

Projet de loi portant modification:

1° des articles L. 232-2 et L. 233-4 du Code du travail;

2° de l'article 28-1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

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

(21.3.2019)

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. Antécédents

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 29 janvier 2019.

Un avis de la Chambre de Commerce date du 28 janvier 2019 et un avis de la Chambre des Métiers est daté au 1er février 2019.

La Chambre des Salariés a émis un avis le 12 février 2019.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics date du 26 février 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 31 janvier 2019. Elle y a nommé son Président, Monsieur Georges Engel, comme rapporteur du présent projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son avis le 12 mars 2019.

La commission a examiné l'avis du Conseil d'État dans sa réunion du 19 mars 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 21 mars 2019.

II. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objectif de mettre en œuvre deux éléments de l'Accord de coalition 2018-2023 : d'un côté, l'augmentation du congé légal minimum d'actuellement vingt-cinq à vingt-six jours ; de l'autre, l'introduction d'un nouveau jour férié légal en date du 9 mai, Journée de l'Europe.

Ces deux mesures sont à voir dans le cadre des nouvelles technologies entraînant de nouvelles formes d'organisation du travail et traduisent une approche visant notamment à permettre aux salariés de mieux concilier leur vie privée et leur vie professionnelle.

Du point de vue temps de travail, ces mesures constituent une réduction du temps de travail annuel normal. Dans ce contexte, il faut noter que le temps de travail annuel au Luxembourg reste supérieur tant à la moyenne européenne qu'à celui des pays voisins.

En effet, selon l'étude « Developments in working time 2015-2016 » réalisée par Eurofound, le temps de travail annuel normal collectivement négocié au Luxembourg est actuellement de 1804,7 heures en moyenne contre 1719,5 en Europe des 28, 1738,8 en Belgique, 1681,4 en Allemagne et 1616,2 en France.

Pour ce qui est du congé, la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail impose aux États membres un minimum de vingt jours de congé légal par année. La moyenne européenne est de vingt-trois jours de congé payé légal par année de calendrier avec un maximum de trente jours en France et en Espagne et un minimum de vingt jours en Italie et en Irlande. En Allemagne, le seuil est fixé à vingt-quatre jours et en Belgique, il varie entre vingt et vingt-quatre jours en fonction de la répartition du temps de travail hebdomadaire sur 5 ou 6 jours.

Le projet de loi se limite à une augmentation du congé payé légal : la nouvelle loi n'entraînera pas automatiquement une augmentation des dispositions légales ou conventionnelles plus favorables applicables à la date de son entrée en vigueur.

Le jour férié légal supplémentaire du 9 mai, Journée de l'Europe, commémore la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, qui est considérée comme texte fondateur de la construction européenne. Prononcée par Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, cette déclaration, inspirée par Jean Monnet, propose la création d'une organisation européenne chargée de mettre en commun les productions françaises et allemandes de charbon et d'acier.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe tel qu'il a été signé à Rome le 29 octobre 2004 prévoit dans son article I-8 relatif aux symboles de l'Union que la Journée de l'Europe est célébrée le 9 mai dans toute l'Union.

Nombreuses ont depuis lors été les revendications de faire de cette journée un jour férié dans toute l'Europe.

Cette revendication a par exemple été formulée par les Jeunes Européens à l'occasion du soixantenaire de la Déclaration Schuman. De même, lors de la session plénière du Parlement européen de décembre 2017, les eurodéputés ont formulé un certain nombre de postulats visant à renforcer le lien entre les citoyens et l'Union, notamment en proposant de déclarer le 9 mai jour

férié à l'échelle européenne. Dans ce contexte, le Luxembourg joue un véritable rôle précurseur, rôle que le Luxembourg a depuis toujours su jouer dans les questions européennes.

Au niveau européen, le nombre de jours fériés légaux est de 11,75 en moyenne et varie entre 8 et 17 dans l'Europe des 28. En Allemagne, par exemple, les jours fériés légaux sont fixés au niveau des « Länder » et leur nombre varie entre 9 à Berlin et 14 en Bavière. En France, le Code du travail prévoit 11 jours fériés légaux, tout comme en Belgique.

Le nouveau jour férié légal du 9 mai est applicable aux salariés de droit privé, aux employés de droit public et aux fonctionnaires. Aussi les dispositions légales afférentes applicables à toutes ces catégories de travailleurs seront-elles adaptées en conséquence.

A noter qu'en matière de congé légal payé les dispositifs concernant les fonctionnaires et employés prévoient d'ores et déjà des durées qui dépassent celle qui sera nouvellement fixée par le Code du travail – d'autres modifications ne seront donc pas nécessaires.

Finalement, le projet fixe l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2019.

III. Avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 12 mars 2019, le Conseil d'État n'a pas d'observations fondamentales à formuler.

En ce qui concerne l'effet de l'augmentation du congé légal sur les conventions collectives en vigueur, le Conseil d'État rappelle que, conformément à l'article L. 162-12, « (t)oute stipulation contraire aux lois et règlements est nulle, à moins qu'elle ne soit plus favorable pour les salariés ».

Pour ce qui est de la mise en vigueur de la nouvelle loi au 1^{er} janvier 2019, la Haute Corporation constate que, étant donné que le projet de loi fixe le nombre de jours fériés légaux et de jours de congé pour l'année en cours, « il n'y a pas de rétroactivité en l'espèce ».

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 28 janvier 2019, la Chambre de Commerce marque son opposition au projet de loi et dénonce la mise en œuvre « précipitée » et sans consultation préalable des parties concernées de deux mesures annoncées dans le programme gouvernemental. Elle met en exergue les répercussions du jour de congé et du jour férié supplémentaires sur les entreprises du secteur privé tant du point de vue financier qu'en termes d'organisation interne.

Afin d'atténuer les effets de l'introduction d'un nouveau jour férié légal au mois de mai, la Chambre de Commerce considère qu'il y aurait lieu, soit de remplacer un des jours fériés existants par la journée de l'Europe, soit de remplacer ce nouveau jour férié par un « jour de congé compensatoire ».

Concernant l'augmentation du congé payé de récréation, la Chambre de Commerce estime que la disposition prévue risque d'être source d'insécurité juridique étant donné que ses effets sur les dispositions légales et conventionnelles plus favorables ne sont pas tout à fait clairs à ses yeux.

Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers, dont l'avis date du 1^{er} février 2019, s'oppose au projet de loi et demande des mesures compensatoires au profit des entreprises, comme par exemple la prise en charge par l'État des coûts causés par le jour férié supplémentaire ou tout au moins de faire du 9 mai un jour férié flexible. Elle considère la décision de déclarer le 9 mai jour férié légal comme « action promotionnelle (...) aux frais de l'économie ».

En ce qui concerne l'augmentation du congé légal payé minimum, la Chambre de Commerce estime que cette mesure « va mettre à mal l'autonomie tarifaire des partenaires sociaux signataires des conventions collectives de travail voire impacter négativement des éléments essentiels de ces dernières ».

Avis de la Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés (CSL), qui a émis son avis le 12 février 2019, salue le projet de loi.

L'augmentation du congé légal payé et l'introduction d'un jour férié légal supplémentaire représentent pour la CSL « un premier pas positif » vers d'autres mesures de réduction du temps de travail.

En ce qui concerne la Journée de l'Europe, la CSL rend attentif au fait que le 9 mai pourra à l'avenir coïncider avec un autre jour férié légal. Dès lors, il serait indispensable de prévoir une disposition spécifique qui permettra aux salariés de récupérer ce jour férié « perdu ».

Pour ce qui est de l'augmentation du congé payé légal, la CSL considère que « la nouvelle mesure proposée s'entend nonobstant des dispositions plus favorables prévues dans les conventions collectives de travail ».

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, dans son avis du 26 février 2019, fait remarquer que le projet de loi omet d'adapter la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique, qui, à deux reprises, fait référence aux vingt-cinq jours de congé légal minimum. Elle estime toutefois que le fait de ne pas adapter la loi précitée donne une plus grande flexibilité aux agents de la fonction publique dans la gestion de leur compte épargne-temps et marque son accord au projet de loi.

IV. Commentaire des articles

Observation préliminaire

La commission parlementaire suit une observation d'ordre légistique du Conseil d'État et propose de numéroté à travers l'ensemble du projet les articles en chiffres arabes.

Intitulé

Le Conseil d'État, dans son avis du 12 mars 2019, observe qu'il convient de recourir à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°) pour caractériser les actes que la loi en projet se propose de modifier. La Haute Corporation observe encore que la virgule après

les termes « Code du travail » est à remplacer par un point-virgule. La commission parlementaire fait sienne ces observations du Conseil d'État et modifie en conséquence l'intitulé du projet de loi.

Article 1^{er}

En ce qui concerne la phrase liminaire, la commission ne la rédige pas en caractères gras, faisant ainsi suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

Point 1°

Le point 1° de l'article premier du projet de loi modifie l'article L. 232-2 du Code du travail pour compléter la liste des dix jours fériés légaux par un jour supplémentaire, à savoir la Journée de l'Europe, qui est célébrée en date du 9 mai. Ainsi le présent projet dotera le Luxembourg de onze jours fériés légaux par année de calendrier.

Le point 1° n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant à son fond. Toutefois, la Haute Corporation fait deux observations d'ordre légistique. Elle souligne que les termes « du Code du travail » sont superfétatoires par rapport à la phrase liminaire et qu'il y a dès lors lieu d'en faire abstraction. De plus, le Conseil d'État préconise d'énumérer les jours fériés légaux sous forme de liste, ceci pour une meilleure lisibilité de l'article L.232-2 du Code du travail et à l'instar de l'article 28-1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. La commission parlementaire suit le Conseil d'État et adopte les modifications d'ordre légistique qu'il propose.

Point 2°

Le point 2° relève le congé payé de récréation auquel ont droit tous les salariés ainsi que toutes les personnes travaillant en vue d'acquérir une formation professionnelle en application des articles L. 233-1 et L. 233-2 du Code du travail de vingt-cinq à vingt-six jours en modifiant le premier alinéa de l'article L. 233-4. L'année de congé est l'année de calendrier.

Le Conseil d'État, dans son avis du 12 mars 2019, relève que dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi ont souligné que l'augmentation du congé légal à vingt-six jours « ne peut pas avoir comme conséquence une augmentation automatique des dispositions légales ou conventionnelles plus favorables applicables à la date de son entrée en vigueur ». Prenant acte des questions soulevées par la Chambre de commerce et la Chambre des métiers dans leurs avis respectifs concernant l'effet légal de l'augmentation du congé payé légal minimum sur les conventions collectives en vigueur, le Conseil d'État se doit de rappeler à cet égard que, « conformément à l'article L. 162-12, paragraphes 6 et 7 du Code du travail :

« (6) Toute stipulation contraire aux lois et règlements est nulle, à moins qu'elle ne soit plus favorable pour les salariés.

(7) Toute stipulation d'un contrat de travail individuel, tout règlement interne et toute disposition généralement quelconque, contraires aux clauses d'une convention collective ou d'un accord subordonné, sont nuls, à moins qu'ils ne soient plus favorables pour les salariés. » »

Et le Conseil d'État conclut : « Ainsi, suite à la mise en vigueur de la loi en projet, le congé payé légal minimum attribué aux salariés sera donc de vingt-six jours. »

Concernant le point 2°, la commission parlementaire adopte une modification d'ordre légistique suggérée par le Conseil d'État. Ainsi, elle fait abstraction des termes « du même Code », car ceux-ci sont superfétatoires par rapport à la phrase liminaire et il y a lieu d'en faire abstraction.

Article 2

L'article 2 complète la liste des jours fériés légaux prévus au point 1° du premier alinéa de l'article 28-1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État par un nouveau point d). L'augmentation des jours fériés légaux de 10 actuellement à 11 à partir de l'année 2019 s'applique ainsi de manière égale aux salariés de droit privé et aux fonctionnaires et aux employés de l'État.

Le Conseil d'État constate que l'article 2 fait abstraction de l'augmentation du nombre de jours de congé payé légal minimum de vingt-cinq à vingt-six jours ouvrables par année, car, en effet, les fonctionnaires de l'État bénéficient d'un congé annuel de récréation supérieur au nouveau minimum légal de vingt-six jours.

Concernant l'article 2, le Conseil d'État fait encore deux observations d'ordre légistique, qui sont reprises par la commission parlementaire. A la phrase liminaire, le numéro « 1 » est suivi d'un exposant, pour écrire « le point 1° ». Concernant l'article 28-1, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre c), les termes « premier mai » sont remplacés par les termes « 1^{er} mai ».

Article 3

L'article 3 prévoit que les dispositions de la loi en projet entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Le commentaire des articles du projet de loi initial précise que « l'intention des parties à l'accord de coalition étant de faire profiter les travailleurs du Grand-Duché de l'augmentation du nombre de jours de congé légal et de l'ajout d'un jour férié légal supplémentaire dès l'année 2019, il est proposé de prévoir cette entrée en vigueur rétroactive afin d'éviter toute discussion au sujet d'une éventuelle application proratisée en fonction de la date d'entrée en vigueur de la loi, notamment en ce qui concerne le jour de congé légal supplémentaire. »

Concernant l'article 3, le Conseil d'État, dans son avis du 12 mars 2019, note : « L'article sous examen prévoit que les dispositions des articles Ier et II entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

A cet égard, il convient de noter que dans la mesure où le projet de loi sous examen fixe le nombre de jours fériés légaux et de jours de congé pour l'année en cours, il n'y a pas rétroactivité en l'espèce¹. »

* * *

V. Texte proposé 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 7399 dans la teneur qui suit :

¹ Vincent Sepulchre, « *Droits de l'homme et libertés fondamentales en droit fiscal* », éd. Larcier, 2005, n° 182.

Projet de loi portant modification:

1° des articles L. 232-2 et L. 233-4 du Code du travail ;

2° de l'article 28-1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

Art. 1^{er}. Le Code du travail est modifié comme suit :

1° L'article L. 232-2 prend la teneur suivante:

« Art. L. 232-2. Sont jours fériés légaux :

- 1° le Nouvel An ;
- 2° le lundi de Pâques ;
- 3° le 1^{er} mai ;
- 4° la Journée de l'Europe ;
- 5° l'Ascension ;
- 6° le lundi de Pentecôte ;
- 7° le jour de la célébration publique de l'anniversaire du Grand-Duc qui est fixé au 23 juin ;
- 8° l'Assomption ;
- 9° la Toussaint ;
- 10° le premier et le deuxième jour de Noël. »

2° L'article L. 233-4, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante:

« La durée du congé est d'au moins vingt-six jours ouvrables par année, indépendamment de l'âge du salarié. »

Art. 2. A l'article 28-1, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, le point 1° prend la teneur suivante :

« 1° les jours fériés légaux suivants :

- a) le Nouvel An ;
- b) le lundi de Pâques ;
- c) le 1^{er} mai ;
- d) la Journée de l'Europe ;
- e) l'Ascension ;
- f) le lundi de Pentecôte ;
- g) le jour de la célébration publique de l'anniversaire du Grand-Duc qui est fixé au 23 juin ;
- h) l'Assomption ;
- i) la Toussaint ;
- j) le premier et le deuxième jour de Noël ; »

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

* * *

Luxembourg, le 21 mars 2019

Le Président-Rapporteur,
Georges ENGEL