



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal du 20 mai 2010
2. 6147 Projet de loi :
 1. concernant certaines mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter certaines modalités d'indemnisation de chômage;
 2. modifiant les articles L.513-3, L.521-7 et L.523-1 du Code du Travail
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat (voir document synoptique de travail)

*

Présents : M. André Bauler, M. Léon Gloden, M. Lucien Lux, M. Paul-Henri Meyers remplaçant M. Marc Spautz, M. Roger Negri, Mme Vera Spautz

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
MM. Christophe Schiltz, Gary Tunsch et Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Etgen, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal du 20 mai 2010

Le procès-verbal de la réunion du 20 mai 2010 est approuvé.

2. 6147 Projet de loi :

- 1. concernant certaines mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter certaines modalités d'indemnisation de chômage;**
2. modifiant les articles L.513-3, L.521-7 et L.523-1 du Code du Travail

M. Roger Negri est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Pour la présentation générale du projet de loi, il est renvoyé aux explications détaillées figurant à l'exposé des motifs.

En résumé succinct on peut dire que le projet de loi vise, d'une part, à introduire des mesures temporaires destinées à promouvoir et à maintenir l'emploi et, d'autre part, à modifier ou compléter certaines dispositions du Code du travail avec l'objectif d'une meilleure activation des demandeurs d'emploi ainsi que d'une protection accrue des salariés âgés.

La commission entame l'examen détaillé du projet de loi sur base d'un document de travail synoptique établi par le secrétariat de la commission, juxtaposant les dispositions actuelles du Code du Travail, le texte du projet de loi et les observations du Conseil d'Etat.

Intitulé

Comme le projet de loi prévoit des dérogations temporaires à certaines dispositions du Code du travail, le Conseil d'Etat estime que l'intitulé devra comporter une précision afférente. De même comme le projet entend modifier la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogation, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail, l'intitulé devra être complété en conséquence. Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de conférer à l'intitulé la teneur suivante:

« *Projet de loi*

- 1) *portant introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation de chômage et complétant ou dérogeant à certaines dispositions du Code du travail;*
- 2) *modifiant les articles L. 513-3, L. 521-7 et L. 523-1 du Code du travail;*
- 3) *modifiant la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogation, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail ».*

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

Chapitre 1^{er}

La commission reprend la proposition du Conseil d'Etat d'adapter l'intitulé de ce chapitre au nouvel intitulé du projet de loi, de sorte qu'il se lira comme suit:

« Chapitre 1^{er}.- Introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation de chômage et complétant ou dérogeant à certaines dispositions du Code du travail ».

Article 1^{er}

Cet article prévoit des modifications à plusieurs articles du Code du travail pour une période limitée dans le temps.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler le libellé de la phrase introductive de la manière suivante:

« A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi et pour une durée de vingt-quatre mois, les dispositions suivantes, complémentaires ou dérogatoires au Code du travail, sont applicables:... »

La commission reprend cette proposition.

Point (1)

Dans le but de favoriser le passage rapide des salariés touchés par un licenciement vers un nouvel employeur, l'ajout prévu au troisième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article L. 124-9 du Code du travail impose à l'employeur, ayant licencié un salarié, non seulement le paiement des charges sociales relatives au complément différentiel éventuel, mais également le paiement de celles relatives au salaire payé par le nouvel employeur, pour la durée du préavis et jusqu'à concurrence de l'ancien salaire.

Le Conseil d'Etat marque son accord à cette mesure qui s'inscrit dans le cadre des dispositions visant à réinsérer rapidement les personnes licenciées dans un nouvel emploi.

Pour éviter une redite d'une disposition d'ores et déjà contenue à l'article L. 124-9, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le Conseil d'Etat suggère de reformuler le libellé de l'ajout proposé qui se lira comme suit:

« Outre les charges sociales relatives au complément différentiel éventuel, restent à charge de l'ancien employeur celles relatives au salaire payé par le nouvel employeur pour la durée du préavis restant à courir et jusqu'à concurrence de l'ancien salaire. »

La commission se prononce pour la reprise de cette proposition de texte.

Point (2)

Le texte gouvernemental propose d'ajouter temporairement un nouveau paragraphe (5) à l'article L. 511-4 pour tenir compte d'éventuelles demandes individuelles provenant d'entreprises appartenant à des secteurs non déclarés en crise en vue de leur admission au chômage partiel de source conjoncturelle.

Cette mesure doit rendre la mise en œuvre de ce régime plus souple en permettant de soutenir des entreprises dont l'activité a chuté sans que pour autant le secteur soit en crise.

Le Conseil d'Etat constate que le projet entend assouplir encore davantage l'admission de ces entreprises aux subventions allouées en vertu du chômage partiel de source conjoncturelle. Il s'interroge sur l'opportunité d'instaurer par la voie législative une nouvelle mesure visant à accroître l'éligibilité des entreprises en difficulté au régime du subventionnement pour chômage partiel du moment que les possibilités offertes par le législateur n'ont pas été pleinement épuisées par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat n'entend cependant pas s'opposer à ce choix politique.

En premier lieu, la Commission du Travail et de l'Emploi fait valoir que l'extension proposée par le projet est soumise à des conditions strictes concernant notamment la nécessité d'un accord préalable entre partenaires sociaux ou la conclusion d'un plan de maintien dans l'emploi.

Par ailleurs, l'entreprise qui n'appartient pas aux branches économiques déclarées éligibles au chômage partiel par le Gouvernement, ne peut prétendre aux aides étatiques pour chômage partiel que si elle se trouve confrontée à une réduction d'au moins quarante pour cent du temps de travail.

La commission tient encore à souligner que s'il est vrai qu'actuellement le recours au chômage partiel connaît - heureusement - un net recul, le moment n'est certainement pas venu de prévoir une quelconque restriction de cette mesure qui a permis au cours des deux dernières années d'assurer la survie d'entreprises et de sauvegarder de nombreux emplois. Il ne faut pas perdre de vue que même dans le présent contexte de reprise économique, des entreprises aussi bien dans le secteur industriel que dans le secteur des services financiers, restent en difficultés. Pour faire face aux risques potentiels de cette situation, la commission considère que c'est à bon escient que le présent projet propose un assouplissement supplémentaire des possibilités de recours à cet instrument, ceci afin de permettre au Gouvernement de réagir rapidement dans l'intérêt du maintien de l'emploi en cas de nécessité.

L'extension proposée s'inspire d'ailleurs de la législation allemande au niveau de l'artisanat. Elle constitue en fin de compte une mesure de précaution politique anticipant sur d'éventuelles évolutions économiques défavorables.

La commission se prononce donc pour le maintien du point (2) dans la teneur du projet gouvernemental.

Point (3)

Cette disposition qui prévoit la prise en charge par le Fonds pour l'emploi des cotisations patronales de sécurité sociale dans certaines conditions est également calquée sur un modèle analogue de la législation allemande. Même si elle n'est pas directement d'application dans les circonstances actuelles, cette disposition permettra en cas de besoin aux entreprises luxembourgeoises d'être logées à la même enseigne que leurs concurrents allemands.

Point (4)

La dérogation à l'alinéa premier du paragraphe 3 de l'article L. 521-11 vise à abaisser la condition d'âge de 50 à 45 ans pour pouvoir bénéficier de la prolongation de six mois du paiement des indemnités de chômage. Cette mesure ponctuelle devra contrer les difficultés de réinsertion que les salariés essentiellement manuels et non qualifiés éprouvent dès cet âge. Ce point ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission tient à souligner que cette dérogation est conçue comme mesure de sauvegarde et doit être appréciée en liaison avec les efforts déployés pour une meilleure politique d'activation de l'ADEM, notamment pour la catégorie des salariés âgés de plus de 45 ans.

Point (5)

L'ajout d'un deuxième alinéa au paragraphe (5) de l'article L. 521-11 donne la possibilité de prolonger de six mois le paiement des indemnités de chômage au chômeur ayant été licencié par une entreprise subventionnée en vertu du chômage partiel depuis six mois au moment du licenciement ou suite à une cessation des affaires de l'employeur.

Le Conseil d'Etat fait valoir que cette mesure crée un droit pour le chômeur tant qu'il n'a pas retrouvé un autre travail. Or, le terme « peut » prévu par le texte gouvernemental laisse sous-entendre que le maintien du droit à l'indemnité de chômage est facultatif et pourra être refusé sans que le texte prévoie des critères sur lesquels un refus se baserait. Le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord à une disposition aussi vague et propose de remplacer les termes « peut être maintenu » par « est maintenu ».

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat qui est conforme aux besoins de sécurité juridique. Le deuxième alinéa ajouté au paragraphe (5) de l'article L. 521-11 aura donc la teneur suivante:

« Le droit à l'indemnité de chômage complet du chômeur indemnisé ayant été licencié par une entreprise bénéficiant du chômage partiel depuis six mois au moins au moment du licenciement et de celui ayant perdu son emploi suite à la cessation des affaires de l'employeur telle que prévue à l'article L.125-1 du Code du travail est maintenu pour une période de six mois au plus à compter de l'expiration du droit à l'indemnité de chômage complet conformément aux dispositions du paragraphe (2) du présent article. »

Points (6) et (7)

Pour tempérer les conséquences parfois brutales du chômage sur la situation économique des ménages, ces points modifient les alinéas 4 et 5 de l'article L. 521-14 (1) en ce sens que l'application du premier taux dégressif est décalée de trois mois et celle du taux de cent cinquante pour cent est suspendue.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation particulière du Conseil d'Etat. La commission les adopte dans la teneur proposée par le projet gouvernemental.

Point (8)

Contrairement au Conseil d'Etat, la commission estime qu'il n'est pas superfétatoire de compléter l'article L. 631-2 par un point 44 nouveau, pour y lister explicitement le remboursement par le Fonds pour l'emploi à l'employeur de la prime d'encouragement prévue en cas d'engagement d'un chômeur âgé de plus de trente ans.

Compte tenu des explications fournies par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, la commission considère que la mention expresse de cette nouvelle dépense s'impose au regard des règles de la comptabilité et des exigences du contrôle financier. L'ajout proposé permet d'échapper à toute contestation éventuelle concernant l'imputation budgétaire des dépenses en question.

Par ailleurs, en procédant de la sorte, il sera possible d'obtenir un meilleur aperçu et de procéder à une ventilation des dépenses engendrées par les dispositions spécifiques du projet.

La commission se prononce donc pour le maintien du texte gouvernemental.

Article 2

Cet article règle les conditions d'obtention de la prime d'encouragement payée par le Fonds pour l'emploi à l'employeur qui engage un chômeur âgé de plus de trente ans.

Le texte introduit une nouvelle mesure temporaire destinée à favoriser la réintégration dans le marché du travail des chômeurs indemnisés de longue durée âgés de plus de 30 ans par le biais d'un contrat à durée indéterminée.

Quant au fond, le Conseil d'Etat marque son accord avec cette proposition.

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'Etat constate une contradiction entre le texte proposé et le commentaire de l'article. En effet, il est précisé à l'exposé des motifs que « les dispositions en question (...) s'appliquent à tous les contrats conclus depuis l'entrée en vigueur de la loi respectivement pendant les vingt-quatre mois suivant cette date ».

Pour faire concorder le libellé de ce paragraphe avec les explications figurant au commentaire des articles, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« (5) Les dispositions du présent article s'appliquent à tous les contrats conclus à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi et pendant les vingt-quatre mois qui suivent la date de l'entrée en vigueur. »

La commission se prononce pour la reprise du texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 3

Cet article proroge pour l'année 2011 les mesures spéciales en matière de chômage partiel de source conjoncturelle et de source structurelle prévues par la loi modifiée du 17 février 2009 précitée pour les années 2009 et 2010.

Quant au fond, cette disposition ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat estime qu'elle devrait figurer sous le chapitre 2 ayant trait aux dispositions modificatives, dans la mesure où, d'un point de vue légistique, il ne s'agit pas d'une disposition légale autonome, mais de la modification de la loi modifiée du 17 février 2009 citée ci-avant.

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

Article 4

Cet article vise à inclure un treizième tiret sous l'article L. 513-3 du Code du travail relatif à l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi. Selon cet ajout, les mesures spéciales pour salariés âgés devront dorénavant figurer obligatoirement parmi les points en discussion et dans les dispositions du plan de maintien dans l'emploi.

La commission souligne qu'il s'agit en l'occurrence d'une mesure qui est censée tenir compte de la situation particulière des salariés âgés, mesure modeste certes, mais qui annonce une

discussion plus approfondie devant avoir lieu dans les prochains mois sur ce thème. D'autres initiatives devront être prises pour développer une stratégie globale en faveur du maintien dans l'emploi des salariés appartenant à la tranche d'âge des salariés âgés de plus de quarante-cinq ans.

Article 5 (supprimé)

Le texte gouvernemental initial a proposé d'introduire un alinéa 3 à l'article L. 521-7 du Code du travail disposant que les salariés ayant reçu une lettre de licenciement sont tenus de s'inscrire « au plus tard dans la quinzaine suivant la réception de la lettre de licenciement » auprès des bureaux de placements publics visés à l'alinéa 1^{er}. Selon le libellé proposé, le droit à l'indemnité de chômage « sera, le cas échéant, réduit d'un nombre de jours égal au nombre de jours de retard par rapport à la date limite ci-dessus. Cette réduction sera imputée dès l'ouverture du droit. »

Le Conseil d'Etat constate que le nouvel alinéa est en contradiction avec le libellé des articles L. 521-3, L. 521-4 ainsi qu'avec l'article L. 521-8, (1) et (3).

Le Conseil d'Etat montre ensuite que le projet, en visant dans deux dispositions légales deux délais d'inscription ayant des effets différents, aurait pour effet d'introduire une contradiction manifeste dans le Code du travail. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement au libellé proposé et il demande que cette disposition soit omise.

Même abstraction faite de son opposition formelle motivée par les considérations juridiques, le Conseil d'Etat procède à des développements sur le bien-fondé de cette mesure. Il arrive à la conclusion que le mécanisme proposé par le projet gouvernemental risquerait d'entraîner certains effets pervers en ce sens que l'automatisme y prévu pourrait porter un grave préjudice à certains salariés.

Le Conseil d'Etat en déduit que l'activation précoce d'éventuels chômeurs récalcitrants ou passifs - un but légitime en soi - doit être promue par d'autres moyens.

La Commission du Travail et de l'Emploi reconnaît la pertinence des arguments juridiques ayant motivé l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Quant au fond, la commission considère cependant que l'approche qui a inspiré le texte gouvernemental garde entièrement sa valeur et devra donc être concrètement traduite par d'autres moyens pratiques.

Il s'agira d'assurer, notamment aussi au niveau de l'ADEM, que le salarié ayant déjà obtenu son préavis de licenciement ou étant exposé au risque d'une perte de l'emploi, puisse bénéficier d'un accompagnement adéquat lui permettant de retrouver rapidement un nouvel emploi. Ainsi déjà durant le préavis des bilans de compétence pourront être établis et des mesures de formation destinées à améliorer l'employabilité pourront être initiées.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration se propose de reprendre ce volet dans la future loi de réforme de l'ADEM.

A présent, la commission se prononce pour la suppression de l'article 5. L'article 6 du projet initial deviendra donc le nouvel article 5.

Article 5 (ancien article 6)

Cet article prévoit la modification du paragraphe (2) de l'article L. 523-1 du Code du travail et vise à réorganiser le système antérieur de la « mise au travail ». La nouvelle dénomination (« occupation temporaire indemnisée ») est mieux appropriée.

Le Conseil d'Etat relève d'abord que tant la version ancienne du paragraphe 2, remontant à la loi du 30 juin 1976 portant 1) création d'un fonds de chômage et 2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, que la version modifiée soumise pour avis confient certaines missions d'exécution de la loi au Gouvernement en conseil.

La disposition sous examen traite d'une matière réservée par la Constitution à la loi formelle. En effet, aux termes de l'article 11(5) de la Constitution: « La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap ». Aux termes de l'article 32(3) de la Constitution: « Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. »

Il découle de ces dispositions que le pouvoir réglementaire appartient en la matière au seul Grand-Duc. Tout comme dans le cadre du pouvoir réglementaire visé par l'article 36 de la Constitution, une loi ne saurait investir un ministre ou le Gouvernement en conseil de cette attribution dans ce contexte. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement à la disposition en question et demande à ce que la référence au Gouvernement en conseil soit remplacée par un renvoi à un règlement grand-ducal.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de conférer à la première phrase du paragraphe 2 de l'article L. 523-1 du Code du travail la teneur suivante:

« Moyennant une occupation temporaire indemnisée, le chômeur indemnisé peut être affecté à une tâche déclarée d'utilité publique par règlement grand-ducal. »

La commission se rallie à l'argumentation juridique du Conseil d'Etat et reprend le texte ci-dessus proposé.

Le texte contient notamment un certain nombre de mesures en faveur des chômeurs âgés de plus de 50 ans, en fin de droit. Ces mesures visent à assurer à ces personnes un revenu qui ne peut toutefois pas dépasser le seuil du salaire minimum. Le Conseil d'Etat approuve la limitation dans le contexte de cette mesure exceptionnelle.

Selon le projet de loi, la décision de prolongation de la mesure serait prise par le directeur de l'ADEM sur avis d'une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement seraient déterminées par voie de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat estime que, dans le contexte des efforts entrepris en vue d'une simplification des procédures administratives, l'introduction systématique de nouvelles commissions doit être évitée. Il considère que le directeur de l'ADEM peut parfaitement agir dans le cadre de ses compétences après s'être procuré toutes informations utiles et propose de reformuler le quatrième alinéa dans ce sens et d'omettre l'alinéa 6.

La commission ne suit pas le Conseil d'Etat sur ce point et se prononce pour le maintien du texte gouvernemental.

La commission partage en principe les vues du Conseil d'Etat concernant la nécessaire efficacité des procédures administratives et le souci de ne pas multiplier les commissions

consultatives. Toutefois, elle considère que dans ce cas précis, la création de la commission proposée par le projet se trouve justifiée par la volonté politique d'institutionnaliser une collaboration plus étroite entre l'ADEM et le SNAS, ceci surtout au niveau de l'occupation temporaire indemnisée et de sa prolongation éventuelle. Il s'agit d'une façon générale d'articuler de façon plus cohérente et efficace les instruments de la politique de l'emploi et de la politique sociale alors que dans le passé trop souvent il y a eu communication déficiente entre les administrations représentant ces deux domaines.

Plus concrètement, cette coopération est dorénavant censée faire ses preuves en ce qui concerne la transition entre les mesures prévues en matière d'occupation temporaire des chômeurs respectivement durant le chômage et le RMG.

*

La commission ayant à présent terminé l'instruction du projet de loi, le rapporteur M. Roger Negri est chargé de présenter son projet de rapport au cours d'une prochaine réunion fixée au lundi, 5 juillet 2010 à 10.30 heures.

Luxembourg, le 30 juin 2010

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux