

N° 6006⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 17 février 2009 portant**

- 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail**
- 2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

(28.4.2009)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président; M. Ali KAES, Rapporteur; MM. John CASTEGNARO, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Aly JAERLING, Alexandre KRIEPS, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Romain SCHNEIDER, Marc SPAUTZ et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

*

1. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Premier Ministre Jean-Claude Juncker le 11 mars 2009 comme faisant partie du paquet législatif anticrise élaboré par le Gouvernement. Il était accompagné d'un exposé de motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont émis leurs avis respectifs le 20 mars 2009.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son avis le 16 mars 2009, alors que la Chambre des salariés a émis le 2 avril 2009 un avis circonstancié sur l'ensemble des projets faisant partie du paquet législatif anticrise, dont le présent projet 6006.

Dans sa séance du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat a avisé le projet de loi.

Dans sa réunion du 24 mars 2009, la Commission du Travail et de l'Emploi a désigné M. Ali Kaes comme rapporteur du projet de loi. Dans cette même réunion, le Gouvernement a présenté le projet de loi ainsi que les projets de règlement grand-ducal y liés et la commission a procédé à un examen détaillé du projet.

Dans sa réunion du 21 avril 2009, la commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport dans sa réunion du 28 avril 2009.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

La loi du 17 février 2009 portant 1) modification de l'article L. 511-12 du Code du travail; 2) dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du travail, que le présent projet de loi propose de modifier se situait déjà dans le contexte plus large des mesures prises par le Gouvernement pour éliminer ou du moins tempérer les effets sur l'emploi de la crise financière et économique. A cet effet, cette loi a introduit deux dérogations temporaires pour

2009, dérogations que le présent projet étend à l'année 2010. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire de l'article unique.

Par ailleurs, le texte gouvernemental initial prévoyait d'ajouter un nouvel article à la loi précitée, permettant de changer les limites temporaires d'utilisation du chômage partiel de source conjoncturelle en cas de persévérance ou d'aggravation de la crise économique.

Dans l'optique du Gouvernement, cette mesure est destinée à instaurer la possibilité d'adapter rapidement les dispositions légales en matière de chômage partiel à l'évolution de la crise, en prévoyant que le changement des limites d'utilisation du chômage partiel lié à une persévérance ou aggravation de la crise ne nécessitera qu'une décision du Conseil de Gouvernement sur avis du Comité de Conjoncture.

*

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

Dans un avis portant sur l'ensemble des projets de loi destinés à mettre en œuvre le plan de conjoncture décidé par le Gouvernement pour répondre aux effets de la crise bancaire, financière et économique internationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend note des projets lui soumis et, sans entrer dans un examen quant au fond, exprime l'espoir que les lois „qui vont en découler aboutiront dans la pratique à ce que leurs initiateurs attendent d'eux“.

Dans son avis du 20 mars 2009, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'élargissement de la période d'application des mesures temporaires, élargissement qui rejoint tant les intérêts des travailleurs que ceux des entreprises concernées. La Chambre admet que dans le cadre du contexte économique actuel, les entreprises concernées par un ralentissement non négligeable de leur activité ont des difficultés à maintenir le plein emploi.

La Chambre de Commerce souligne que les mesures actuellement proposées à titre temporaire, visent à endiguer les effets de la crise économique en incitant les entreprises à recourir à l'instrument du chômage partiel avant de devoir envisager le licenciement de leurs effectifs.

Dans un même ordre d'idées, la Chambre des Métiers, au vu de la durée prévisible de la crise économique, approuve le projet de loi comme étant en faveur tant des employeurs que des salariés. La Chambre des Métiers souligne qu'ainsi, les entreprises qui devront faire face à des difficultés conjoncturelles plus ou moins grandes pourront réduire temporairement leur activité en dessous de la durée légale ou conventionnelle ou arrêter momentanément tout ou partie de leur activité sans devoir procéder à des licenciements.

Dans son avis du 2 avril 2009, la Chambre des salariés approuve le projet de loi, sous réserve de remarques ponctuelles. En ce qui concerne plus particulièrement la proposition de la Chambre des salariés concernant le paiement d'un salaire de 120% à payer par l'employeur après la crise et ce pendant une durée équivalente à la période de chômage partiel, la commission estime qu'il appartiendra aux partenaires sociaux de négocier, le cas échéant, de telles dispositions dans le cadre des conventions collectives de travail.

Dans son avis du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat „eu égard à l'évolution fulgurante de la crise économique“, approuve l'extension des mesures dérogatoires initialement prévues pour 2009 à l'année 2010.

A l'endroit du point 3 de l'article unique du texte gouvernemental, tendant à autoriser le Conseil de Gouvernement à changer les limites temporaires d'utilisation du chômage partiel de source conjoncturelle, le Conseil d'Etat développe des considérations juridiques d'ordre constitutionnel l'amenant à s'y opposer formellement, tout en proposant une solution alternative (voir commentaire ci-dessous).

*

4. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique du texte gouvernemental est subdivisé en trois points modifiant chacun la loi du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail 2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail.

* En premier lieu, l'article 3 de la loi du 17 février 2009 a instauré le principe de la période de référence annuelle dans le cadre de l'application du régime de chômage partiel de source conjoncturelle. Par conséquent, le texte permet aux entreprises appartenant à l'une des branches d'activité désignées par le Gouvernement, sur avis du Comité de conjoncture, pour être éligibles au bénéfice des subventions prévues à l'article L. 511-3 du Code du Travail, d'adapter le nombre de jours chômés mensuellement à la gravité de la situation économique tout au long de l'année, sans dépasser en fin d'année le nombre de jours chômés correspondant à cinquante pour cent de la durée légale ou conventionnelle du temps de travail des salariés normalement presté au cours de six mois de l'année concernée.

Le point 2 de l'article unique du projet de loi 6006 a pour objet de prolonger cette dérogation aux articles L. 511-5 et L. 511-7 du Code du Travail à l'année 2010.

* L'article 2 de la loi du 17 février 2009 prévoit, par dérogation à l'article L. 511-12 du Code du Travail, le remboursement intégral par l'Etat de l'indemnité de compensation, aussi bien dans le cadre du chômage de source conjoncturelle que dans le cadre du chômage de source structurelle, à condition dans cette dernière hypothèse, qu'un plan de maintien dans l'emploi ait été conclu et approuvé par le Ministère du Travail.

Le point 1 de l'article unique du présent projet de loi prolonge cette dérogation, que la loi du 17 février 2009 a limitée à l'année 2009, à l'année 2010.

Le Conseil d'Etat approuve les prolongements des dispositions dérogatoires en question.

* Le point 3 de l'article unique a pour objet d'ajouter à la loi précitée du 17 février 2009 un nouvel article 5 créant la possibilité d'adapter de manière rapide, à savoir par décision du Conseil de Gouvernement et sur avis du Comité de conjoncture, les limites temporaires d'utilisation du chômage partiel de source conjoncturelle.

Quant au bien-fondé du principe de cette disposition, la Commission du Travail et de l'Emploi précise qu'elle est notamment destinée à rencontrer les difficultés prévisibles des entreprises fournisseurs de l'industrie automobile qui ne seront prévisiblement pas en mesure de respecter la période de référence de 6 mois endéans 12 mois et la limite de 50%.

La disposition permet donc, en cas de besoin dûment justifié, d'aider les entreprises pour lesquelles les limites dérogatoires introduites par la loi du 17 février 2009 seraient encore insuffisantes quant à la nécessité de recourir au chômage partiel pour pouvoir maintenir l'emploi.

Sans contester cette disposition quant à son principe, le Conseil d'Etat, dans son avis du 31 mars 2009, relève qu'elle traite d'une matière réservée par la Constitution à la loi formelle telle que prévue par l'article 11, paragraphe 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: „(3) 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.“

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il découle de ces dispositions que le pouvoir réglementaire appartient en toute matière au seul Grand-Duc. Une loi ne saurait investir un ministre ou le Gouvernement en conseil de cette attribution. Le Conseil d'Etat dès lors s'oppose formellement au point 3 de l'article unique.

Le Conseil d'Etat ajoute que la disposition manque de clarté. Selon le Conseil d'Etat, le texte proposé ne précise pas ce qu'il faut entendre par „les limites temporaires d'utilisation du chômage partiel de source conjoncturelle“. D'après le commentaire de l'article, le texte devrait permettre au Gouvernement en conseil de dépasser la limite des cinquante pour cent de la durée légale ou conventionnelle du temps de travail sur une année. Ainsi serait-il possible, au cours des années 2009 et 2010, d'étendre la période d'indemnisation du chômage partiel au-delà des six mois actuellement prévus sur toute l'année.

Selon le libellé du texte gouvernemental, cette autorisation serait accordée „en cas de persévérance ou d'aggravation de la crise économique“, sans toutefois préciser autrement les événements déclenchant la compétence de l'exécutif pour changer les limites légales.

Le Conseil d'Etat conçoit toutefois qu'il sera difficile, voire impossible, de circonscrire les hypothèses exigeant le cas échéant, dans un avenir plus ou moins proche, l'extension de l'indemnisation du chômage partiel dans le but d'éviter un chômage de masse.

Le Conseil d'Etat propose dès lors une solution alternative consistant à supprimer le bout de phrase „correspondant à 6 mois de l'année en cours“ à l'article 3 de la loi du 17 février 2009 précitée qu'il est prévu de modifier au point 2 du présent projet.

La Commission du Travail et de l'Emploi reconnaît la pertinence de l'argumentation juridique du Conseil d'Etat et reprend sa proposition de texte ci-dessus exposée. Conformément à cette proposition du Conseil d'Etat, le Gouvernement disposera ainsi de la latitude nécessaire pour étendre la période de chômage partiel sur les années 2009 et 2010, selon les contraintes économiques et sociales et le point 3 du projet de loi devient sans objet.

*

Quant à l'application des dispositions sur le chômage partiel à l'artisanat, il est précisé que ces demandes ne peuvent souvent pas être acceptées, alors qu'ils ne relèvent pas en règle générale de secteurs économiques déclarés éligibles au bénéfice des dispositions en question conformément à l'article L. 511-4 du Code du Travail. Dans ce contexte, il est précisé que dans certaines circonstances les organisations représentatives des employeurs d'un secteur elles-mêmes s'opposent à ce que leur secteur soit déclaré en crise. En effet, elles n'entendent pas favoriser que des entreprises, de toute façon en difficultés économiques, puissent être artificiellement maintenues en vie par le biais des mécanismes d'aides au chômage partiel, aides qui pourraient dans une certaine mesure s'apparenter à une concurrence déloyale par rapport aux entreprises saines du même secteur.

Enfin, il est encore souligné que les entreprises bénéficiant du chômage partiel sont tenues à produire un certificat renseignant sur leurs obligations ou arriérés éventuels par rapport aux organismes de la Sécurité sociale.

*

5. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT REGLEMENTAIRES

Dans le cadre de l'instruction du projet de loi, la commission s'est vu présenter par le Ministre du Travail et de l'Emploi deux projets de règlements grand-ducaux directement liés au présent projet de loi, à savoir:

- a) le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution: 1. des aides à la mobilité géographique; 2. d'une aide au réemploi; 3. d'une aide à la création d'entreprises, 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique.
- b) le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels.

Ad a)

En premier lieu, ce projet de règlement grand-ducal propose de ne plus prendre – comme c'est le cas sous l'empire du droit positif – comme base de calcul pour la fixation de l'indemnité de compensation le salaire du dernier mois, mais le salaire le plus élevé des trois derniers mois. Cette adaptation s'impose dans l'intérêt du salarié qui dans le système actuel risquerait de se retrouver lésé si le seul salaire du dernier mois, souvent déjà diminué en raison de la mauvaise évolution économique, était pris en compte. Cette mesure se justifie en particulier pour les entreprises devant recourir au chômage partiel durant des périodes plus longues; elle est par contre moins indiquée en cas de chômage partiel ponctuel limité dans le temps.

Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal prévoit, toujours dans la perspective d'une crise économique qui risque de durer et par conséquent d'un chômage à temps partiel prolongé, de profiter

de ces périodes d'inactivité pour augmenter l'employabilité des salariés, aussi bien au sein de l'entreprise concernée que sur le marché de l'emploi en général. A cet effet, le texte favorise la participation des salariés à des mesures de formation pendant lesdites périodes d'inactivité en relevant dans ce cas le taux de la participation financière de l'Etat à 90%.

Le critère décisif pour la reconnaissance d'activités comme mesure de formation ou de rééducation professionnelle réside dans la finalité de l'amélioration de l'employabilité du salarié. Par conséquent, dans l'hypothèse d'une entreprise de grande envergure comportant plusieurs départements accomplissant des processus de travail distincts, est à considérer comme formation continue justifiant le relèvement du taux de remboursement à 90%, toute mesure améliorant la polyvalence du salarié et le rendant apte à être affecté à plusieurs départements. Au-delà de ces mesures de formation interne à l'entreprise, il est entendu que des formations plus générales, offertes par exemple par la Chambre des salariés, seront également éligibles à ce titre.

Compte tenu de la tendance dégressive des salaires dans l'hypothèse d'un chômage partiel prolongé dans le temps, il a été relevé au sein de la commission que le relèvement du taux de remboursement à 100% en cas d'accomplissement d'une formation continue respectivement à 90% en cas de chômage partiel simple aurait pu se justifier comme mesure sociale tendant à tempérer encore davantage les pertes des salariés.

Ad b)

La modification essentielle que ce projet de règlement grand-ducal propose d'apporter au règlement grand-ducal de base sur l'aide au réemploi consiste à rendre éligible, dans le cadre d'un plan de maintien dans l'emploi, le prêt temporaire de main-d'œuvre pour l'aide au réemploi. Le problème souvent évoqué dans ce contexte concernait la différence entre le coût salarial réel et le remboursement effectué par l'entreprise utilisatrice. Pour régler ce point, il est prévu que le salarié concerné continuera à toucher son salaire normal de la part de son employeur et que le fonds pour l'emploi remboursera à l'employeur par l'aide au réemploi et dans les limites normales de celle-ci, la différence entre le salaire et le remboursement de la part de l'entreprise utilisatrice.

Ces mesures sont notamment destinées à rencontrer des problèmes se posant dans le secteur des transports. Dans la mesure où ce secteur ne peut bénéficier d'une ouverture générale au chômage partiel, il est prévu que dans le cadre de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi, l'employeur peut se voir allouer l'aide au réemploi dans le chef de salariés faisant l'objet d'un prêt temporaire de main-d'œuvre. En contrepartie, il continuera à verser au salarié „prêté“ ou intérimaire son salaire normal qui continuera donc de toucher les éléments d'ancienneté de ce salaire, ce qui ne serait pas le cas dans l'entreprise utilisatrice.

La solution proposée tient également compte du fait qu'il n'est pas opportun de déclarer le secteur des transports dans son ensemble comme étant en état de crise, compte tenu de sa composition hétéroclite et de la concurrence internationale très intensive. De ce fait, les entreprises de ce secteur ne sont éligibles au bénéfice du chômage partiel que si elles justifient de difficultés d'ordre structurel et se déclarent d'accord à négocier et à conclure un plan de maintien dans l'emploi.

Il est encore précisé que des transferts de salariés entre différentes filiales d'une entreprise constituant une seule et même entité juridique ne sont pas à considérer comme prêt temporaire de main-d'œuvre justifiant l'allocation de l'aide au réemploi.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission du Travail et de l'Emploi, à l'unanimité, recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

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

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 17 février 2009 portant

1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail

**2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles
L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail**

Article unique.– La loi du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du travail; 2. dérogeant pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du travail est modifiée comme suit:

1. L'article 2 prend la teneur suivante:

„**Art. 2.**– Par dérogation à l'article 1er, l'indemnité de compensation, versée par l'employeur dans le cadre de l'article L. 511-12 du Code du travail au cours des années 2009 et 2010, est entièrement remboursée par l'Etat.

Au cours des années 2009 et 2010, l'indemnité de compensation sera remboursée par l'Etat à l'employeur selon les mêmes procédures et modalités en cas de chômage de source structurelle, si un plan de maintien dans l'emploi a été conclu et homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, conformément à l'article L. 513-3 du Code du travail.“

2. L'article 3 prend la teneur suivante:

„**Art. 3.**– Par dérogation aux articles L. 511-5 et L. 511-7, paragraphe 1er du Code du travail, les décisions visées à l'article L. 511-4, paragraphes 2, 3 et 4, prises au cours des années 2009 et 2010 sont valables jusqu'au 31 décembre 2010 et la réduction de la durée de travail peut excéder par mois cinquante pour cent de la durée de travail sans pouvoir dépasser en fin d'année cinquante pour cent de la durée légale ou conventionnelle du temps de travail des salariés concernés.“

Luxembourg, le 28 avril 2009

Le Rapporteur,
Ali KAES

Le Président,
Marcel GLESENER

