“ seront cadrées par le texte légal qui consacra le caractère durable de la réforme, notamment au plan organisationnel.

Les autres éléments relevés par le Ministre à l'occasion de cette présentation se résument comme suit:

Dans le cadre du processus de réforme en cours, un aspect essentiel réside dans l'intensification des relations entre les services du Ministère du Travail et de l'Emploi et ceux de l'ADEM. Le lien entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ADEM s'est renforcé au cours des derniers mois ce qui est indispensable pour garantir la mise en œuvre d'une politique cohérente de l'emploi par cette administration, dont la responsabilité décisionnelle incombe au département ministériel.

Dans le cadre de cette réforme ambitieuse, l'ADEM est en cours d'être dotée des ressources indispensables requises, ceci au niveau du personnel et des infrastructures en locaux et surtout aussi au plan de l'équipement informatique. Des équipements informatiques performants remplaceront le système actuellement désuet. Ces équipements seront développés en tenant compte des nouvelles procédures et méthodes de travail.

En ce qui concerne précisément les méthodes de travail, l'approche non bureaucratique essentiellement focalisée sur les besoins des demandeurs d'emploi doit être appliquée dès le premier accueil. Ainsi, le demandeur d'emploi devra trouver dans le conseiller professionnel une personne de référence le guidant à travers son parcours de réinsertion sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, l'ADEM devra également retrouver la confiance des entreprises dont la collaboration constitue un autre pôle important des activités de l'ADEM. Par ailleurs, le processus de réforme, y inclus les améliorations du service déjà en cours, est et continuera d'être accompagné par des experts externes.

La réforme doit tenir compte de la complexité de la population à prendre en charge, en particulier de la catégorie de demandeurs d'emploi à faible employabilité par rapport aux exigences du marché de l'emploi. A cet effet, la communication interne est en voie d'être améliorée et le personnel devra se sentir concerné par la réforme et être empreint de la volonté d'y prêter activement son concours.

Si le projet de loi est donc censé apporter la consécration légale d'un processus de réforme d'ores et déjà largement engagé, il faudra néanmoins veiller à ne pas figer les nouvelles structures, mais à préserver en tout état de cause leur adaptabilité à de nouveaux défis.

La direction de la nouvelle Agence pour le développement de l'emploi sera attribuée à une structure collégiale, composée d'un directeur et de deux directeurs adjoints, ceci afin de tenir compte du fait qu'un directeur seul ne peut plus à lui seul assumer des tâches d'une telle envergure et diversité.

Pour assurer le contact permanent de l'Agence avec la réalité économique et sociale, le projet prévoit l'institution d'une commission de suivi, à composition tripartite, dont la mission principale consistera à accompagner et à évaluer l'activité de l'Agence. Cette commission représente en quelque sorte l'ancrage permanent de la nouvelle Agence dans la vie sociale et économique et est appelée à en renforcer le contrôle, l'efficacité et la transparence.

Par ailleurs, il sera créé un service des questions juridiques et du contentieux, création dont le Médiateur a à plusieurs reprises rappelé la nécessité, notamment aussi en relation avec le contentieux concernant les prestations de chômage.

La réforme prévoit également l'introduction d'indicateurs de performance permettant à l'ADEM de „mesurer“ son efficacité, ceci en quelque sorte par un tableau de bord mensuel concernant notamment les inscriptions et placements. Le fonctionnement performant de l'ADEM en tant que service public doit être assuré de façon continue. Il faudra donc en connaître les forces et d'éventuelles faiblesses, afin de pouvoir l'adapter à l'évolution des besoins des demandeurs d'emploi.

L'ADEM sera encore dotée de moyens pour disposer en permanence d'un meilleur aperçu et aussi d'une meilleure compréhension de l'évolution du marché de l'emploi. Des études et recherches devront être développées de façon plus ciblée à cet effet en tenant compte du fait que l'Observatoire de l'emploi, pour pouvoir suffire à sa mission, doit pouvoir accéder à des données anonymisées du CCSS, ceci évidemment dans le strict respect de la protection des données privées.

Une mission d'importance cruciale de l'ADEM concerne la formation initiale et la formation continue des demandeurs d'emploi. L'offre de formation, basée sur les bilans de compétence, constitue un élément décisif dans le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi et devra être adaptée aux besoins spécifiques du demandeur en question. Un délégué à la formation renforcera le service du développement de l'emploi et de la formation. Il aura la charge de promouvoir, de coordonner et d'organiser au besoin les offres de formation. Il travaillera en étroite collaboration avec les conseillers professionnels, les consultants ainsi qu'avec le service de l'orientation professionnelle et les délégués à l'emploi des jeunes et à l'emploi féminin.

La formation fait partie de l'encadrement dont le demandeur d'emploi doit pouvoir bénéficier pour retrouver sa voie dans un environnement économique plus difficile.

La nouvelle philosophie à propager au sein de l'ADEM se reflète d'ailleurs aussi dans le vocabulaire utilisé: le rôle actif et positif à assumer par le futur „conseiller professionnel“ est bien mieux visible à travers cette nouvelle dénomination que par l'ancien terme de „placeur“. D'autres changements terminologiques s'inscrivent dans la même approche du développement actif de l'emploi au lieu d'une gestion passive („Agence pour le développement de l'emploi“ au lieu de „Administration de l'Emploi“; „proposition d'emploi“ au lieu d'„assignation“).

Au service de l'orientation professionnelle revient un rôle essentiel dans la gestion prospective de l'emploi. Afin d'assurer au mieux la coordination dans ce domaine dans lequel il importe de faire prévaloir une seule approche commune, il est prévu de mettre en place une plate-forme commune d'orientation assurant la coopération, notamment des services relevant de la future Agence pour le développement de l'emploi, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de l'Action locale pour jeunes.

Des populations à besoins spécifiques sont prises en charge par le service des salariés handicapés, par le service des salariés à capacité de travail réduite et par les services s'occupant de l'emploi des jeunes et de l'emploi féminin. A noter dans ce contexte que le projet de loi concernant les travailleurs à capacité réduite en instance de reclassement devrait être finalisé sous peu.

F) Le rapport spécial de la Cour des Comptes

Au moment où la Commission du Travail et de l'Emploi s'apprêtait à finaliser ses travaux, la Cour des Comptes a publié un rapport spécial qui ne faisait que confirmer le besoin de réforme en profondeur de l'ADEM, cette réforme devant impérativement être accompagnée d'une amélioration de la gouvernance de cette administration.

La Cour des Comptes a présenté son rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire dans la réunion du 27 juin 2011. Au cours d'une réunion jointe de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avec la Commission du Travail et de l'Emploi du 13 juillet 2011, le Ministre du Travail et de l'Emploi a pris position par rapport aux constatations de la Cour des Comptes.

En résumé succinct, on peut relever que ce rapport met en évidence l'insuffisance de la transposition pratique et le manque d'efficacité des mesures prévues par la loi tripartite de 2006, ceci à la fois au niveau des objectifs à atteindre concernant notamment l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi par les mesures en cause qu'au niveau des moyens de contrôle et d'évaluation adéquats à mettre en œuvre par l'ADEM.

Ce faisant, le rapport spécial ne fait que confirmer le bien-fondé et l'urgence du présent projet de réforme.

Au-delà du fond, l'examen de ce rapport spécial a confirmé certaines difficultés au niveau de la gouvernance de l'ADEM dans la mesure où les commissions parlementaires ont été informées que la coopération entre la Cour des Comptes et l'Administration de l'Emploi (ADEM) s'est avérée difficile et compliquée. La Commission du Travail et de l'Emploi a dû constater que les difficultés rencontrées par la Cour des Comptes dans sa relation avec l'ADEM reflètent également l'ambiance qu'elle a ressentie ces dernières années à certaines occasions lors de ses contacts avec cette administration. A cela s'ajoute que déjà le Médiateur a fait état de certains problèmes constatés dans ses relations avec la direction de l'ADEM, problèmes qui se sont manifestés principalement au niveau de la communication et de l'ouverture au dialogue.

La Commission du Travail et de l'Emploi demande que la présente réforme en général, et en particulier les réaménagements qu'elle propose au niveau de la structure et des attributions des membres de la direction, permette de dépasser une fois pour toutes les difficultés du passé dans un nouvel élan porté par l'engagement de tous les acteurs, et en particulier par la direction de l'ADEM qui doit assurer une gouvernance cohérente et efficace conforme aux exigences d'un service public moderne.

Dans cette perspective, la Commission du Travail et de l'Emploi souligne que le renoncement à la transformation de l'ADEM en établissement public ne doit pas nécessairement être considéré comme définitif. Cette option pourrait revenir ultérieurement à l'ordre du jour dans une situation conjoncturelle plus favorable à un changement de cette envergure. Entre-temps, il appartient aux responsables de cette

administration étatique de faire de l'ADEM un instrument efficace et performant dans l'intérêt de la politique de l'emploi.

*

IV. LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 21 avril 2011. Il se rallie aux adaptations que le projet de loi prévoit, notamment en ce qui concerne une adéquation des moyens et des structures de l'administration aux défis auxquels elle doit actuellement faire face.

En même temps, le Conseil d'Etat souligne que, même repositionnée, l'ADEM ne restera qu'un intermédiaire entre les demandeurs d'emploi et les employeurs. Dans ce contexte, il critique la nouvelle dénomination de l'ADEM „Agence pour le développement de l'emploi“, étant donné que la création et le développement d'emploi sont réservés à l'économie et non à une administration.

En ce qui concerne l'introduction d'une commission de suivi, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à ce qu'un organe consultatif soit doté de compétences de surveillance à l'égard d'une administration de l'Etat, dont la direction répond d'après les principes du droit administratif directement au ministre compétent.

Le fait que le déroulement des procédures d'inscription et de suivi des demandeurs d'emploi ainsi que le traitement des offres d'emploi soient précisés par un règlement interne est inacceptable pour le Conseil d'Etat, étant donné que l'ADEM est une administration publique et non pas un établissement public. Il s'oppose donc formellement à ce dispositif et indique que seule la forme d'un règlement grand-ducal est possible.

La fonctionnarisation d'une douzaine d'employés de l'Etat sous forme de dispositions individuelles suscite une autre opposition formelle du Conseil d'Etat. Il explique que dans un arrêt du 1er octobre 2010, la Cour constitutionnelle a statué qu'une disposition législative, qui en arrêtant des mesures individuelles, prive une personne du bénéfice des règles de procédures normalement applicables pour prendre une décision administrative ou lui enlève le droit de faire contrôler le caractère justifié d'une mesure administrative moyennant un recours juridictionnel effectif, est contraire au principe constitutionnel de légalité devant la loi. Le Conseil d'Etat demande donc au Gouvernement de présenter une nouvelle version de cet article.

Le Conseil d'Etat a rendu un avis complémentaire sur les amendements parlementaires en date du 15 novembre 2011.

Pour plus de détails sur les avis du Conseil d'Etat et l'évolution du texte du projet de loi, il est renvoyé au Chapitre VI „Commentaires des articles“.

*

V. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

1. Avis de la Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés (CSL) a rendu son avis sur le projet de loi 6232, le 15 février 2011, et y émet un certain nombre de critiques.

La CSL remarque que le projet de loi recourt à plusieurs reprises à un règlement interne, afin de compléter la future loi. Or, en ce qui concerne par exemple les procédures entraînant des droits et des obligations à charge des demandeurs d'emploi et des employeurs, la CSL est d'avis qu'elles ne devraient pas être prévues dans un règlement interne, mais au moins dans un règlement grand-ducal.

La CSL regrette que les avis de la commission de suivi ne soient pas obligatoires. En plus, elle exige que le monde économique y soit davantage représenté et que la direction de l'ADEM participe d'office à toutes les réunions avec une voix consultative. A son avis, les représentants salariaux ou patronaux devraient être en mesure de demander la convocation de la commission de suivi.

La CSL souligne que le projet de loi prévoit le recours à des spécialistes en matière de recrutement, sans pourtant préciser qui sont ces spécialistes. D'autant plus, elle exige une clarification du rôle des

consultants et que leur collaboration avec le service de l'orientation professionnelle et avec les conseillers professionnels soit renforcée davantage.

En ce qui concerne les suivis réguliers, la CSL constate qu'étant donné que l'ADEM a le droit de convoquer le demandeur d'emploi sous peine de sanctions, la demande de rendez-vous de ce dernier devrait également être suivie d'effet. En plus, elle remet en question la différence de suivi entre les demandeurs indemnisés et les demandeurs non indemnisés.

La CSL désapprouve qu'il y ait une approche différente entre d'un côté les employeurs qui, contre l'obligation légale, ne déclarent pas les postes vacants et n'encourent pas de sanctions, et de l'autre côté les demandeurs d'emploi qui sont sanctionnés dès leur premier faux pas. Dans ce contexte, la CSL demande qu'un relevé des contrôles effectués et des sanctions prononcées à l'encontre des employeurs pour non-déclaration de leur offre d'emploi soit établi.

2. Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les deux chambres ont rendu un avis commun, en date du 25 mars 2011.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que l'agencement concret des éléments fondamentaux de la nouvelle gouvernance, tels que l'organisation et le mode de fonctionnement de la direction ainsi que des différents services de la nouvelle Agence tout comme les procédures d'inscription et de suivi, manquent de clarté et de précision.

A leurs yeux, l'organisation future de la nouvelle Agence, dont notamment les compétences du deuxième directeur adjoint, manque de transparence.

Les deux chambres doutent fortement que le changement de mentalité auprès des agents soit réalisable, si la „nouvelle“ Agence maintient en place des structures administratives établies, se caractérisant par un personnel engagé sous le statut de fonctionnaire ou d'employé public. Dans ce contexte, les deux chambres demandent aux autorités de reconsidérer en partie le statut de la future Agence à créer.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers partagent entièrement les considérations de l'exposé des motifs suivant lesquelles „les relations avec les employeurs constituent le point faible de l'Administration de l'emploi“, ceci étant dû, suivant l'exposé des motifs, à un manque de visions conséquentes auprès de l'ADEM pour faire de la prospection auprès des entreprises une mission fondamentale des „conseillers professionnels“.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent pourtant la présence d'agences dans les différentes régions du pays garantissant ainsi un service de proximité.

3. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics salue que les auteurs du projet de loi aient abandonné l'idée de la transformation de l'ADEM en un établissement public.

Elle s'oppose à ce que la commission de suivi, ou tout autre organe consultatif à caractère tripartite quelle que soit son appellation, soit en charge de la surveillance du fonctionnement d'une administration étatique placée sous l'autorité d'un ministre et financée exclusivement par des deniers publics.

Selon la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics, le délai de trois semaines dont dispose l'ADEM pour réussir la compensation d'une offre et d'une demande d'emploi avant qu'elle ne soit obligée de délivrer une attestation que l'employeur a le droit de recruter une personne (non communautaire) de son choix, est beaucoup trop court. Dans ce contexte, la Chambre demande au Gouvernement de revoir les dispositions relatives au recrutement à l'étranger.

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarques préliminaires

Tout en reconnaissant en principe le bien-fondé de la remarque d'ordre légistique formelle du Conseil d'Etat, la commission décide de maintenir à l'endroit du présent projet la subdivision des articles prévue par le projet gouvernemental.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat met en garde contre un certain nombre d'illusions et d'attentes surfaites attachées au projet. A son avis, la nouvelle appellation „Agence pour le développement de l'emploi“ serait significative à ce titre dans la mesure où c'est toujours l'économie – et non pas une administration ou agence pour l'emploi – qui crée et développe l'emploi.

La Commission du Travail et de l'Emploi a toutefois décidé de maintenir l'intitulé proposé par le projet gouvernemental.

En effet, contrairement au Conseil d'Etat, la commission ne considère pas que l'appellation „Agence pour le développement de l'emploi“ suggère que la nouvelle Agence a vocation à créer des emplois. En revanche, la nouvelle appellation souligne que l'Agence devra s'investir plus activement dans la promotion et le développement de l'emploi, ceci dans une approche de véritable service au client. Elle indique encore que la nouvelle Agence ne devra plus se contenter d'une simple gestion du chômage, mais participer activement à un rapprochement plus efficace entre demandeurs d'emploi et emplois nouvellement créés.

A souligner encore qu'indépendamment de la nouvelle dénomination le statut d'administration publique reste – du moins provisoirement – acquis à l'Agence pour le développement de l'emploi. A ce sujet, il est précisé que le présent projet est susceptible de marquer une étape intermédiaire dans le processus de transformation de l'ADEM d'une administration publique ancien modèle vers un service public moderne et dynamique pouvant éventuellement dans une phase ultérieure acquérir la forme juridique d'un établissement public.

La commission reprend la proposition orthographique du Conseil d'Etat en écrivant „Agence pour le développement de l'emploi“.

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le point 3 de l'intitulé du projet, prévoyant l'abrogation de la loi de base du 21 février 1976, ceci au motif que d'après la légistique formelle, le remplacement d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionné dans l'intitulé de l'acte qui le génère.

La commission se prononce pour le maintien de ce point à l'intitulé, ceci dans la mesure où la mention de l'abrogation peut faciliter des recherches futures.

Article 1er

L'article 1er crée l'Agence pour le développement de l'emploi en remplaçant l'actuel titre II du livre VI du Code du travail qui portait sur l'Administration de l'emploi.

Le Conseil d'Etat remarque que dans la mesure où il est envisagé de donner un nouveau libellé au titre II du Livre VI du Code du travail, il est surabondant d'abroger les articles L. 621-1 à L. 624-1 du même Code. Le dispositif introductif de l'article 1er devrait donc se lire comme suit:

„**Art. 1er.** *Le Titre II du Livre VI du Code du travail prend la teneur suivante:*“

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

Articles L. 621-1 à L. 621-4 (Structure)

La commission décide de reprendre la restructuration des articles susvisés proposée par le Conseil d'Etat. Cette nouvelle structure se résume schématiquement comme suit:

L'article L. 621-1 a trait à la création et aux attributions de l'Agence et résulte d'une fusion des articles L. 621-1 et L. 621-2, (1) et (2) du texte gouvernemental.

L'article L. 621-2 concerne la direction et l'organisation de l'Agence et correspond à l'article L. 621-3, (1) à (4) du texte gouvernemental.

L'article L. 621-3 règle les différentes collaborations de l'Agence avec d'autres administrations et services et reprend les articles L. 621-2 (3) et (4) et l'article L. 621-4 du texte gouvernemental.

L'article L. 621-4 traite de la commission de suivi et correspond à l'article L. 621-3 (5) du texte gouvernemental.

Quant au fond, ces articles donnent lieu aux considérations et décisions suivantes:

Article L. 621-1 (Anciens articles L. 621-1 et L. 621-2, paragraphes (1) et (2))

D'après le Conseil d'Etat, il n'est pas nécessaire de préciser que l'Agence pour le développement de l'emploi constitue une administration publique, alors qu'en l'absence d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat elle n'a pas le caractère d'un établissement public.

La commission se rallie à cette position du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat admet que le texte gouvernemental entend refléter le rôle plus proactif en matière d'emploi que le projet entend assigner à l'Agence au niveau du dispositif régissant celle-ci. Aussi, le Conseil d'Etat, malgré la réticence qu'il éprouve face à des dispositifs qui dépassent le cadre strictement normatif, n'entend-il pas s'opposer aux velléités politiques. Il se borne donc à proposer les redressements formels qui s'indiquent.

Dans cette optique le Conseil d'Etat propose de regrouper les articles L. 621-1 et L. 621-2 (1) en leur conférant la teneur suivante:

„Art. L. 621-1. Il est créé une Agence pour le développement de l'emploi, placée sous l'autorité du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, qui a pour mission de promouvoir l'emploi en renforçant la capacité de pilotage de la politique de l'emploi en coordination avec la politique économique et sociale.“

La commission reprend cette proposition de texte du Conseil d'Etat.

Le paragraphe (2) de l'article L. 621-2 concernant les tâches de l'Agence devient l'alinéa 2 de l'article L. 621-1 dans la proposition de texte du Conseil d'Etat, reprise par la commission.

La commission décide de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de remplacer le terme „tâche“ par celui plus approprié d'„attribution“, ceci non seulement dans la phrase introductive de l'alinéa 2 de l'article L. 621-1, mais également au dernier alinéa du paragraphe (2) de l'article L. 621-2.

Compte tenu de la prise de position du Gouvernement, la commission s'était dans un premier temps prononcée toutefois pour le maintien du terme „notamment“ dans la phrase introductive annonçant les attributions de l'Agence. En effet, elle considérait qu'il n'est pas indiqué que le texte légal définisse les attributions de l'Agence dans le cadre d'une énumération strictement limitative. Cette approche rigide pourrait rendre nécessaires des interventions législatives itératives pour tenir compte de l'évolution dynamique ultérieure du rôle à jouer par l'Agence. Voilà pourquoi, la Commission proposait de prévoir, par le biais de l'emploi du terme „notamment“ – qui d'ailleurs figurait également dans le texte gouvernemental initial – une énumération non exhaustive des attributions de l'Agence.

Par conséquent, la phrase introductive de l'alinéa 2 devait avoir la teneur amendée suivante:

„Pour l'accomplissement de cette mission, l'Agence a, notamment, les attributions suivantes:“

Dans son avis complémentaire du 15 novembre 2011, le Conseil d'Etat relève que cette proposition n'est pas cohérente avec l'agencement général des compétences des administrations, qui sont exclusivement des compétences d'attribution, et la compétence générale du ministre pour les domaines relevant de son portefeuille ministériel. Selon le Conseil d'Etat, elle est partant contraire aux principes généraux du droit administratif.

Le Conseil d'Etat ajoute que par ailleurs, la détermination des attributions de l'Agence, donc de prérogatives de puissance publique, n'est pas anodine au regard des droits et libertés fondamentaux ou des principes juridiques en jeu (droit au travail, liberté du commerce et de l'industrie, liberté contractuelle). Voilà pourquoi le Conseil d'Etat s'oppose formellement pour des raisons de sécurité juridique à l'insertion du terme „notamment“.

Toutefois, pour rencontrer partiellement les appréhensions de la commission parlementaire, le Conseil d'Etat propose de compléter l'énumération des missions de l'agence par un point 16) libellé comme suit:

„16) de réaliser toute autre mission dont elle pourra être chargée par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.“

Compte tenu de l'argumentaire juridique développé par le Conseil d'Etat, la commission décide de renoncer à l'amendement ci-dessus exposé et reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, la commission reprend les modifications rédactionnelles proposées par le Conseil d'Etat à l'endroit des points 1), 3) et 7) de l'énumération de ces attributions.

Article L. 621-2 (Ancien article L. 621-3)

Cet article a trait à la direction et à l'organisation de l'Agence pour le développement de l'emploi.

Le Conseil d'Etat considère que le libellé du paragraphe 1er du texte gouvernemental n'est pas en phase avec les dispositions de l'article 2 du projet. A cet effet, il propose un texte remanié ainsi rédigé:

„Art. L. 621-2. (1) La direction de l'Agence pour le développement de l'emploi est assurée par un directeur, assisté de deux directeurs adjoints qui assument la gestion des domaines qui leur sont délégués, sans préjudice des compétences dévolues au directeur en vertu de dispositions légales particulières.

En cas d'empêchement, le directeur est remplacé par l'un des directeurs adjoints dans l'ordre de leur ancienneté.

(2) L'Agence pour le développement de l'emploi est organisée en services couvrant les domaines d'activités de l'Agence.“

La commission considère cependant que c'est à bon escient que le projet gouvernemental a proposé un texte privilégiant le caractère collégial de la direction assumant une responsabilité collective pour l'accomplissement des missions incombant à la nouvelle Agence.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat par contre aurait pour effet de diluer cette finalité du texte gouvernemental au profit d'une structure directoriale trop rigide et hiérarchisée.

La commission a décidé par conséquent de maintenir le paragraphe (1) dans la teneur du projet gouvernemental. Ce texte prévoit encore qu'en cas d'empêchement le remplacement du directeur par l'un des directeurs adjoints ne doit pas nécessairement se faire dans l'ordre de leur ancienneté, tel que proposé par le Conseil d'Etat. En pratique, le remplacement se fera plutôt en fonction des domaines de compétences respectifs des deux directeurs adjoints.

A l'exposé des motifs du projet de loi, il est précisé que la responsabilité du service du développement de l'emploi (auparavant placement) appartient à un des directeurs adjoints, les attributions de l'autre directeur adjoint et du directeur n'étant pas autrement précisées.

La Commission considère que cette façon de procéder s'explique par le fait qu'il a été jugé indispensable de rassembler l'ensemble des compétences en matière de développement de l'emploi, activité centrale et décisive de la nouvelle Agence, sous la responsabilité d'un seul membre de la direction. Tout morcellement de cette tâche risquerait de s'avérer préjudiciable à la cohérence de la politique à appliquer. Quant au directeur, ses attributions sont celles du droit commun des directeurs d'une d'administration étatique.

Au paragraphe (2), la commission ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer l'énumération non exhaustive des services de l'Agence. La commission considère qu'il est indiqué que les structures de base de la nouvelle Agence modernisée se trouvent, ne serait-ce que pour des raisons de visibilité, inscrites dans le texte légal.

Dans le même ordre d'idées, la commission ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer à la fin du paragraphe 2, le dispositif que „Les services travaillent ensemble pour contribuer à la mise en œuvre des mission et tâches de l'Agence pour le développement de l'emploi“. La commission rejoint le Conseil d'Etat lorsqu'il estime qu'il est évident que tous les services s'impliquent à réaliser conjointement sous la coordination et d'après les orientations de la direction les missions assignées à l'administration. Elle considère toutefois que l'inscription de cette évidence dans le texte légal garde son utilité pour souligner une fois pour toutes que dorénavant ce principe élémentaire devra présider à l'ensemble des activités de l'Agence.

La commission a proposé un amendement ayant pour objet de remplacer le point 1 par le texte suivant:

„1. L'accompagnement, le conseil et l'orientation des personnes à la recherche d'un emploi et leur formation;“

La commission considère qu'il est indiqué de remplacer dans la description des différents domaines couverts par les services de l'Agence, l'expression „le développement de l'emploi et la formation“ par

le texte précité qui a l'avantage de traduire avec plus de précision les attributions du service visé et en particulier celles des conseillers professionnels.

L'expression „développement de l'emploi“ par contre vise une mission générale de la nouvelle Agence commune à de nombreux services, de sorte qu'il n'y a pas lieu de la reprendre à l'endroit de la dénomination d'un service déterminé.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Au même paragraphe (2) de l'article L. 621-2, la commission propose d'insérer un point 2 nouveau ainsi libellé, la numérotation des points subséquents étant décalée d'une unité:

„2. Les relations avec les employeurs et la prospection d'emplois;“

Par cet amendement, la commission propose d'instituer un service „Employeurs“ à part entière. Différentes analyses internes de l'ADEM ont révélé la nécessité d'un tel service afin que les employeurs – en tant que „clients“ de l'ADEM au même titre que les demandeurs d'emploi – disposent dorénavant d'un interlocuteur clairement identifié dans l'organisation structurelle de l'ADEM.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Au point 11 nouveau (ancien point 10), la dénomination du service s'occupant de la „gestion du personnel“ est adaptée à la terminologie actuelle „*gestion des ressources humaines*“.

Enfin, au paragraphe (4), in fine, la commission décide de maintenir la nomination des chefs d'agence par la direction plutôt que d'opter pour une désignation par le seul directeur tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article L. 621-3 (Anciens article L. 621-2, paragraphes (3) et (4) et article L. 621-4)

Les paragraphes (3) et (4) de l'article L. 621-2 du texte gouvernemental prévoient des dispositions relatives à la collaboration avec le Centre commun de la sécurité sociale, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Service central de la statistique et des études économiques, le Service national d'action sociale et le Fonds national de solidarité. Le Conseil d'Etat considère que l'article L. 621-2 est à réserver à la définition des attributions de l'Agence et que par conséquent les paragraphes précités sont à reprendre à l'endroit de l'article L. 621-3, qui regroupera les collaborations administratives dont bénéficie l'agence.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de reprendre sous ce même article sous forme d'un paragraphe (3) également l'article L. 621-4 du texte gouvernemental qui traite de la collaboration de l'administration avec les autres administrations publiques, les communes, les associations ou autres entités de droit privé, les chambres professionnelles, les organisations professionnelles des employeurs et les organisations syndicales.

La Commission du Travail et de l'Emploi adopte cet article dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat, étant entendu que les modifications rédactionnelles formulées par ce dernier restent sans impact sur le fond du texte.

La commission accepte donc également la proposition du Conseil d'Etat d'ajouter au paragraphe (2) le Service de la formation professionnelle à l'énumération des instances participant avec l'Agence pour le développement de l'emploi à l'échange d'informations rendues anonymes à des fins statistiques, ceci afin d'améliorer les connaissances sur le marché de l'emploi.

Par ailleurs, la commission décide de maintenir l'alinéa 2 du texte gouvernemental suivant lequel les modalités d'application de la collaboration avec le Centre commun de la sécurité sociale peuvent être précisées par un règlement grand-ducal. La commission constate que dans ses développements, le Conseil d'Etat a proposé de faire abstraction de ce texte au motif que cette matière est suffisamment réglée par le Code de sécurité sociale (articles 425 à 432), alors qu'il reprend cependant ce même alinéa dans sa proposition de texte.

La commission considère qu'il est utile de prévoir cette base réglementaire spécifique pour pouvoir régler, en cas de besoin, des hypothèses d'échange de données non directement couvertes par le Code de la Sécurité sociale.

Article L. 621-4 paragraphe (1) [Ancien article L. 621-3 paragraphe (5)]

Le paragraphe (5) de l'article L. 621-3 du texte gouvernemental a proposé d'introduire une commission de suivi „chargée d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches de l'Agence pour le développement de l'emploi“.

Le Conseil d'Etat se demande si la pléthore des organismes consultatifs dans le domaine de l'emploi ne mène à pas un chevauchement de compétences et à une déresponsabilisation des intervenants et il estime qu'un effort de restructuration s'indiquerait.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat ne saurait admettre qu'un organe consultatif soit doté de compétences de surveillance à l'égard d'une administration de l'Etat, dont la direction répond d'après les principes du droit administratif directement au ministre compétent. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement au dispositif envisagé.

Il résulte de la proposition de texte du Conseil d'Etat, que son opposition formelle vise en premier lieu la définition générique de la mission de l'Agence au premier alinéa (voir ci-haut).

Le Conseil d'Etat propose de reformuler ce texte comme suit:

„Art. L. 621-4. (1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions une commission de suivi chargée d'accompagner et d'évaluer les mesures mises en œuvre en matière de politique de promotion d'emploi.“

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de supprimer le deuxième alinéa et la deuxième phrase du troisième alinéa respectivement libellés comme suit:

„A cette fin, la commission de suivi peut rendre des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le développement de l'emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.“

(...)

„Les membres de la direction ainsi que tout autre agent de l'Agence pour le développement de l'emploi peuvent être invités aux réunions de la commission de suivi avec voix consultative.“

Après avoir entendu le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration en ses explications, la commission considère qu'il n'est aucunement dans l'intention du projet gouvernemental de faire surveiller une administration par un organe consultatif. En effet, la commission de suivi a comme tâche d'assister le ministre dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions par l'ADEM. Elle est instaurée auprès de lui et rend des avis à sa demande et à son intention.

Par ailleurs, c'est à bon escient que le projet attribue à la Commission de suivi la mission de conseiller le ministre dans le suivi et l'évaluation des tâches de l'Agence. Il n'appartient donc pas à la Commission de suivi de se prononcer sur la politique de l'emploi en général. Cette compétence consultative incombe au Comité permanent du travail et de l'emploi. Il en résulte que si l'on suivait le Conseil d'Etat dans sa démarche, on risquerait de se retrouver précisément face à cette multiplication d'organes consultatifs qu'on souhaite éviter.

La commission de suivi, dans un souci de transparence, est censée permettre aux acteurs du marché de l'emploi d'être impliqués dans la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi par l'Agence pour le développement de l'emploi. La commission a une fonction de proposition et de conseil permettant à l'Agence de tenir compte de l'évolution des sensibilités économiques et sociales, notamment aussi en ce qui concerne l'interaction entre le développement de l'emploi (chômage) et l'action sociale (RMG).

Dans la conception innovatrice du projet gouvernemental, la commission de suivi constitue la pièce maîtresse censée transposer concrètement la connexion de l'Agence avec les autres départements ministériels intéressés et les partenaires sociaux.

A ce titre, la commission de suivi n'a donc aucune vocation d'agir comme un organe gestionnaire, mais restera strictement dans son rôle d'instance d'évaluation assistant le ministre de tutelle. Dans ce rôle, la commission s'exprimera toujours à la demande du ministre de tutelle; elle n'est a priori pas appelée à développer des initiatives propres. Elle ne fonctionne donc pas de façon autonome et ne disposera pas de pouvoirs de surveillance à l'égard de l'Agence.

Voilà pourquoi, la Commission du Travail et de l'Emploi a proposé de clarifier le rôle à jouer par la commission de suivi et a prié le Conseil d'Etat de reconsidérer sa position à la lumière des développements qui précèdent.

Sur base des réflexions qui précèdent, la commission a proposé de conférer au paragraphe (1) de l'article L. 621-4 la teneur amendée suivante:

„(1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions une commission de suivi chargée d'assister le ministre dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions de l'Agence pour le développement de l'emploi.

A la demande du ministre, la commission de suivi lui rend des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le développement de l'emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

A cette fin, la commission peut entendre des experts et des représentants de personnes, entreprises, administrations ou secteurs directement concernés par les questions relevant de sa compétence.

Les membres de la direction ainsi que tout autre agent de l'Agence pour le développement de l'emploi peuvent être invités aux réunions de la commission de suivi avec voix consultative. Ils peuvent également être entendus à leur demande.

Elle peut demander à la direction de l'Agence pour le développement de l'emploi toute information nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues au présent paragraphe.

Elle fait un rapport annuel à l'intention du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions qui peut lui demander des avis spécifiques.

Elle peut formuler des propositions et des recommandations sur les actions nécessaires à entreprendre pour assurer la mise en œuvre des missions et attributions par l'Agence pour le développement de l'emploi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler au sujet des amendements ci-dessus exposés.

Article L. 621-4, paragraphe (2)

Le paragraphe (2) de l'article L. 621-4 a trait à la composition (2) de la commission de suivi. Il s'agit d'une composition tripartite afin d'impliquer étroitement les acteurs concernés dans la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi par l'ADEM.

La commission ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer la mention sous a) du président de la commission. La commission estime qu'il y a lieu de maintenir cette mention afin de souligner la faculté de la nomination d'un président ne ressortant pas nécessairement des départements ministériels énumérés sous les points b) à g).

La Commission du Travail et de l'Emploi propose d'ajouter à la composition prévue par le projet gouvernemental sous un point f) nouveau un représentant du ministre ayant l'Economie solidaire dans ses attributions, ceci afin d'assurer la prise en considération du volet important de l'économie solidaire.

La numérotation des points subséquents est décalée d'une unité ce qui comporte également la modification des références à l'alinéa 5 du même paragraphe.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

La commission précise que la Commission de suivi a la faculté d'entendre régulièrement, au titre d'experts, des représentants d'autres départements ministériels, de la société civile et d'organismes qui ne se retrouvent pas directement dans sa composition tripartite.

Article L. 621-4, paragraphe (3) (ancien article L. 621-4)

A l'article L. 621-4, la commission propose d'ajouter un paragraphe (3) nouveau ainsi libellé:

„(3) Un règlement grand-ducal détermine l'indemnisation du président et des membres visés au paragraphe (2).“

Compte tenu de l'importance revenant à la Commission de suivi nouvellement instituée et de l'envergure des missions incombant à ce nouvel organe, la commission considère qu'il y a lieu de prévoir dans le texte légal, pour le moins, la base légale pour une éventuelle indemnisation de ses membres.

Cet amendement ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Articles L. 622-1 à L. 622-3

Ces articles expriment les idées innovantes en matière de conciliation des offres et des demandes d'emploi. Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat à l'exception des dispositions prévues à l'endroit du paragraphe 2 de l'article L. 622-3.

Ce texte prévoit que le déroulement des procédures d'inscription et de suivi des demandeurs d'emploi ainsi que le traitement des offres d'emploi sont précisés par règlement interne. Comme on est en présence d'une administration de l'Etat et non d'un établissement public, le Conseil d'Etat est d'avis que la forme d'un règlement interne est inadmissible et s'y oppose formellement, la disposition étant incompatible avec l'article 36 de la Constitution.

Il estime que, s'il s'agit de normes opposables à des tiers, seule la forme d'un règlement grand-ducal est concevable; s'il s'agit par contre de régler des procédures internes à l'administration, il appartiendrait à la direction de les porter à la connaissance de son personnel par voie de circulaire ou d'instruction de service et il y aurait dès lors lieu de faire abstraction du paragraphe 2.

Compte tenu des explications ministérielles, la commission retient que ce règlement interne n'est pas censé conférer des droits ou imposer des obligations à des tiers, mais qu'il a comme seul but de régler des procédures internes à l'administration. Par conséquent, la commission suit le Conseil d'Etat et le paragraphe (2) de l'article L. 622-3 est supprimé. Le paragraphe (1) devient donc le paragraphe unique de cet article.

A l'article L. 622-3, dans l'énumération des attributions des conseillers professionnels, la commission propose de restructurer de façon plus cohérente et logique les tâches figurant sous les points 2 à 5 en leur conférant la teneur amendée suivante:

- „2. *de proposer les emplois vacants aux demandeurs d'emploi qui possèdent les aptitudes et les qualifications requises;*
- 3. *d'assurer la compensation des offres et des demandes d'emploi entre les bureaux de placement;*
- 4. *d'enregistrer les offres d'emploi, notamment dans le contexte d'actions de prospection, et de renseigner les employeurs sur la main-d'œuvre disponible sur le marché de l'emploi;*
- 5. *de développer et de maintenir des contacts permanents avec les entreprises en les conseillant au besoin dans leur politique de recrutement;“*

Cet amendement ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

La Commission souligne encore que pour optimiser la collaboration et la coordination des attributions respectives des conseillers professionnels, des chefs d'agence et des consultants, des réunions mensuelles de ces différents intervenants auront lieu.

Quant aux consultants issus du secteur privé, il est précisé que cette expérience peut être qualifiée de globalement réussie tout au long des années. Les consultants, représentant en quelque sorte le lien direct avec l'économie, seront donc maintenus, étant entendu qu'ils devront encore davantage s'intégrer dans l'équipe en place et s'inscrire dans une prise en charge globale et cohérente des demandeurs d'emploi par tous les services de l'ADEM.

Article L. 622-4

Le dispositif envisagé s'appuie sur les dispositions actuelles de l'article L. 622-5 suivant lequel toute offre d'emploi doit être déclarée à l'Administration de l'emploi.

D'après le paragraphe 7 de l'article sous revue, l'employeur qui n'exécute pas ces obligations est passible, en cas d'une première inobservation des exigences légales, d'une amende d'ordre de 251 à 2.500 euros. Les décisions d'infliger l'amende d'ordre sont prises par le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi. Elles sont susceptibles d'un recours devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Le dispositif prévoit qu'en cas de récidive, l'article L. 623-3 est applicable. Cet article, qui porte sur les sanctions pénales, prévoit que l'employeur, qui après avoir fait l'objet d'une amende d'ordre continue de s'abstenir de la déclaration obligatoire des places vacantes, est puni d'une amende de 251 à 6.250 euros. En outre, le tribunal peut exclure l'employeur de la participation aux marchés publics passés par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics pour une durée de trois mois à trois ans.

Le Conseil d'Etat, même s'il se dit réticent à l'égard du partage du contentieux entre la sphère administrative et la sphère judiciaire, n'entend pas s'opposer à l'agencement proposé. Toutefois, il exige qu'en tout état de cause, les termes „en cas de récidive“ à l'article L. 622-4, paragraphe 7, soient remplacés par les termes „en cas de nouvelle inobservation des paragraphes (1) à (3)“, alors que l'arti-

cle L. 623-3 n'envisage, à juste titre, pas la récidive, mais la persévérance de l'employeur dans son comportement illégal.

La commission se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat. Est en effet visé un comportement illégal continu ce qui ne correspond pas à l'hypothèse de récidive qui présuppose deux infractions distinctes entrecoupées par une condamnation effective.

Articles L. 622-5 et L. 622-6

Sans observation.

Articles L. 622-7 et L. 622-8

Ces articles qui reprennent les dispositions des articles L. 622-8 et L. 622-9 actuels ne donnent pas lieu à observation.

Article L. 622-9

Cet article reprend les dispositions de l'article L. 622-10 actuel. Toutefois, il est envisagé de renforcer les sanctions prévues si le demandeur d'emploi ne respecte pas les obligations légales lui imposées.

Le dispositif proposé ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat et trouve l'approbation de la commission.

Articles L. 622-10 et L. 622-11

Ces dispositions prévoient d'instituer auprès de l'Agence un délégué à la formation et une commission consultative, composée des principaux acteurs de la formation impliqués dans la formation des demandeurs d'emploi.

Ces articles ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat et rencontrent l'approbation de la commission.

Articles L. 622-12 à L. 622-24

Ces articles traitant des attributions des services en charge de populations spécifiques, de l'orientation professionnelle, du chômage et du réemploi, ainsi que du service d'études et de recherche, reprennent dans une large mesure les dispositions actuellement en vigueur.

Ces textes ne donnent pas lieu à observation du Conseil d'Etat et sont adoptés par la commission.

Article L. 623-1

Le paragraphe 2 reprend les dispositions actuelles suivant lesquelles le mode de collaboration avec les médecins et l'indemnisation de ceux-ci sont déterminés par le Gouvernement en conseil.

D'après le Conseil d'Etat, le libellé proposé paraît contraire aux articles 36 et 103 de la Constitution. Ainsi, il propose un libellé différent d'après lequel la rémunération revenant à ces médecins pour les prestations fournies serait déterminée conventionnellement.

Cependant, étant donné que le Conseil d'Etat n'émet pas d'opposition formelle sur ce point, que cet article ne fait que reprendre un texte qui se trouve déjà actuellement, dans une version identique, dans le Code du travail et que son application n'a jusqu'à ce jour pas posé de problèmes, la commission, sur proposition du Gouvernement, décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat sur ce point et de maintenir le texte gouvernemental.

Article L. 623-2

Cet article reprend les dispositions actuelles de l'article L. 623-3 d'après lesquelles le directeur peut charger des fonctionnaires de surveiller l'application des dispositions légales. En application du paragraphe 2 du texte gouvernemental les agents dûment mandatés peuvent accéder librement aux établissements, locaux ou autres lieux de travail.

Le Conseil d'Etat relève que si le paragraphe 2 est destiné à permettre l'accès à des établissements, même en l'absence de l'accord du propriétaire, il est contraire au principe qui se dégage de l'article 12 de la Constitution et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Il renvoie à cet égard à son avis au sujet du projet de loi portant réforme de l'Inspection du Travail et des Mines et au rapport y relatif de la Commission du Travail et de l'Emploi (cf. doc. parl. 5239).

Voilà pourquoi, sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat propose de remplacer le paragraphe (2) par un texte calqué sur celui retenu dans la loi de réforme susvisée, libellé comme suit:

„S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions légales soumises à la compétence de l'Agence pour le développement de l'emploi s'imposent dans les établissements, locaux ou autres lieux de travail, les agents dûment mandatés par l'Agence pour le développement de l'emploi ont accès librement et sans avertissement préalable, ceci à toute heure du jour et de la nuit. Les actions de contrôle ou de perquisition entreprises sur place respecteront le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués.

Les dispositions du présent paragraphe ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.“

La commission se rallie aux vues du Conseil d'Etat et reprend le texte précité.

Article L. 623-3

Sans observation.

Article 2 du texte gouvernemental (supprimé)

Compte tenu du libellé retenu à l'endroit de l'article L. 621-2 du Code du travail traitant des attributions de la direction, la commission se rallie aux vues du Conseil d'Etat que l'article 2 du texte gouvernemental est superfluetatoire et décide de le supprimer.

Article 2 (Article 3 du texte gouvernemental)

Cet article définit le cadre du personnel de l'Agence pour le développement de l'emploi.

Dans le souci d'harmoniser l'agencement des différents textes, la commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de libeller la phrase introductive du paragraphe 1er comme suit:

„(1) Le cadre du personnel de l'Agence pour le développement de l'emploi comprend, en dehors du directeur sous les ordres duquel il est placé et des directeurs adjoints, les carrières et fonctions suivantes:“

En ce qui concerne l'énumération des différentes carrières et fonctions, le Conseil d'Etat préconise une distinction plus nette des différentes carrières supérieures, moyennes et inférieures.

Après avoir entendu les explications des représentants du Gouvernement qui soulignent le fait que le texte a été établi en concertation et en accord avec les experts du Ministère de la Fonction publique, la commission se prononce pour le maintien du texte gouvernemental.

Article 3 (Article 4 du texte gouvernemental)

Sans observation.

Article 4 (Article 5 du texte gouvernemental)

Cet article prévoit que le personnel de l'Agence pour le développement de l'emploi reçoit une formation théorique et pratique polyvalente, organisée de façon régulière et systématique. Elle prend la forme de stages individuels ou de cours de formation collectifs organisés par la direction, en collaboration avec des institutions ou organismes de formation. Elle peut comprendre des séminaires de formation à l'étranger.

Le Conseil d'Etat se demande si les dispositions envisagées en matière de formation du personnel ne sont pas redondantes au regard des compétences et missions de l'Institut national d'administration publique (INAP).

La commission considère que tel n'est pas le cas, compte tenu de la nécessité de l'organisation de formations spécifiques pour le personnel de l'Agence pour le développement de l'emploi. Ces formations ne sont en règle générale pas offertes par l'INAP.

Article 5 (Article 6 du texte gouvernemental)

Le projet de loi prévoit l'engagement de deux attachés de gouvernement par dépassement des effectifs autorisés dans la loi budgétaire. Suivant le commentaire des articles, ces deux juristes doivent

permettre la création au sein de l'Agence d'un service du contentieux, revendiqué à plusieurs reprises par le médiateur.

Le Conseil d'Etat rend attentif au fait que l'article 3 (2 nouveau) ne prévoit pas la carrière de l'attaché de gouvernement. Il propose dès lors de remplacer les termes „l'attaché de gouvernement“ par ceux de „l'attaché de direction“.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à cette proposition.

Article 6 (Article 7 du texte gouvernemental)

Cet article prévoit différentes modifications additionnelles du Code du travail.

Les points 1 et 2 ne donnent pas lieu à observation.

Le point 3 complète l'article L. 521-9 par un paragraphe 6 prévoyant que le refus de signer, sans motifs valables, la convention de collaboration entraîne respectivement la suspension de la gestion du dossier du demandeur d'emploi pendant deux mois et, le cas échéant, le retrait des indemnités de chômage complet du demandeur d'emploi indemnisé.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'examiner si cette disposition ne devrait pas être mise en phase avec l'article L. 622-9 d'après lequel la période de suspension est portée à 6 mois en cas de reproduction des faits.

Dans la mesure où il n'est pas prévu de renforcer davantage le dispositif des sanctions, la commission n'a pas suivi le Conseil d'Etat sur ce point.

Par ailleurs, dans le contexte de cet article, le Conseil d'Etat propose des modifications supplémentaires. En effet, il estime opportun de compléter l'article L. 521-4, (5) et (6) du Code du travail suite à une adaptation jurisprudentielle.

Le texte en question prévoit que le „*jugement ou l'arrêt déclarant abusif le licenciement du salarié ou justifiée la démission motivée par un acte de harcèlement sexuel condamne l'employeur à rembourser au Fonds pour l'emploi les indemnités de chômage par lui versées au salarié pour la ou les périodes couvertes par les salaires ou indemnités que l'employeur est tenu de verser en application du jugement ou de l'arrêt*“. L'article L. 521-4(6) prévoit les mêmes conséquences pour le salarié lorsque dans le cas d'un „*jugement ou [...] arrêt déclarant justifié le licenciement du salarié ou non justifiée la démission du salarié motivée par un acte de harcèlement sexuel*“.

La démission à la suite d'une autre faute de l'employeur n'est pas prévue, notamment le cas relativement fréquent d'une démission du salarié pour non-paiement du salaire. Dès lors, le Conseil d'Etat propose que le critère prévu à l'article L. 521-4(1), alinéa 1 „... *ou si l'abandon est dû à des motifs exceptionnels, valables et convainquants*“ soit repris au paragraphe 5 du même article. Ce critère devrait pareillement être ajouté au paragraphe 6 dudit article, qui prévoit le remboursement des indemnités de chômage par le salarié.

Après avoir entendu la prise de position des représentants gouvernementaux, la commission considère que cette proposition de modification, qui n'est pas en relation directe avec l'objet de ce projet de loi, mérite un examen plus approfondi quant à ses conséquences éventuelles, de sorte qu'elle décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat sur ce point.

Les points 4 et 5 ne donnent pas lieu à observation.

Article 7 (Article 8 du texte gouvernemental)

Cet article opère les adaptations nécessaires à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et ne donne pas lieu à observation.

Article 8 (Article 9 du texte gouvernemental)

Les modifications apportées à l'endroit de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ne donnent pareillement pas lieu à observation.

Articles 9 à 12 (Articles 10 à 13 du texte gouvernemental)

Les dispositions additionnelles et abrogatoires ne donnent pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat donne dès à présent son accord avec une adaptation éventuelle des renvois prévus à l'article 11 (10 nouveau), qui pourraient s'avérer nécessaires lors de la finalisation du projet.

Article 13 (Article 14 du texte gouvernemental)

Le projet gouvernemental prévoyait la fonctionnarisation d'une douzaine d'employés de l'Etat sous forme de dispositions individuelles. Le projet gouvernemental initial suivait en l'occurrence les pratiques utilisées par d'autres lois organiques d'administrations publiques.

Dans son avis du 8 avril 2011, le Conseil d'Etat a rappelé que, dans un arrêt du 1er octobre 2010, la Cour constitutionnelle a statué qu'une disposition législative qui, en arrêtant des mesures individuelles, prive une personne du bénéfice des règles de procédure normalement applicables pour prendre une décision administrative ou lui enlève le droit de faire contrôler le caractère justifié d'une mesure administrative moyennant un recours juridictionnel effectif, est contraire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Comme il s'avérerait fastidieux d'entourer chaque disposition législative à portée individuelle de toutes les garanties de droit commun, tel que l'exigerait à bon escient le juge constitutionnel, pour satisfaire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, le Conseil d'Etat en déduit qu'il en convient de bannir des mesures individuelles des textes de loi.

Le Conseil d'Etat s'est opposé dès lors formellement au dispositif de l'article 14 et il a invité cependant le Gouvernement à lui présenter par voie d'amendement une nouvelle mouture de l'article 14 tenant compte des préceptes énoncés.

Suite à de larges concertations avec les services compétents du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le Ministère du Travail et de l'Emploi a fait élaborer un nouveau texte amendé répondant aux considérations juridiques et aux exigences formulées par le Conseil d'Etat.

La Commission du Travail et de l'Emploi fait sienne cette proposition de texte amendée ainsi libellée:

„Art. 13. (1) Les contrôleurs engagés depuis au moins dix années au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi en qualité d'employé de l'Etat auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination dans la carrière de l'expéditionnaire technique, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, sous condition de remplir les conditions d'études prescrites pour l'accès à cette carrière et d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. Pour la fixation de la carrière, ils sont placés hors cadre à moins qu'il n'existe pas d'autres fonctionnaires de la même carrière.

Ils peuvent être nommés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi dans le grade 8bis, au même échelon, le cas échéant, allongé ou majoré qu'ils avaient atteint en tant qu'employé de l'Etat. Ils conservent leur ancienneté d'échelon acquise et continuent à acquérir de nouveaux échelons et indices à la même échéance que celle qu'ils avaient en tant qu'employé de l'Etat. L'accès au grade de substitution est subordonné aux dispositions légales et réglementaires de la nouvelle carrière.

(2) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat de la carrière supérieure engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi en qualité de médecin de travail auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination à la fonction de médecin-chef de service, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. Pour la fixation de la carrière, ils peuvent être nommés au grade 15 au même échelon, le cas échéant, allongé ou majoré qu'ils avaient atteint en tant qu'employé de l'Etat. Ils conservent leur ancienneté d'échelon acquise et continuent à acquérir de nouveaux échelons et indices à la même échéance que celle qu'ils avaient en tant qu'employés de l'Etat. L'avancement au grade 16 pourra intervenir au plus tôt six années à compter du début de carrière en qualité d'employé-médecin de travail auprès de l'Administration de l'emploi.

(3) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat engagés en qualité de psychologue ou de pédagogue avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination respectivement à la fonction de psychologue ou celle de pédagogue, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat.

(4) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat remplissant les conditions d'études pour être admis dans la carrière supérieure de l'attaché de direction ou de chargé d'études, engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination à la fonction d'attaché de direction ou de chargé d'études, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat.

(5) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat détenteurs du diplôme d'assistant social, engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination à la fonction d'assistant social, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, ils sont placés hors cadre à moins qu'il n'existe pas d'autres fonctionnaires de la même carrière et leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se rallie au texte proposé par la commission parlementaire, qui reflète les conclusions dégagées lors d'une entrevue du ministre compétent avec le Conseil d'Etat en date du 22 juin 2011. Le Conseil d'Etat souligne que le texte soumis a l'avantage d'être de portée générale. Il n'a donc pas besoin d'être assorti de garanties supplémentaires répondant aux exigences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle pour des dispositions à portée individuelle, alors que le droit général de la fonction publique est pleinement applicable. Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur l'opportunité du choix retenu pour fixer les conditions requises par le texte lui soumis. Toutefois, il rend attentif qu'il sera amené à examiner les futures dispositions législatives analogues ou de même nature au regard des critères sous examen, pour s'assurer si le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi est bien assuré.

*

VII. CONCLUSION

Au terme de ses développements et de l'examen du texte du projet de loi, la Commission du Travail et de l'Emploi conclut et rappelle une nouvelle fois que pour pouvoir réussir, la réforme devra être portée par une bonne gouvernance et par l'engagement du personnel qui doit être convaincu de la valeur hautement utile de son travail dans l'intérêt général de la société. A cet égard, les échos qui lui parviennent ces derniers temps sont encourageants et montrent le retour à un esprit positif.

La Commission est consciente du fait que l'ADEM agit par essence dans un environnement humain sujet à insatisfaction et que toutes les considérations théoriques, aussi bien intentionnées qu'elles puissent être, doivent faire leur preuve au dur contact avec les contraintes pratiques quotidiennes.

Dans cette optique, la Commission a noté avec satisfaction que la motivation et l'engagement des agents de la future Agence seront encouragés par une large participation leur permettant d'accompagner activement la mise en œuvre de la réforme et d'exprimer d'éventuelles doléances. Cette façon de procéder devrait consolider le retour d'un esprit globalement positif. Par ailleurs, de meilleures infrastructures, notamment en ce qui concerne les locaux et le matériel informatique, ainsi que des ressources humaines suffisantes constitueront d'autres éléments favorisant la motivation et le dynamisme de l'équipe en place.

La Commission a été informée par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration que le processus de réforme de l'ADEM est actuellement accompagné au plan interne par un cabinet de consultance luxembourgeois spécialisé en „change management“. D'ailleurs, à l'occasion de l'ultime réexamen du projet de loi, certaines recommandations de ce bureau de consultance ont abouti à la formulation de plusieurs propositions d'amendements supplémentaires.

*

Enfin, la Commission voudrait encore souligner que pour la catégorie de demandeurs d'emploi à faible qualification, respectivement sans aucune qualification, et par conséquent à très faible employabilité, même une réforme de l'ADEM pleinement réussie n'est guère susceptible d'apporter une amélioration substantielle de leurs perspectives d'emploi.

En revanche, pour les demandeurs d'emploi qui n'ont réellement pas de chance de réintégrer le premier marché de l'emploi, il faudra privilégier une démarche inverse consistant à créer des emplois, à finalité et utilité sociales, correspondant aux capacités limitées de ces personnes.

Ce n'est qu'au prix de développer un modèle cohérent de prise en charge de cette catégorie de demandeurs par une offre d'emplois spécifiques, à subventionner notamment par le biais des initiatives sociales pour l'emploi et, d'une façon générale, par l'économie solidaire, que des progrès pourront être atteints à leur égard.

*

C'est sous le bénéfice de ces considérations que la Commission du Travail et de l'Emploi recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

VIII. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

PROJET DE LOI 6232

- 1. portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi;**
- 2. modifiant**
 - le Code du travail;
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
 - 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;
 - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration;
- 3. abrogeant la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi**

A. Création de l'Agence pour le développement de l'emploi

Art. 1er. Le Titre II du Livre VI du Code du travail prend la teneur suivante:

„TITRE II

Agence pour le développement de l'emploi

Chapitre Premier – *Mission et organisation*

Art. L. 621-1. Il est créé une Agence pour le développement de l'emploi, placée sous l'autorité du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, qui a pour mission de promouvoir l'emploi en renforçant la capacité de pilotage de la politique de l'emploi en coordination avec la politique économique et sociale.

Pour l'accomplissement de cette mission, l'Agence a pour attributions:

- 1) d'accompagner, de conseiller, d'orienter et d'aider les personnes à la recherche d'un emploi;
- 2) de contribuer à la sécurisation des parcours professionnels des salariés;

- 3) de coordonner et d'organiser la formation des demandeurs d'emploi en vue d'augmenter leurs compétences professionnelles en collaboration avec les instances qui ont la formation professionnelle dans leurs attributions;
- 4) de prospecter le marché de l'emploi, de collecter les offres d'emploi, d'aider et de conseiller les employeurs dans leur recrutement;
- 5) d'assurer la mise en relation des offres et des demandes d'emploi;
- 6) d'assurer l'application de la législation concernant la prévention du chômage, la résorption du chômage, l'octroi des prestations de chômage et les aides en faveur de l'emploi;
- 7) d'intervenir en matière de reconversion et de réemploi de la main-d'œuvre;
- 8) de contribuer à la mise en œuvre de la législation sur le rétablissement du plein emploi;
- 9) d'organiser le placement en apprentissage des jeunes et des adultes;
- 10) d'assurer l'orientation professionnelle en vue de l'intégration ou de la réintégration des jeunes et des adultes dans la vie professionnelle;
- 11) de contribuer au développement et à la gestion des mesures en faveur de l'emploi des jeunes;
- 12) de promouvoir l'emploi féminin, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi;
- 13) d'assurer l'orientation, la formation, la rééducation, l'intégration et la réintégration professionnelles ainsi que le suivi des salariés handicapés et des salariés à capacité de travail réduite;
- 14) de surveiller et d'analyser la situation et l'évolution du marché de l'emploi;
- 15) d'assurer les relations techniques avec les services similaires étrangers et internationaux;
- 16) de réaliser toute autre mission dont elle pourra être chargée par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Art. L. 621-2. (1) La direction de l'Agence pour le développement de l'emploi se compose d'un directeur et de deux directeurs adjoints, sans préjudice des compétences spécifiquement attribuées au directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi en vertu de dispositions légales particulières.

Si le directeur est empêché d'exercer ses fonctions, l'un des directeurs adjoints le remplace et exerce les pouvoirs lui réservés.

(2) L'Agence pour le développement de l'emploi est organisée en services couvrant, notamment, les domaines suivants:

1. l'accompagnement, le conseil et l'orientation des personnes à la recherche d'un emploi et leur formation;
2. les relations avec les employeurs et la prospection d'emplois;
3. le chômage;
4. l'orientation professionnelle;
5. les salariés handicapés;
6. les salariés à capacité de travail réduite;
7. le maintien dans l'emploi;
8. les études et recherches;
9. les questions juridiques et le contentieux;
10. l'organisation administrative, budgétaire et informatique;
11. la gestion des ressources humaines.

Les services travaillent ensemble pour contribuer à la mise en œuvre des missions et attributions de l'Agence pour le développement de l'emploi.

(3) L'organisation et le mode de fonctionnement de la direction ainsi que l'organisation des services sont déterminés par règlement grand-ducal.

(4) Des agences régionales peuvent être créées ou supprimées par règlement grand-ducal qui en fixe le nombre et l'implantation géographique.

Chacune des agences régionales est dirigée par un chef d'agence nommé par la direction.

Art. L. 621-3. (1) L'Agence pour le développement de l'emploi bénéficie à sa demande de la part du Centre commun de la sécurité sociale de la transmission par voie informatique à l'Agence des données nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Les modalités d'application du présent paragraphe peuvent être précisées par un règlement grand-ducal, qui détermine également les données à fournir par les employeurs au Centre commun de la sécurité sociale en vue de l'exécution du présent paragraphe.

(2) L'Agence pour le développement de l'emploi, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Service central de la statistique et des études économiques, le Service national d'action sociale, le Service de la formation professionnelle et le Fonds national de solidarité échangent, en vue de développer les connaissances sur le marché de l'emploi et de promouvoir l'insertion professionnelle, à l'aide de procédés automatisés des informations rendues anonymes à des fins statistiques. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

(3) L'Agence pour le développement de l'emploi peut faire appel pour la réalisation de la politique de l'emploi à toutes les administrations publiques et aux communes, pour autant que la matière les concerne, et elle peut développer des coopérations en matière de réinsertion et de formation avec des associations ou des entités de droit privé.

Dans le même but, l'Agence pour le développement de l'emploi collabore avec les chambres professionnelles, les organisations professionnelles des employeurs et les organisations syndicales.

Art. L. 621-4. (1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions une commission de suivi chargée d'assister le ministre dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions de l'Agence pour le développement de l'emploi.

A la demande du ministre, la commission de suivi lui rend des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le développement de l'emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

A cette fin, la commission peut entendre des experts et des représentants de personnes, entreprises, administrations ou secteurs directement concernés par les questions relevant de sa compétence.

Les membres de la direction ainsi que tout autre agent de l'Agence pour le développement de l'emploi peuvent être invités aux réunions de la commission de suivi avec voix consultative. Ils peuvent également être entendus à leur demande.

Elle peut demander à la direction de l'Agence pour le développement de l'emploi toute information nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues au présent paragraphe.

Elle fait un rapport annuel à l'intention du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions qui peut lui demander des avis spécifiques.

Elle peut formuler des propositions et des recommandations sur les actions nécessaires à entreprendre pour assurer la mise en œuvre des missions et attributions par l'Agence pour le développement de l'emploi.

(2) La commission de suivi se compose comme suit:

- a) un président;
- b) un représentant du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions;
- c) un représentant du ministre ayant l'Economie dans ses attributions;
- d) un représentant du ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions;
- e) un représentant du ministre ayant la Lutte contre la pauvreté dans ses attributions;
- f) un représentant du ministre ayant l'Economie solidaire dans ses attributions;
- g) trois représentants des organisations professionnelles des employeurs;
- h) trois représentants des organisations syndicales.

La commission de suivi est nommée pour cinq ans.

Le président est nommé par le gouvernement en Conseil sur proposition du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Les autres membres sont nommés par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Les membres sous g) et h) sont nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs et des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national dans les secteurs privé et public.

La commission de suivi se réunit, sur convocation du président ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres, et au moins deux fois par année.

Le secrétariat de la commission de suivi est assuré par un fonctionnaire du ministère du Travail et de l'Emploi.

(3) Un règlement grand-ducal détermine l'indemnisation du président et des membres visés au paragraphe (2).

Chapitre II – Attributions

Section 1. Développement de l'emploi et formation

Art. L. 622-1. (1) L'Agence pour le développement de l'emploi aide les personnes à la recherche d'un emploi à trouver un emploi approprié, et aide les employeurs à trouver le personnel qui correspond au profil recherché.

(2) Dans les agences régionales fonctionnent des bureaux de placement coordonnés par le service en charge du développement de l'emploi et de la formation.

Art. L. 622-2. Le placement, au sens du présent titre, est l'activité, assurée principalement par les conseillers professionnels, tendant à mettre en contact les personnes à la recherche d'un emploi avec les employeurs, en vue de l'établissement de relations de travail.

Le placement relève de la compétence du service en charge du développement de l'emploi et de la formation.

Pour renforcer son action dans ce domaine, l'Agence pour le développement de l'emploi peut recourir aux services de spécialistes en matière de recrutement en vue d'assurer la prospection des offres d'emploi et la sélection de demandeurs d'emploi.

Art. L. 622-3. En vue de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi et de satisfaire aux besoins des employeurs en matière de recrutement, les conseillers professionnels sont notamment chargés:

1. de recevoir et d'inscrire les demandeurs d'emploi et de recueillir, à l'aide d'interviews, toutes les informations utiles sur leur formation et sur leurs aptitudes, qualifications et expériences professionnelles; de prendre connaissance des projets professionnels et des intérêts des demandeurs d'emploi, ainsi que de toutes autres indications utiles afin de définir ensemble un emploi approprié; de les renseigner sur les possibilités d'emploi; d'assurer un suivi et un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi, notamment dans le cadre de la convention de collaboration visée à l'article L. 521-9 du Code du travail; de contribuer à l'établissement de bilans de compétence ou de tout autre outil de profilage;
2. de proposer les emplois vacants aux demandeurs d'emploi qui possèdent les aptitudes et les qualifications requises;
3. d'assurer la compensation des offres et des demandes d'emploi entre les bureaux de placement;
4. d'enregistrer les offres d'emploi, notamment dans le contexte d'actions de prospection, et de renseigner les employeurs sur la main-d'œuvre disponible sur le marché de l'emploi;
5. de développer et de maintenir des contacts permanents avec les entreprises en les conseillant au besoin dans leur politique de recrutement;
6. d'informer les demandeurs d'emploi et les employeurs sur les mesures en faveur de l'emploi et sur les mesures de formation destinées à faciliter l'intégration et la réintégration des demandeurs d'emploi dans le marché de l'emploi.

Art. L. 622-4. (1) Dans l'intérêt du maintien du plein emploi, de l'analyse du marché de l'emploi et en vue des décisions concernant l'emploi des salariés étrangers, tout poste de travail doit obligatoirement être déclaré à l'Agence pour le développement de l'emploi. En cas de publication dans la

presse écrite ou parlée ou par tout autre moyen de publication ou de communication, l'offre d'emploi doit être déclarée à l'Agence pour le développement de l'emploi au moins trois jours ouvrables à l'avance.

Cette disposition ne s'applique pas aux emplois du secteur public soumis à des conditions d'admission légales ou réglementaires.

(2) Les déclarations de places vacantes doivent contenir les données suivantes:

1. l'indication exacte de l'identité de l'employeur;
2. la description de poste vacant;
3. le profil requis pour chaque poste déclaré, précisant au moins le niveau de formation, l'aptitude professionnelle et la qualification;
4. les conditions de travail et de salaire offertes.

(3) Les déclarations de places vacantes sont considérées comme des offres d'emploi.

(4) Si endéans un délai de trois semaines à compter de la déclaration d'un poste de travail, l'Agence pour le développement de l'emploi n'a pas proposé à l'employeur de candidat remplissant le profil requis pour le poste déclaré, l'employeur peut demander au directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi une attestation lui certifiant le droit de recruter, pour ce poste, la personne de son choix, sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

(5) Le certificat doit être établi dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la demande de l'employeur.

(6) En cas de refus de la part du directeur d'établir le certificat, un recours en annulation est ouvert devant le Tribunal administratif dans les formes et délais ordinaires.

(7) L'employeur qui n'exécute pas les obligations lui imposées par les paragraphes (1) à (3) du présent article est passible, en cas d'une première infraction, d'une amende d'ordre de 251 à 2.500 euros.

Les décisions d'infliger l'amende d'ordre sont prises par le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi. Elles sont susceptibles d'un recours devant le Tribunal administratif qui statue comme juge de fond. En cas de nouvelle inobservation des paragraphes (1) à (3), l'article L. 623-3 est applicable.

Art. L. 622-5. (1) Toute personne à la recherche d'un emploi peut s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi, à condition d'être:

- Luxembourgeois, citoyen de l'Union européenne ou ressortissant d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou
- membre de famille tel que défini à l'article 12 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ou
- ressortissant d'un pays tiers titulaire du statut de résident de longue durée, ou ressortissant d'un pays tiers disposant d'un titre de séjour en cours de validité.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), ne peuvent pas s'inscrire les personnes visées à l'article 80, paragraphe (2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, à l'exception des bénéficiaires d'une protection internationale.

Art. L. 622-6. Tout employeur peut s'adresser à l'Agence pour le développement de l'emploi pour obtenir aide et conseil en vue du recrutement du personnel correspondant au profil recherché.

Art. L. 622-7. L'obligation d'informer l'Agence pour le développement de l'emploi des places vacantes sur le territoire luxembourgeois s'applique également aux employeurs établis à l'étranger ainsi qu'aux représentants d'employeurs.

A la demande de l'employeur ou de son représentant, l'Agence pour le développement de l'emploi s'abstient de révéler l'identité de l'employeur à des tiers.

Art. L. 622-8. (1) Le placement au sens du présent titre relève de la compétence de l'Agence pour le développement de l'emploi, sans préjudice de la libre prestation de services transfrontalière au sein de l'Espace économique européen et avec la Confédération suisse, qui reste soumise à l'obligation d'information visée aux articles L. 622-4 et L. 622-7.

(2) Les opérations de placement effectuées par l'Agence pour le développement de l'emploi sont gratuites.

Art. L. 622-9. (1) Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, sont tenus de se présenter aux bureaux de placement aux jours et heures qui leur sont indiqués.

(2) Les demandeurs d'emploi non indemnisés qui, sans excuse valable, ne répondent pas aux invitations et convocations, aux actions d'orientation, y compris l'établissement d'un bilan de compétences, de formation et de placement de l'Agence pour le développement de l'emploi, voient la gestion de leur dossier suspendue pour une durée de deux mois. Le début de l'indemnisation conformément au livre V, titre II est retardé d'autant.

En cas de récidive, la durée de la suspension est portée à vingt-six semaines.

Il en est de même au cas où le demandeur non indemnisé ne respecte pas ses obligations fixées par la convention de collaboration, notamment en matière d'efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d'un emploi approprié.

Le non-respect des obligations est constaté par le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi.

La décision du directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi peut faire l'objet d'un recours devant la commission spéciale, instituée par l'article L. 527-1, paragraphe (2).

(3) Les conseillers professionnels peuvent, en accord avec le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi ou de son délégué, proposer au demandeur d'emploi de se soumettre à un examen médical ou psychologique.

(4) Les frais occasionnés par cet examen sont à charge du Fonds pour l'emploi.

Art. L. 622-10. Un délégué à la formation, désigné par le Gouvernement en Conseil, assure, au sein du service en charge du développement de l'emploi et de la formation, et en étroite collaboration avec le service en charge de l'orientation professionnelle et les délégués à l'emploi des jeunes et à l'emploi féminin, la promotion et la coordination de formations à l'intention des demandeurs d'emploi.

Art. L. 622-11. (1) Il est créé une commission consultative, ci-après désigné par „commission“, qui accompagne l'organisation, la gestion et l'évaluation de formations à l'attention des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, inscrits à l'Agence pour le développement de l'emploi.

La commission se compose des membres suivants:

1. un représentant du ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions, qui assure la présidence;
2. un représentant du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions;
3. un représentant du service en charge du développement de l'emploi et de la formation;
4. un représentant du service en charge de l'orientation professionnelle;
5. le délégué à la formation;
6. le délégué à l'emploi des jeunes;
7. le délégué à l'emploi féminin;
8. deux représentants du Centre national de formation professionnelle continue.

Les membres de la commission sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions. Leur mandat est renouvelable.

La commission se réunit sur convocation de son président et peut s'adjoindre des experts.

Le secrétariat de la commission est assuré par un agent désigné par le président.

- (2) Les formations visées au présent article comprennent:
- des cours de qualification et d’insertion professionnelles à l’attention des jeunes sans emploi;
 - des cours de formation professionnelle, de rééducation professionnelle et d’enseignement général à l’attention des demandeurs d’emploi indemnisés ou non.

Section 2. Populations à besoins spécifiques

Art. L. 622-12. Au sein de l’Agence pour le développement de l’emploi fonctionnent des services en charge de populations à besoins spécifiques.

En collaboration avec le service en charge du développement de l’emploi et de la formation, ces services mettent en oeuvre des mesures spécifiques visant à promouvoir l’intégration et la réintégration professionnelles des personnes concernées.

Afin de mettre en oeuvre ces mesures, les services en charge de populations à besoins spécifiques peuvent coopérer avec des associations et organismes nationaux et internationaux oeuvrant dans les domaines visés.

Art. L. 622-13. (1) Un délégué à l’emploi des jeunes, désigné par le Gouvernement en Conseil, assume, en étroite collaboration notamment avec le service en charge du développement de l’emploi et de la formation et le service en charge de l’orientation professionnelle, la promotion de l’emploi des jeunes notamment en ce qui concerne leur accès à l’emploi.

(2) Un délégué à l’emploi féminin, désigné par le Gouvernement en Conseil, assume, en étroite collaboration notamment avec le service en charge du développement de l’emploi et de la formation et le service en charge de l’orientation professionnelle, la promotion de l’emploi des femmes notamment en ce qui concerne leur accès à l’emploi en application des principes d’égalité des chances et de non-discrimination.

Art. L. 622-14. (1) L’orientation, la formation, le placement, la rééducation et l’intégration professionnelles des personnes reconnues comme salariés handicapés sont assurés par le service en charge des salariés handicapés.

(2) Le service en charge des salariés à capacité de travail réduite assure la préparation, la mise en oeuvre et le suivi des décisions en matière de reclassement interne et de reclassement externe. Il contribue à l’orientation, la formation et le placement des personnes en reclassement externe.

Section 3. Orientation professionnelle

Art. L. 622-15. (1) Le service en charge de l’orientation professionnelle a pour mission d’accompagner et d’aider les individus dans leur développement personnel et le choix de leur carrière professionnelle.

(2) Dans le cadre du placement en apprentissage, le service en charge de l’orientation professionnelle propose aux employeurs formateurs les candidats éligibles aux professions et métiers d’apprentissage.

(3) Peuvent bénéficier de l’aide du service en charge de l’orientation professionnelle les jeunes ainsi que les adultes.

Art. L. 622-16. (1) Le service en charge de l’orientation professionnelle fonctionne d’après les principes suivants:

1. dans le processus d’orientation, le conseiller en orientation utilise les moyens appropriés pour permettre à l’individu, à tout âge et à tout moment de sa vie, de déterminer ses capacités, ses compétences et ses intérêts, de prendre des décisions en matière d’éducation, de formation et d’emploi et de gérer son parcours;
2. la situation de l’emploi, son évolution et les changements dans les professions et métiers sont pris en considération;

3. les suites à donner par l'individu, en ce qui concerne la recommandation d'orientation et le poste d'apprentissage proposé, sont facultatives;
4. l'entretien, l'intervention d'orientation et la documentation délivrée sont gratuits.

(2) L'orientation professionnelle est assurée au niveau des agences régionales de l'Agence pour le développement de l'emploi.

Art. L. 622-17. (1) Le placement en apprentissage est assuré par le service en charge de l'orientation professionnelle.

(2) Les employeurs communiquent les postes d'apprentissage au service compétent qui les enregistre et les transmet aux différents lycées techniques.

(3) Tout candidat qui veut faire un apprentissage doit en informer le service compétent qui le renseigne sur les postes d'apprentissage déclarés vacants et le conseille, le cas échéant, sur la profession ou le métier à choisir. Le service compétent vérifie les conditions d'accès en vue de la conclusion du contrat d'apprentissage.

(4) Le candidat ayant trouvé un poste d'apprentissage de sa propre initiative doit en informer le service compétent.

Art. L. 622-18. (1) Le service en charge de l'orientation professionnelle collabore avec le ministère ayant la Formation professionnelle dans ses attributions, les écoles des différents ordres d'enseignement, les chambres professionnelles patronales et salariales, les organisations professionnelles, le Centre de psychologie et d'orientation scolaires et les services de psychologie et d'orientation scolaires, le Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement supérieur, le Service national de la Jeunesse ainsi que tout autre organe ou institution qui s'occupe du développement éducatif et professionnel des jeunes et des adultes. Cette collaboration peut être organisée dans le cadre d'une structure commune de l'orientation.

(2) Il assure les relations techniques avec les services d'orientation professionnelle et scolaire de l'étranger.

Art. L. 622-19. Le service en charge de l'orientation professionnelle:

1. établit et tient à jour une documentation sur les professions et métiers, l'enseignement et la formation professionnelle;
2. procède à une large diffusion d'informations sur les professions et métiers ainsi que les carrières, sous forme collective, par des conférences publiques, et sous forme individuelle, par des entretiens d'orientation.

Art. L. 622-20. (1) Le conseiller en orientation apporte à l'orientation scolaire sa collaboration pour chaque élève dont la formation et l'intégration professionnelles requièrent un conseil sur des professions et métiers.

(2) Le service en charge de l'orientation professionnelle peut organiser, sur demande, des conférences d'information sur la vie professionnelle au niveau de tous les ordres d'enseignement.

Art. L. 622-21. (1) Le service en charge de l'orientation professionnelle peut, chaque fois qu'il le juge nécessaire, proposer au candidat de se soumettre à un examen médical.

(2) Les frais d'examen médical sont à charge de l'Etat.

Section 4. Chômage et réemploi

Art. L. 622-22. (1) Dans les domaines du chômage et du réemploi, l'Agence pour le développement de l'emploi est chargée de l'application de la législation régissant la prévention du chômage, la résorption du chômage et l'octroi des prestations de chômage.

(2) Dans le cadre de ces attributions, il appartient à l'administration:

1. de verser des indemnités aux chômeurs complets;

2. d'intervenir administrativement et financièrement en cas de chômage partiel, de chômage accidentel ou technique et de chômage dû aux intempéries;
3. de participer à la mise en oeuvre et au financement de mesures d'occupation pour chômeurs indemnisés ainsi que des mesures d'intégration et de réintégration dans la vie active des demandeurs d'emploi;
4. de prendre des initiatives dans l'intérêt de la prévention et de la résorption du chômage;
5. d'assurer les relations administratives avec les services compétents de l'étranger.

Art. L. 622-23. (1) Les décisions prises par l'Agence pour le développement de l'emploi sur la base de l'article L. 622-22 ainsi que des règlements pris en exécution de cet article peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission spéciale instituée par l'article L. 527-1, paragraphe (2).

(2) Le recours doit être introduit par lettre recommandée, et sous peine de forclusion, avant l'expiration d'un délai de quarante jours à dater de la notification de la décision.

Section 5. Etudes et recherches

Art. L. 622-24. En vue de connaître la situation du marché de l'emploi et son évolution, nécessaires à une gestion plus efficace et plus prospective de celui-ci, l'Agence pour le développement de l'emploi procède, en collaboration avec le Service central de la statistique et d'études économiques ou avec d'autres organismes compétents, aux études et analyses ci-après:

1. étude des structures de l'emploi et du chômage;
2. établissement de comptes et bilans d'emplois, globaux ou sectoriels;
3. analyse des professions et des métiers ainsi que de leur évolution;
4. analyse systématique des emplois disponibles;
5. établissement de perspectives sur l'évolution de l'emploi;
6. recherche de ressources de main-d'oeuvre;
7. élaboration de statistiques sur les fluctuations du marché du travail et collecte d'informations relatives à la libre circulation des travailleurs et à l'immigration de travail;
8. contribution à la définition d'indicateurs de performances permettant l'évaluation de la mise en oeuvre du présent titre;
9. étude des problèmes de l'emploi et du chômage, en rapport avec l'évolution de la situation économique;
10. gestion des demandes d'informations et de données émanant d'institutions nationales et internationales.

Dans l'intérêt d'une transparence scientifique, le service assurant ces missions est en charge de la collaboration avec des institutions nationales et internationales.

Chapitre III – Dispositions générales

Art. L. 623-1. (1) Les médecins appelés à collaborer avec l'Agence pour le développement de l'emploi sont désignés par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

(2) Le mode de collaboration des médecins avec les services de l'Agence pour le développement de l'emploi ainsi que l'indemnisation leur revenant sont déterminés par le Gouvernement en Conseil.

Art. L. 623-2. (1) Le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi peut charger un ou plusieurs fonctionnaires ou employés de surveiller l'application des dispositions du présent titre.

(2) S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions légales soumises à la compétence de l'Agence pour le développement de l'emploi s'imposent dans les établissements, locaux ou autres lieux de travail, les agents dûment mandatés par l'Agence pour le développement de l'emploi ont accès librement et sans avertissement préalable, ceci à toute heure du jour et de la nuit. Les actions de contrôle ou de perquisition entreprises sur place respecteront le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués.

Les dispositions du présent paragraphe ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.

Art. L. 623-3. Est puni d'une amende de 251 à 6.250 euros:

1. l'employeur qui, après avoir fait l'objet d'une amende d'ordre, continue de s'abstenir de la déclaration obligatoire des places vacantes prévue à l'article L. 622-4;
2. toute personne qui empêche ou entrave les mesures de contrôle pour l'application du présent titre.

En outre, le tribunal peut exclure l'employeur de la participation aux marchés publics passés par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics pour une durée de trois mois à trois ans.“

B. Cadre du personnel

Art. 2. (1) Le cadre du personnel de l'Agence pour le développement de l'emploi comprend, en dehors du directeur sous les ordres duquel il est placé et des directeurs adjoints, les carrières et fonctions suivantes:

1. dans la carrière supérieure:
 - 1.1. la carrière du médecin-chef de service:
 - des médecins-chefs de division,
 - des médecins-chefs de service.
 - 1.2. la carrière de l'attaché de direction/chargé d'études/chargé d'études-informaticien/ingénieur:
 - des conseillers de direction première classe ou conseillers économiques première classe ou conseillers-informaticiens première classe ou ingénieurs première classe,
 - des conseillers de direction ou conseillers économiques ou conseillers-informaticiens ou ingénieurs-chefs de division,
 - des conseillers de direction adjoints ou conseillers économiques adjoints ou conseillers-informaticiens adjoints ou ingénieurs principaux,
 - des attachés de direction premiers en rang ou chargés d'études principaux ou chargés d'études-informaticiens principaux ou ingénieurs-inspecteurs,
 - des attachés de direction ou chargés d'études ou chargé d'études-informaticiens ou ingénieurs.
 - 1.3. la carrière du psychologue:
 - des psychologues.
 - 1.4. la carrière du pédagogue:
 - des pédagogues.
2. dans la carrière moyenne:
 - 2.1. la carrière de l'éducateur gradué:
 - des éducateurs gradués.
 - 2.2. la carrière de l'assistant d'hygiène sociale:
 - des assistants d'hygiène sociale.
 - 2.3. la carrière de l'assistant social:
 - des assistants sociaux.
 - 2.4. la carrière de l'ingénieur technicien:
 - des ingénieurs techniciens inspecteurs principaux premiers en rang,
 - des ingénieurs techniciens inspecteurs principaux,
 - des ingénieurs techniciens inspecteurs,
 - des ingénieurs techniciens principaux,
 - des ingénieurs techniciens.

2.5. la carrière du rédacteur/informaticien diplômé:

- des inspecteurs de direction premiers en rang ou inspecteurs-informaticiens principaux premiers en rang,
- des inspecteurs de direction ou inspecteurs-informaticiens principaux,
- des inspecteurs ou inspecteurs-informaticiens,
- des chefs de bureau ou chefs de bureau-informaticiens,
- des chefs de bureau adjoints ou chefs de bureau-informaticiens adjoints,
- des rédacteurs principaux ou informaticiens principaux,
- des rédacteurs ou informaticiens diplômés.

3. dans la carrière inférieure:

3.1. la carrière de l'expéditionnaire administratif/expéditionnaire-informaticien/expéditionnaire technique:

- des premiers commis principaux, premiers commis-informaticiens principaux ou premiers commis techniques principaux,
- des commis principaux, commis-informaticiens principaux ou commis techniques principaux,
- des commis, commis-informaticiens ou commis techniques,
- des commis adjoints, commis-informaticiens adjoints ou commis techniques adjoints,
- des expéditionnaires, expéditionnaires-informaticiens ou expéditionnaires techniques.

3.2. la carrière du concierge:

- des concierges surveillants principaux,
- des concierges surveillants,
- des concierges.

(2) L'avancement aux fonctions prévues ci-avant se fait conformément aux dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat et de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La promotion aux fonctions supérieures à celles respectivement

- d'ingénieur technicien principal,
- de rédacteur principal,
- d'informaticien principal,
- de commis adjoint,
- de commis-informaticien adjoint,
- de commis technique adjoint, et
- de concierge

est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion, dont les conditions et modalités sont fixées par règlement grand-ducal.

(3) Le cadre prévu au présent article peut être complété par des fonctionnaires-stagiaires, des employés de l'Etat et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins et dans les limites des crédits budgétaires.

(4) Sans préjudice des conditions générales d'admission au stage ainsi qu'aux examens de fin de stage et de promotion fixées par les lois et règlements, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et d'avancement sont déterminées par règlement grand-ducal.

(5) Lorsqu'une fonction de promotion reste vacante, le nombre des emplois d'une fonction inférieure en grade de la même carrière peut être temporairement augmenté en conséquence.

(6) Sont nommés par le Grand-Duc les fonctionnaires des grades supérieurs au grade 8, le ministre nommant aux autres emplois. Le directeur et les directeurs adjoints sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil.

Art. 3. Par règlement grand-ducal des titres spéciaux peuvent être conférés aux fonctionnaires et employés des différentes carrières.

Art. 4. Le personnel de l'Agence pour le développement de l'emploi reçoit une formation théorique et pratique polyvalente, organisée de façon régulière et systématique. Elle prend la forme de stages individuels ou de cours de formation collectifs organisés par la direction, en collaboration avec des institutions ou organismes de formation. Elle peut comprendre des séminaires de formation à l'étranger.

C. Disposition budgétaire

Art. 5. Par dépassement des limites fixées dans la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de deux agents dans la carrière supérieure de l'attaché de direction.

D. Dispositions modificatives

Art. 6. Le Code du travail est modifié comme suit:

1° A l'article L. 521-1, un paragraphe (3) est ajouté qui se lit comme suit:

„En cas de maladie intervenant au cours d'une période d'indemnisation, le droit à l'indemnité de chômage est maintenu.

Il en est de même en cas de maternité intervenant au cours d'une période d'indemnisation.“

2° A l'article L. 521-7, l'alinéa deux est supprimé.

3° A l'article L. 521-9, un paragraphe (6) est ajouté qui prend la teneur suivante:

„Le refus de signer, sans motifs valables et convaincants, la convention de collaboration visée au paragraphe (4) entraîne respectivement la suspension de la gestion du dossier du demandeur d'emploi pendant deux mois et le retrait des indemnités de chômage complet du demandeur d'emploi indemnisé.

Ces décisions peuvent faire l'objet d'une demande de réexamen auprès de la commission spéciale prévue à l'article L. 527-1.“

4° Le paragraphe (2) de l'article L. 521-15 prend la teneur suivante:

„La période de référence prévue au paragraphe (1) peut être étendue jusqu'à six mois au maximum, lorsque le salaire de base accuse, pendant la période de référence, un niveau moyen sensiblement inférieur ou sensiblement supérieur au salaire moyen des six derniers mois touchés par le salarié.“

5° A l'article L. 631-2(1) est ajouté un point 39. qui prend la teneur suivante:

„39. de la prise en charge des frais d'évaluation qualitative et quantitative permanente, par des experts externes, de la mise en oeuvre des nouvelles dispositions relatives à la loi du ... portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi, ainsi que des mesures actives en faveur de l'emploi telles que décrites par le livre V du Code du travail.“

Art. 7. La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

1° A l'article 22, section II, est ajoutée au point 16° derrière la mention „le médecin-chef de division de l'Administration pénitentiaire“ la mention „le médecin-chef de division de l'Agence pour le développement de l'emploi“.

2° A l'article 22, section IV est ajoutée au premier alinéa du point 8° derrière les termes „directeur du Service Central d'Assistance sociale“ la mention „le directeur adjoint de l'Agence pour le développement de l'emploi“.

3° A l'article 22, section IV, est ajoutée au point 9° derrière la mention „le Secrétaire général du Conseil économique et social“ la mention „le médecin-chef de division de l'Agence pour le développement de l'emploi“.

4° A la rubrique I „Administration générale“ de l'Annexe A – Classification des fonctions, la mention „Agence pour le développement de l'emploi – directeur adjoint“ est ajoutée au grade 16.

5° A la rubrique I „Administration générale“ de l'Annexe D – Détermination, la mention „directeur adjoint“ est ajoutée au grade 16 de la carrière supérieure de l'Agence pour le développement de l'emploi, avec comme grade de computation de la bonification d'ancienneté le grade 12.

Art. 8. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifiée comme suit:

1° L'article 42 prend la teneur suivante:

„(1) L'autorisation de séjour et l'autorisation de travail dans les cas où elle est requise, sont accordées par le ministre au ressortissant de pays tiers pour exercer une activité salariée telle que définie à l'article 3, après avoir vérifié si, outre les conditions prévues à l'article 34, les conditions suivantes sont remplies:

1. il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche dont bénéficient certains travailleurs en vertu de dispositions européennes ou nationales;
2. l'exercice de l'activité visée sert les intérêts économiques du pays;
3. il dispose des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée;
4. il est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi dans les formes et conditions prévues par la législation afférente en vigueur.

(2) Si le ministre estime que les conditions énumérées sous les points 1 à 4 du paragraphe (1) ne sont pas remplies, il saisit la commission créée à l'article 150 dans les conditions et suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal avant de prendre une décision de refus d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié ou d'une autorisation de travail.“

2° Le paragraphe (1) de l'article 150 est modifié comme suit:

„(1) Il est créé une commission consultative pour travailleurs salariés qui est entendue en son avis conformément à l'article 42, paragraphe (2), sauf dans les cas exceptés par la présente loi.“

E. Dispositions additionnelles

Art. 9. (1) Dans l'ensemble des dispositions du Code du travail ainsi que dans toutes les lois et règlements d'exécution en vigueur les termes „Administration de l'Emploi“ sont remplacés par les termes „Agence pour le développement de l'emploi“.

(2) Dans l'ensemble des dispositions du Code du travail ainsi que dans toutes les lois et règlements d'exécution en vigueur le terme „placeur“ est remplacé par „conseiller professionnel“ et les termes „service placement“ sont remplacés par les termes „service en charge du développement de l'emploi et de la formation“.

(3) Dans l'ensemble des dispositions du Code du travail ainsi que dans toutes les lois et règlements d'exécution en vigueur les termes „convention d'activation“ sont remplacés par „convention de collaboration“.

(4) Dans l'ensemble des dispositions du Code du travail ainsi que dans toutes les lois et règlements d'exécution en vigueur les termes „Commission nationale de l'emploi“ sont remplacés par „Comité permanent du Travail et de l'Emploi“.

Art. 10. Aux articles L. 551-1, L. 551-3, L. 551-5, L. 561-4, L. 564-1 et L. 631-2 du Code du travail les références aux articles du titre II du livre VI du Code du travail sont modifiées comme suit:

- 1° Aux articles L. 551-1, paragraphe (3), alinéa 2 et L. 551-5, paragraphe (1), alinéa 2, les références à l'article L. 623-2 sont remplacées par des références à l'article L. 623-1.
- 2° A l'article L. 551-3, paragraphe (3), alinéa 5, la référence à l'article L. 623-3 est remplacée par une référence à l'article L. 623-2.
- 3° Aux articles L. 561-4 et L. 564-1, les références à l'article L. 622-24 sont remplacées par des références à l'article L. 622-14.

4° A l'article L. 631-2, paragraphe (1), point 27., la référence à l'article L. 622-10 est remplacée par une référence à l'article L. 622-9.

F. Dispositions abrogatoires

Art. 11. La loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi est abrogée.

Art. 12. Le paragraphe (2) de l'article 29 de 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 est abrogé.

G. Dispositions transitoires et intitulé

Art. 13. (1) Les contrôleurs engagés depuis au moins dix années au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi en qualité d'employé de l'Etat auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination dans la carrière de l'expéditionnaire technique, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, sous condition de remplir les conditions d'études prescrites pour l'accès à cette carrière et d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. Pour la fixation de la carrière, ils sont placés hors cadre à moins qu'il n'existe pas d'autres fonctionnaires de la même carrière.

Ils peuvent être nommés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi dans le grade 8bis, au même échelon, le cas échéant, allongé ou majoré qu'ils avaient atteint en tant qu'employé de l'Etat. Ils conservent leur ancienneté d'échelon acquise et continuent à acquérir de nouveaux échelons et indices à la même échéance que celle qu'ils avaient en tant qu'employé de l'Etat. L'accès au grade de substitution est subordonné aux dispositions légales et réglementaires de la nouvelle carrière.

(2) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat de la carrière supérieure engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi en qualité de médecin de travail auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination à la fonction de médecin-chef de service, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. Pour la fixation de la carrière, ils peuvent être nommés au grade 15 au même échelon, le cas échéant, allongé ou majoré qu'ils avaient atteint en tant qu'employé de l'Etat. Ils conservent leur ancienneté d'échelon acquise et continuent à acquérir de nouveaux échelons et indices à la même échéance que celle qu'ils avaient en tant qu'employés de l'Etat. L'avancement au grade 16 pourra intervenir au plus tôt six années à compter du début de carrière en qualité d'employé-médecin de travail auprès de l'Administration de l'emploi.

(3) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat engagés en qualité de psychologue ou de pédagogue avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination respectivement à la fonction de psychologue ou celle de pédagogue, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat.

(4) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat remplissant les conditions d'études pour être admis dans la carrière supérieure de l'attaché de direction ou de chargé d'études, engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination à la fonction d'attaché de direction ou de chargé d'études, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat.

(5) Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat détenteurs du diplôme d'assistant social, engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination à la fonction d'assistant social, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, ils sont placés hors cadre à moins qu'il n'existe pas d'autres fonctionnaires de la même carrière et leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat.

Art. 14. La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „Loi du ... portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi“.

Luxembourg, le 1er décembre 2011

Le Président-Rapporteur,
Lucien LUX