



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 06 novembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 29 septembre 2017 ainsi que des 5 et 11 octobre 2017
2. 7200 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 et modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 2) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;
 - 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
 - 4) la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;
 - 5) la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ;
 - 6) la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
 - 7) la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;
 - 8) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits et tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
 - 9) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - 10) la loi modifiée sur le droit de succession du 27 décembre 1817 ;
 - 11) la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
 - 12) le Code du Travail ;
 - 13) la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes ;
 - 14) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 ;
 - 15) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
 - 16) le Code de la sécurité sociale ;
 - 17) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements dénommés :
 - 1) Centres, foyers et services pour personnes âgées
 - 2) Centres de gériatrie ;
 - 18) la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ;
 - 19) la loi modifiée du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;

20) la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;

21) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances

- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

7201 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

- Echange de vues avec Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

3. 7086 Projet de loi portant modification : 1) du Code du travail ; 2) de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 3) de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées

- Rapporteur: Madame Taina Bofferding

- Suite des travaux

4. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, M. Georges Engel, M. Aly Kaes, M. Alexander Krieps, M. Claude Lamberty, M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Spautz

Mme Joëlle Elvinger, députée (rapportrice des projets de loi 7200 et 7201)

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Joseph Faber, M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 29 septembre 2017 ainsi que des 5 et 11 octobre 2017**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. **7200 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat**

pour l'exercice 2018 et modifiant :

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 2) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
- 4) la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;
- 5) la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ;
- 6) la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 7) la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;
- 8) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits et tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 9) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 10) la loi modifiée sur le droit de succession du 27 décembre 1817 ;
- 11) la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
- 12) le Code du Travail ;
- 13) la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes ;
- 14) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 ;
- 15) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 16) le Code de la sécurité sociale ;
- 17) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements dénommés :
 - 1) Centres, foyers et services pour personnes âgées
 - 2) Centres de gériatrie ;
- 18) la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ;
- 19) la loi modifiée du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
- 20) la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
- 21) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances

7201 **Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021**

Présentation du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

Monsieur le Ministre explique que le volet du budget 2018 qui concerne le ressort du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire évolue suivant la ligne budgétaire générale et ne comporte que quelques augmentations spécifiques de crédits budgétaires.

Un élément particulier concerne l'augmentation des crédits mis à disposition au profit de l'emploi de personnes handicapées. Mis à part les efforts

d'insertion au marché du travail, il convient de noter que dans certains cas, les concernés ont besoin d'ateliers d'inclusion qui sont mis à leur disposition. Il convient, selon Monsieur le Ministre, de développer davantage la capacité d'accueil de ces structures puisqu'un tel besoin est devenu apparent. À noter encore que pour ce qui est de la capacité d'accueil à proprement parler, celle-ci relève du budget du ministère de la Famille et de l'Intégration.

En ce qui concerne le volet du budget du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, il importe avant tout de considérer le Fonds pour l'emploi.

Monsieur le Ministre salue la baisse du taux de chômage qui induira également une baisse du niveau des indemnités de chômage.

En revanche, l'on constate une augmentation des montants des indemnités de chômage que l'État luxembourgeois devra rembourser au pays d'origine d'un travailleur frontalier ayant perdu son emploi au Grand-Duché (actuellement l'équivalent de 3 mois des indemnités du pays d'origine). Dans ce contexte, Monsieur le Ministre n'est pas prêt à considérer le « mobility package » - une initiative lancée par la Commission européenne qui consiste à ce que le pays hôte, qui accueillait un travailleur non-résident, doive verser les indemnités de chômage au lieu du pays de résidence. D'autres États-membres que le Luxembourg, notamment l'Allemagne, sont également opposés à l'approche des instances européennes en la matière. Monsieur le Ministre estime que, de toute façon, une telle disposition ne sera pas encore mise en vigueur dès le début de l'année 2018, ce qui permet de budgétiser une telle éventualité encore avec circonspection. Si toutefois, un tel système devenait applicable, le budget à prévoir pour les indemnités de chômage pourrait doubler.

Mais le principal souci lié à une telle réglementation serait la question de savoir si l'Adem dispose des moyens nécessaires pour gérer les effets d'une telle disposition, car elle aurait une répercussion sur les effectifs de l'Adem et les coûts qu'engendrerait une augmentation assez substantielle du personnel de l'Agence.

Monsieur le Ministre fait encore référence dans ce contexte aux problèmes de langues qui pourraient se poser dans un système pareil.

L'orateur signale encore que les discussions au sujet d'un tel système ne sont qu'à leur début.

Les crédits réservés au Fonds pour l'emploi par le projet de budget 2018 sont en hausse en ce qui concerne le volet de la formation. Dans le cadre de la loi budgétaire d'abord, il sera prévu de financer d'une manière préventive des projets de formation qui visent à maintenir des salariés dans un emploi, ce qui va donc au-delà de la possibilité de financer des initiatives de formation au profit de demandeurs d'emploi. Cette approche apparaîtra d'abord dans la loi budgétaire avant d'être coulée dans une nouvelle loi. Est visé ici le projet « skills bridge » qui tend à accompagner les salariés dans la transition vers le numérique qui se fait jour dans les entreprises. Le coût estimé de la mesure se situe entre 6 et 12 millions d'euros pour l'année de démarrage du projet.

À la suite de la loi du 20 juillet 2017 portant modification du Code du travail en vue de l'introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage, 150 emplois CDI peuvent être financés par le Fonds pour l'emploi en 2017. Pour

l'année 2018, la loi budgétaire prévoit le financement de 400 emplois dans le cadre de ce nouvel instrument. À noter que dans bon nombre de cas, il s'agit en quelque sorte d'un transfert de crédits car les bénéficiaires qui touchaient auparavant une indemnité de chômage ou le RMG reçoivent à présent un véritable salaire co-financé par le Fonds pour l'emploi.

Concernant le volet de l'économie sociale, le budget prévu reste constant.

Échange de vues

À la suite de plusieurs questions posées par un membre du groupe politique CSV, Monsieur le Ministre fournit les précisions suivantes :

L'Adem continuera à recruter environ 2 à 3 salariés supplémentaires par année qui ont un statut de consultant. Ce sont eux qui disposent déjà d'une expérience dans le secteur privé et qui sont les piliers du service « employeurs » de l'Adem. Monsieur le Ministre précise qu'il n'est pas facile de trouver des personnes pour occuper ces emplois. Lui-même n'est pas entièrement satisfait du statut des consultants, mais à l'heure actuelle, il conviendra de continuer sur cette voie. L'orateur estime qu'il faudra voir à plus longue échéance s'il convient de faire de l'Adem un établissement public, ce qui faciliterait alors la recherche de collaborateurs ayant un profil plus adéquat. Il y a en effet la nécessité de recruter des éducateurs et des psychologues ainsi que des personnes expérimentées. Monsieur le Ministre estime absurde une situation où un jeune qui vient de terminer sa formation et n'a jamais travaillé donne des consultations à des demandeurs d'emplois d'un certain âge. Toutefois, Monsieur le Ministre précise qu'il convient d'abord que l'Adem puisse parfaire son fonctionnement avant de songer à une modification de son statut.

La situation à l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) est caractérisée par le fait qu'il existe des postes à pourvoir mais que l'ITM ne trouve pas les candidats nécessaires. Une initiative qui consistait à recruter des inspecteurs parmi des personnes au chômage n'a pas été concluante. Ces candidats devaient justifier d'un diplôme de fin d'études du niveau BAC ; ils ont dû passer par une formation étalée sur trois années et ont encore dû réussir l'examen-concours de l'État. Seulement 3 personnes sur les 12 personnes en lisse ont réussi cette épreuve. Monsieur le Ministre décrit les défis qui attendent d'éventuels candidats au poste d'inspecteur : mis à part les exigences d'études, de formation et de l'examen-concours, il y a l'aspect du travail quotidien d'un inspecteur de l'ITM, qui est amené à travailler des weekends ou la nuit, qui doit faire face dans son travail au mécontentement des gens qu'il contrôle et qui est amené à voir des accidents - parfois mortels - sur des chantiers. L'évolution technologique constitue un défi, au même titre d'ailleurs que l'ingéniosité des fraudeurs. Pour remplir la tâche d'inspecteur de l'ITM, il faut avoir un solide savoir-faire et des connaissances bien étayées. Monsieur le Ministre conclut qu'il convient de reconsidérer la formation des inspecteurs tout autant que le niveau de leur rémunération. Monsieur le Ministre constate encore que le travail de l'ITM procure des rentrées à l'État, de l'ordre d'environ 2 millions d'euros par an.

En ce qui concerne le Fonds pour l'emploi, les recettes pourraient couvrir les dépenses lorsque le chômage continue à baisser et lorsque la Commission européenne n'impose pas un système d'indemnisation du chômage basée sur le lieu du travail au lieu du pays de résidence. Le Fonds pour l'emploi est

alimenté par l'impôt de solidarité et par des contributions sur les carburants. Si l'équilibre entre recettes et dépenses du fonds était acquis, une réforme de l'impôt de solidarité serait envisageable, or, il convient encore de tenir compte d'importantes mutations qui vont avoir lieu sur le marché de l'emploi et qui nécessitent la mise à disposition d'importants moyens. Dans le cadre du projet de budget pour l'année 2018, le Fonds pour l'emploi devra supporter le coût (certes en partie compensée par des économies à réaliser dans d'autres parties du budget étatique) de 400 demandeurs d'emploi de longue durée qui vont pouvoir bénéficier d'un nouvel instrument de lutte contre le chômage de longue durée, introduit par une loi du 20 juillet 2017.

Le Fonds pour l'emploi devrait réaliser des économies du fait de la réforme de l'aide au réemploi, prévue dans le cadre du projet de loi 7086 ainsi que de l'abrogation de la préretraite-solidarité prévue par le projet de loi 6844. Toutefois, ce dernier projet de loi prévoit des améliorations d'autres formes de préretraites, qui vont à leur tour greffer davantage le Fonds pour l'emploi.

Au sujet des initiatives en faveur de l'emploi, Monsieur le Ministre explique qu'ils continueront à bénéficier d'un soutien. Il exige toutefois que la gestion de ces initiatives soit efficace et soutenable et qu'en dépit d'efforts qui ont déjà été entrepris, il convient que ces initiatives poursuivent sur le chemin engagé. En réponse à une remarque qui rappelait le contexte de frais toujours croissants, Monsieur le Ministre renseigne que l'enveloppe consacrée aux initiatives avait déjà été augmentée au fil des années de quelque 10 pour cent et que le projet de budget pour l'année 2018 prévoit encore une augmentation d'environ 5 pour cent. L'orateur n'accepte d'ailleurs pas une attitude qui consisterait dans le chef des responsables de telles initiatives de se plaindre de se voir assigner des travailleurs « trop faibles » qui seraient difficiles à intégrer dans le cadre des projets de ces initiatives.

Concernant le budget pluriannuel, Monsieur le Ministre explique qu'en dépit d'un recul du taux de chômage, la nécessité de continuer à financer des mesures en faveur de l'emploi subsiste. Il faudra notamment investir prioritairement dans la formation.

3. 7086 **Projet de loi portant modification : 1) du Code du travail ; 2) de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 3) de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées**

Une représentante du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire présente des suggestions d'amendements qu'il conviendrait d'apporter au projet de loi 7086 pour tenir compte des observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 4 juillet 2017.

Un premier amendement concerne la question de la remise des bulletins d'impôts à l'Agence pour le développement de l'emploi par un chômeur indemnisé, créateur d'entreprise. Il s'agit ici de clarifier les délais de remise des bulletins visés.

Un membre de la sensibilité politique « Déi Lénk » fait remarquer que les documents de travail contiennent une erreur matérielle au niveau de la

numérotation. Les responsables du ministère vont vérifier ladite numérotation et la redresser le cas échéant pour la prochaine réunion de la commission.

Amendement 1 – Article 1^{er}, point 10° initial (point 9° nouveau)

Au point 10° initial du projet de loi (point 9° nouveau) il est proposé de compléter le texte original du point c) par un alinéa 3 nouveau qui fixe un délai précis endéans lequel le salarié doit avoir remis les bulletins concernant l'impôt sur le revenu.

Ainsi le point c) du point 10° initial du projet de loi (point 9° nouveau) prendrait la teneur suivante :

« c) Les alinéas 2 à 5 nouveaux sont libellés comme suit :

Les salariés qui ne remplissent pas (...)

Le salarié est tenu de remettre (...)

« En cas de non-remise des bulletins concernant l'impôt sur le revenu au courant de l'année subséquente à l'année d'imposition, le chômeur indemnisé est tenu de rembourser les indemnités de chômage touchées. »

En cas de fausses déclarations (...) »

Pour éviter des discussions sur le délai de remise des bulletins concernant l'impôt sur le revenu et les conséquences de la non-remise de ces bulletins, le texte prévoit maintenant que ces bulletins d'impôt doivent être remis à l'Agence pour le développement de l'emploi pour la fin de l'exercice qui suit celui pour lequel les impôts sont dus. En cas de non remise des bulletins dans le délai imparti, le chômeur indemnisé est tenu de rembourser l'intégralité des indemnités de chômage touchées.

Un membre du groupe politique CSV annonce que son groupe parlementaire réserve à ce stade sa position quant aux propositions d'amendements qui sont discutées au sein de la commission. Les membres du groupe politique CSV entendent examiner les propositions d'amendements à tête reposée et vont dès lors s'abstenir à ce stade.

L'amendement 1 est adopté par la majorité des voix des membres présents, avec l'abstention des membres du groupe politique CSV.

Amendement 2- Article 1^{er}, point 11° initial (point 10° nouveau)

Au point 11° initial du projet de loi (point 10° nouveau), il est proposé l'amendement suivant :

« a) Le premier alinéa du paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (2) Dans les cas d'un licenciement pour motif grave, d'une démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou par des motifs graves procédant du fait ou de la faute de l'employeur, le demandeur d'emploi peut, par voie de simple requête, demander au président de la juridiction du travail compétente d'autoriser l'attribution par provision de l'indemnité de chômage complet en attendant la décision judiciaire définitive du litige concernant la

régularité ou le bien-fondé de son licenciement ou de sa démission. » »

Il est indiqué de suivre le Conseil d'État lorsque celui-ci relève, à l'instar de la Chambre des salariés, que la possibilité donnée au Fonds pour l'emploi de se voir rembourser les indemnités de chômage versées au salarié en cas de démission pour faute grave dans le chef de l'employeur ne fait de sens que si le salarié peut, dans ce cas, demander à son tour au président de la juridiction du travail compétente d'autoriser l'attribution par provision de l'indemnité de chômage complet en attendant la décision judiciaire définitive du litige.

Les points a), b) et c) du projet deviennent les points b), c) et d).

L'amendement 2 est adopté par la majorité des voix, avec l'abstention des membres du groupe politique CSV.

En ce qui concerne le **point 12° initial** du projet de loi, le Conseil d'État marque son accord avec la finalité du texte, qui consiste à éviter que le Fonds pour l'emploi serait lésé par une transaction entre le salarié et l'employeur, en cas de désistement du salarié lors d'une action judiciaire intentée par lui en raison d'un licenciement pour motif grave procédant du fait de l'employeur. Mais le Conseil d'État trouve « assez singulier » le libellé qui, initialement, impose au demandeur de poursuivre son action en justice jusqu'à son terme. Le Conseil d'État suggère dès lors de retenir le libellé proposé à titre subsidiaire dans l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des métiers qui se lit comme suit :

« Dans les cas où l'action intentée par le salarié en raison d'un licenciement pour motif grave, d'une démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou par des motifs graves procédant du fait ou de la faute de l'employeur, n'est pas menée à son terme par suite de désistement, le salarié est tenu de rembourser au Fonds pour l'emploi les indemnités de chômage lui versées par provision. Si ce désistement résulte d'une transaction entre le salarié et l'employeur, les indemnités seront à rembourser pour moitié par le salarié et pour l'autre moitié par l'employeur. »

Toutefois, les responsables du ministère suggèrent d'ajouter un terme à la proposition de texte du Conseil d'État et de procéder pour ce faire par la voie d'un amendement parlementaire, qui deviendrait alors l'amendement 3.

Amendement 3 – Article 1^{er}, point 12° initial (point 11° nouveau)

Les responsables du ministère proposent en l'occurrence d'ajouter le terme « brutes » et de parler « d'indemnités de chômage brutes » que le salarié devrait rembourser au Fonds pour l'emploi s'il se désiste de l'action judiciaire, respectivement que le salarié et l'employeur devraient rembourser pour moitié chacun, si le désistement résulte d'une transaction entre eux.

Cette proposition d'amendement donne lieu à un échange de vues détaillé sur la question des implications en matière de sécurité sociale ainsi qu'en matière fiscale d'un remboursement d'une somme brute. Les éléments à retenir de cet échange de vues sont les suivants :

- L'optique d'un remboursement des indemnités de chômage brutes provient d'une logique qui se place du point de vue de l'Adem qui a déboursé un montant dans lequel sont compris des cotisations

sociales et des impôts. Dans un tel cas de figure, le salarié obligé au remboursement d'une somme brute, pourrait en l'occurrence récupérer ses impôts et la cotisation payée « en trop » auprès de l'administration des impôts directs et des caisses de sécurité sociale en cause.

- Toutefois, dans l'optique de la sécurité sociale, le fait d'avoir payé des cotisations a pu ouvrir des droits pour des personnes tierces, comme par exemple des personnes coassurées. Il se pose à cet égard également la question du tiers payant.
- Concernant le volet fiscal, il peut encore se poser la question des périodes en cause où les taux d'imposition, appliqués d'une année à l'autre au contribuable, sont susceptibles de changer en fonction de différents éléments.
- En pratique, les cas de désistement visés par l'amendement suggéré concernent environ 6 salariés par an.
- La part patronale des cotisations sociales ne serait de toute façon pas concernée par le remboursement d'un montant « brut » de l'indemnité. En particulier, la part patronale et la contribution de l'État en matière d'assurance pension resteraient non-remboursées.

Vu l'extrême complexité des implications et le nombre fort modeste de situations concrètes, la commission décide finalement de s'abstenir à ajouter le terme « brutes » au texte proposé par le Conseil d'État.

À l'issue de cet échange de vues, l'amendement 3 suggéré par les responsables du ministère est dès lors rejeté à l'unanimité puisqu'il est devenu sans objet et le texte proposé par le Conseil d'État est repris par la commission dans la version qui figure dans son avis du 4 juillet 2017.

4. Divers

Il n'y a pas d'observations sous le point « divers ».

Luxembourg, le 21 novembre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail,
de l'Emploi et de la Sécurité sociale,
Georges Engel