

N° 74167**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(6.6.2019)

La commission se compose de : M. Georges ENGEL, Président-Rapporteur ; MM. Carlo BACK, Marc BAUM, Frank COLABIANCHI, Yves CRUCHTEN, Mars DI BARTOLOMEO, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Jeff ENGELEN, Paul GALLES, Claude HAAGEN, Jean-Marie HALSDORF, Mme Carole HARTMANN, MM. Aly KAES, Charles MARGUE, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, le 1^{er} mars 2019.

L'avis de la Chambre des Salariés date du 27 février 2019.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis un avis en date du 4 avril 2019.

Le Conseil d'État a émis son avis le 5 avril 2019.

Un avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers est daté au 5 avril 2019.

La commission parlementaire a entendu une présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire dans sa réunion du 2 mai 2019. Elle y a nommé son Président, Monsieur Georges Engel, comme rapporteur du présent projet de loi. La commission a examiné les avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles au cours de la même réunion. Lors de cette réunion, la commission a adopté une série d'amendements dont le Conseil d'État a été saisi par dépêche en date du 3 mai 2019.

Un avis complémentaire du Conseil d'État date du 21 mai 2019.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 6 juin 2019.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet vise à transposer une partie de la décision retenue dans l'accord de coalition 2018-2023 relative à l'augmentation rétroactive au 1^{er} janvier 2019 du salaire social minimum (SSM) de 100 euros.

Afin de parvenir à la réalisation de cet objectif du Gouvernement de réaliser cette augmentation de 100 euros du salaire social minimum il y a eu trois étapes dont celle-ci est la troisième :

1. Une première augmentation de 1,1% a été votée et est entrée en vigueur en janvier 2019 : il s'agit de la loi du 21 décembre 2018 modifiant l'article 222-9 du Code du travail (Doc. parl. 7381).

2. En plus, un crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) a été voté avec la loi sur le budget, il s'agit de la loi du 26 avril 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 (Doc. parl. 7450), qui prévoit un nouveau crédit d'impôt spécifique.

Le nouvel article 139^{quater} inséré dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.), fixe le CISSM.

Celui-ci devra être versé par l'employeur suivant les modalités fixées par le règlement grand-ducal du 26 avril 2019 portant exécution de l'article 139^{quater}, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (Mémorial : A279).

Afin que des salariés disposant de salaires légèrement plus élevés que le salaire social minimum pour salariés qualifiés ne soient pas exclus de la mesure, et toucheraient de ce fait une rémunération nette moindre que ceux rémunérés au salaire social minimum, il est prévu un mécanisme pour diminuer linéairement le CISSM de 70 à 0 euros pour des salaires bruts mensuels passant de 2.500 euros à 3.000 euros.

3. Le présent projet de loi prévoit une deuxième hausse de 0,9% qui vise à adapter rétroactivement et de façon structurelle le niveau du SSM à compter du 1^{er} janvier 2019.

Par l'effet de ce projet de loi, l'augmentation cumulée du salaire social minimum au 1^{er} janvier de cette année atteindra 41,21 euros pour les salariés non qualifiés et 49,45 euros pour les salariés qualifiés.

Cette initiative d'augmentation est par ailleurs étayée par une étude du Statec (Cahier économique N° 122, 2016) qui retient qu'une personne qui travaille 40 heures par semaine a besoin de 1.922 euros par mois pour vivre au Luxembourg, or le salaire social minimum actuel fait qu'une personne rémunérée à ce taux ne dispose, après avoir retranché les cotisations sociales et les impôts, que de 1.727 euros.

Cette façon de procéder permettra de partager le coût supplémentaire de cette augmentation entre les employeurs et l'État, qui assumera donc également sa responsabilité en la matière, afin de garantir un revenu décent aux salariés non couverts par des dispositions particulières ou par des conventions collectives de travail.

Pour pouvoir procéder à une augmentation du salaire social minimum en dehors du système des rapports biennaux du Gouvernement sur l'évolution générale des salaires prévu à l'article L. 222-2, le projet initial prévoyait une ajoute à l'article correspondant du Code du travail afin de permettre d'augmenter ce salaire de façon structurelle.

En effet, le Gouvernement estime qu'au-delà de l'adaptation du taux du salaire social minimum à l'évolution générale des salaires et de l'indexation automatique de ce même salaire il est nécessaire de pouvoir procéder à une hausse structurelle, alors qu'une telle augmentation n'a plus été réalisée depuis la réforme des dispositions légales afférentes en 1973.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des Salariés (27.2.2019)

La Chambre des Salariés marque son accord avec le projet de loi.

Toutefois, elle est d'avis que l'augmentation structurelle du montant brut du SSM octroyée en sus de celle sur base de l'évolution de la moyenne des salaires déjà mise en œuvre fin 2018, reste encore insuffisante au vu des évolutions socio-économiques du Grand-Duché.

Avis du Conseil d'État (5.4.2019 et 21.5.2019)

Dans son avis du 5 avril 2019, le Conseil d'État soulève que les dispositions de l'article L. 222-2 n'excluent nullement d'éventuels ajustements avant l'échéance de deux années de sorte que le Gouvernement peut de toute façon à tout moment soumettre à la Chambre des Députés un projet de loi visant à procéder à une adaptation structurelle du salaire social minimum.

De ce fait, l'article 1^{er} du projet de loi initial est superfétatoire.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de l'article 3 initial du projet de loi, qui, selon lui, crée une insécurité juridique.

En outre, le Conseil d'État fait un certain nombre de remarques d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'État lève son opposition formelle.

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers (5.4.2019)

Dans leur avis commun, les deux Chambres constatent que le projet de loi met en œuvre une décision politique prise sans consultation préalable des employeurs.

Les deux chambres professionnelles constatent que le Gouvernement n'a pris en considération la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 14 juillet 2015, qui invitait le Luxembourg à « réformer le système de formation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier au niveau sectoriel ».

D'une façon générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers marquent leur désaccord, d'une part, avec une application automatique du mécanisme d'adaptation biennale (relèvement du SSM de 1,1% au 1^{er} janvier 2019) et, d'autre part, avec une augmentation structurelle complémentaire (relèvement rétroactif du SSM de 0,9% au 1^{er} janvier 2019) au vu des conditions économiques actuelles ne permettant pas une telle revalorisation.

Selon la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, le moyen le plus efficace pour atténuer la précarité des ménages à bas revenus consiste notamment en une augmentation substantielle de l'offre de logements locatifs à coût modéré et de logements sociaux.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent par principe au relèvement du SSM en raison de ses effets néfastes sur la compétitivité de l'économie nationale, particulièrement celle de secteurs intensifs en main-d'œuvre.

Elles s'y opposent aussi au motif que l'augmentation du SSM risque de renforcer les difficultés des résidents les moins qualifiés à trouver un emploi, ce qui aurait pour conséquence d'accroître le chômage et d'en renforcer le caractère structurel parce que le niveau élevé du SSM entraîne des conséquences en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées, et une exclusion des plus vulnérables du marché du travail.

Rappelant que le SSM sert de référence pour déterminer l'assiette des cotisations sociales, les deux chambres déplorent l'augmentation des charges sociales à charge des entreprises.

Concernant l'introduction dans le Code du travail du principe d'adaptation structurelle du SSM par le Gouvernement, les deux chambres professionnelles critiquent la façon de procéder du Gouvernement qui à nouveau se donne un moyen légal en vue d'augmenter les charges pesant sur les entreprises.

Concernant l'élimination de toute exclusion partielle ou complète d'un salarié du bénéfice d'une quelconque mesure sociale suite à l'augmentation rétroactive du SSM de 0,9%, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers doutent que l'article 3 puisse avoir force légale vu que des lois particulières définissent des mesures sociales spécifiques dans un contexte légal précis. Ces lois se réfèrent à des montants plancher ou plafonds spécifiques, ne se rapportant pas dans tous le cas au SSM, avec comme résultat que l'augmentation du montant brut du SSM de 0,9%, risque nécessairement d'avoir un impact sur les « transferts sociaux » touchés par le salarié bénéficiaire d'une/de mesure(s) sociale(s) donnée(s).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent également à la décision d'appliquer rétroactivement l'augmentation du SSM de 0,9%.

A titre subsidiaire, les deux chambres professionnelles proposent d'appliquer l'augmentation du SSM projetée à partir du 1^{er} juillet 2019.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (4.4.2019)

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi.

IV. TRAVAUX EN COMMISSION

Le 2 mai 2019, Monsieur Georges Engel est nommé comme rapporteur du projet de loi 7416. La commission adopte le même jour une série d'amendements parlementaires.

Suite à l'avis du Conseil d'État du 5 avril 2019, lequel s'est opposé formellement au libellé de l'article 3 initial du projet de loi, la commission parlementaire a proposé de supprimer l'article litigieux.

En effet, il semble impossible de dresser une liste exhaustive des aides sociales dont l'octroi ou le montant pourrait être négativement impacté du fait de l'augmentation du salaire social minimum. Aussi, la commission parlementaire a constaté que le Gouvernement s'engage à prendre toutes les mesures *ad hoc* qui s'imposeraient pour changer, dans les meilleurs délais, les dispositions légales et réglementaires qui prévoiraient de telles aides et par rapport auxquelles l'augmentation du salaire social minimum engendrerait les conséquences que le Gouvernement entend écarter comme suite à son engagement politique d'éviter tout impact négatif de l'augmentation du salaire social minimum sur d'autres aides sociales.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé du projet de loi initial a la teneur suivante:

« Projet de loi modifiant les articles L. 222-2 et L. 222-9 du Code du travail ».

Suite à la suppression de l'article 1^{er} du projet de loi initial, proposée par le Conseil d'État et adoptée par la commission parlementaire (voir ci-après), l'intitulé doit être modifié en conséquence.

Le Conseil d'État est saisi en date du 3 mai 2019 d'un premier amendement parlementaire qui propose en conséquence de ce qui précède, de conférer la teneur suivante à l'intitulé du projet de loi:

« Projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail ».

Dans son avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'État ne fait pas d'observation au sujet de cette modification de l'intitulé.

Article 1^{er} initial (supprimé)

L'article 1^{er} initial vise à ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article L. 222-2 du Code du travail pour permettre au Gouvernement de soumettre à la Chambre des projets de loi visant à adapter le taux du salaire social minimum en dehors du cas prévu au paragraphe 2 du même article, qui dispose que, dans le cadre des rapports à soumettre toutes les deux années à la Chambre des Députés sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus, un projet de loi portant relèvement du salaire social minimum peut accompagner ce rapport. La présente disposition prévue à l'article 1^{er} du projet de loi initial vise donc à permettre de procéder à une augmentation structurelle du salaire social minimum à l'initiative du Gouvernement.

Dans son avis du 5 avril 2019, le Conseil d'État soulève que les dispositions de l'article L. 222-2 n'excluent nullement d'éventuels ajustements avant l'échéance de deux années de sorte que le Gouvernement peut de toute façon à tout moment soumettre à la Chambre des Députés un projet de loi visant à procéder à une adaptation structurelle du salaire social minimum.

De ce fait, l'article 1^{er} du projet de loi initial est superfétatoire.

La commission parlementaire fait droit à cette remarque et supprime en conséquence l'article 1^{er} du projet de loi initial.

Ceci implique un changement de la numérotation des articles subséquents et surtout, par la voie d'un premier amendement parlementaire, de l'intitulé du projet de loi sous rubrique (voir ci-dessus).

Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 21 mai 2019 constate dans ses considérations générales que l'article 1^{er} initial du projet de loi est supprimé suite à son observation y relative et que les auteurs ont procédé au changement de la numérotation des articles subséquents et de l'intitulé de la loi en projet.

Le Conseil d'État n'émet aucune autre observation à l'égard de la suppression de l'article 1^{er} initial et des modifications apportées en conséquence à la numérotation et à l'intitulé.

Article 1^{er} (Article 2 initial)

L'article 1^{er} (article 2 du projet de loi initial) tient compte d'une augmentation du taux du salaire social minimum de 0,9% pour le fixer à 256,60 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.

Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, n'a pas d'observation relative quant au fond de l'article 1^{er} (article 2 initial).

La Haute Corporation émet toutefois des observations d'ordre légistique qui sont adoptées par la commission parlementaire. Ainsi, puisqu'il s'agit du remplacement d'un seul alinéa et non de l'article dans son intégralité, le numéro de l'article faisant l'objet de la présente modification n'est pas mentionné. Le numéro en question est en effet déjà indiqué dans la phrase liminaire. La commission parlementaire suit également le Conseil d'État et insère les lettres « er » en exposant derrière le numéro, pour écrire « 1^{er} janvier 2019 » et « 1^{er} janvier 1948 ».

La suppression de l'article 1^{er} du projet de loi initial nécessite non seulement une adaptation de la numérotation des articles subséquents, mais également une modification du libellé de la phrase liminaire de l'article 2 initial (nouvel article 1^{er}). Dès lors, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a soumis le 3 mai 2019 au Conseil d'État un deuxième amendement ayant la teneur suivante:

« La phrase liminaire de l'article 2 initial, qui devient le nouvel article 1^{er}, prend la teneur suivante :

« A l'article L. 222-9 ~~du même Code du Code du travail~~ l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante : »»

Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 21 mai 2019, n'émet pas d'observation à l'égard de l'amendement 2 ici visé.

Article 3 initial (supprimé)

L'article 3 du projet de loi initial vise à transposer l'engagement pris par le Gouvernement dans l'accord de coalition 2018-2023 de veiller à ce que les mesures de revalorisation du salaire social minimum n'impactent pas négativement différentes aides sociales dont l'octroi est lié à un niveau de salaire équivalent au montant du salaire social minimum.

Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, s'oppose formellement au libellé de l'article 3 du projet de loi initial en raison d'une insécurité juridique qu'il crée pour les personnes concernées par cette disposition. Le Conseil d'État relève en effet la phrase suivante, figurant à l'article 3 initial: « L'augmentation du salaire social minimum prévue par la présente loi ne peut pas avoir comme effet d'exclure un salarié du bénéfice d'une quelconque mesure sociale ni d'en réduire le montant ». La Haute Corporation signale que le dispositif emploie la notion de « mesure sociale », qui diffère de la notion d'« aides sociales » employée au commentaire des articles. De plus, la notion de « quelconque mesure sociale » souffre, selon le Conseil d'État d'« imprécision ne permettant pas de connaître avec précision les mesures sociales tombant sous le champ d'application de la disposition. » Et le Conseil d'État de continuer: « l'augmentation du salaire social minimum n'aura aucun effet sur les mesures sociales qui font directement référence au salaire social minimum. Tel sera cependant le cas pour les mesures sociales qui sont plafonnées en chiffres absolus et dont le plafond sera dépassé en raison de l'augmentation du salaire social minimum (...) Le Conseil d'État insiste à ce que toutes les lois qui instituent une des mesures sociales visées soient modifiées soit par le biais du projet de loi sous avis, soit au moyen de lois particulières comme prévu pour le REVIS.»

La commission parlementaire propose par voie d'amendement (amendement 3) de supprimer l'article litigieux, étant donné qu'il semble impossible de dresser une liste exhaustive des aides sociales dont l'octroi ou le montant pourrait être négativement impacté du fait de l'augmentation du salaire social minimum. Ainsi, l'on évite de dresser une liste contraignante, mais non complète. La commission parlementaire constate que le Gouvernement s'engage à prendre toutes les mesures *ad hoc* qui s'imposeraient pour changer, dans les meilleurs délais, les dispositions légales et réglementaires qui prévoiraient de telles aides et par rapport auxquelles l'augmentation du salaire social minimum engendrerait les conséquences que le Gouvernement entend écarter comme suite à son engagement politique d'éviter tout impact négatif de l'augmentation du salaire social minimum sur d'autres aides sociales.

Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 21 mai 2019, « prend acte des arguments avancés par la Commission ainsi que de la suppression subséquente de l'article 3 initial et se voit, dès

lors, en mesure de lever l'opposition formelle formulée dans son avis du 5 avril 2019 à l'égard de la disposition y prévue.

Article 2 (Article 4 initial)

Conformément à l'accord de coalition 2018-2023, l'article 2 (article 4 du projet de loi initial) fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2019 en vue de réaliser l'objectif d'une revalorisation du salaire social minimum de 100 euros à cette date.

Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, n'émet pas d'observation quant au fond de l'article 2 (article 4 initial). Il fait cependant une observation d'ordre légistique, en remarquant qu'étant donné que l'effet rétroactif d'un texte est signalé par l'expression « produire ses effets au », l'article relatif à la mise en vigueur doit prendre la teneur suivante:

« La présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2019. »

La commission parlementaire fait sienne la remarque du Conseil d'État et adopte sa proposition à l'endroit de l'article 2 (article 4 initial).

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7416 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail

Art. 1^{er}. A l'article L.222-9 du Code du travail l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante:

« Sous réserve, s'il y a lieu, des adaptations prévues à l'article L.222-3, le taux mensuel du salaire social minimum d'un salarié non qualifié rémunéré au mois est fixé, à partir du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'à la prochaine adaptation à intervenir en application de l'article L.222-2, à 256,60 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.»

Art. 2. La présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2019.

Luxembourg, le 6 juin 2019

Le Président-Rapporteur,
Georges ENGEL

