

**N° 5337<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****portant création d'un congé individuel de formation et modifiant la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation**

\* \* \*

**AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE  
ET DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(31.3.2005)

Par sa lettre du 26 avril 2004, Madame la Ministre de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

**1. Observations liminaires**

D'emblée, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à marquer leur accord de principe tant avec la philosophie qu'avec les orientations générales du projet de loi. En effet, le texte proposé ainsi que l'exposé des motifs s'inspirent largement de la convention du 2 mai 2003 relative à l'accès individuel à la formation professionnelle continue conclue entre, d'une part, l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) et, d'autre part, les syndicats nationaux représentatifs du secteur privé, et notamment du chapitre 2, section 1ère „Le congé individuel de formation“ dont il reprend l'essentiel des dispositions.

Il s'agit en l'occurrence de la première convention qui a été signée entre partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social interprofessionnel. Ceux-ci sont désormais investis d'un pouvoir normatif en matière de droit du travail depuis le vote de la loi du 30 juin 2004 concernant les relations collectives de travail. En effet, en vertu des dispositions de celle-ci, des conventions signées par les syndicats justifiant de la représentativité nationale générale et par les fédérations d'employeurs peuvent être déclarées d'obligation générale pour l'ensemble des entreprises légalement établies au Luxembourg et les travailleurs y employés par le Conseil de Gouvernement sur base d'une proposition unanime des membres des deux groupes de la commission paritaire de l'Office National de Conciliation (ONC) et sur avis des chambres professionnelles. Ce type de mise en œuvre s'appliquera notamment pour l'introduction en droit positif d'un régime de congé sans solde qui fait également partie du concept développé par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accès individuel à la formation professionnelle continue et qui a trouvé son expression dans la susdite convention.

Les partenaires sociaux ont par contre cru indiqué de réserver la transposition en droit luxembourgeois du congé-formation à la voie législative.

Si l'attitude de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers face au projet ne peut donc être que généralement positive, les deux chambres tiennent cependant à procéder à une analyse article par article du texte qui leur est soumis pour avis. L'intention des deux chambres n'est nullement de revenir sur les positions qui ont fait l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux et qui ont été fixées dans la convention précitée. Au contraire, les deux chambres comptent, par leurs remarques et leurs suggestions, contribuer à la clarification de certains concepts et notions, à la mise en place d'une procédure administrative intelligente, à la fois légère et efficace, et à une utilisation optimale des fonds publics qui vont être engagés.

## 2. Article 1er

### 2.1. *Le public cible et les conditions d'éligibilité*

Sont éligibles au titre des dispositions du présent projet de loi non seulement les salariés, mais également les chefs d'entreprise et les professions libérales. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se félicitent de cette ouverture qui avait été suggérée par les partenaires sociaux. En incluant dans son champ d'application les chefs d'entreprise et les professions libérales, le projet de loi reprend d'ailleurs à son actif la philosophie de la loi modifiée du 22 juin 1999 réglementant l'accès collectif à la formation professionnelle continue et qui, à l'article 1er, paragraphe (3) vise nommément les travailleurs salariés et les chefs d'entreprise.

S'appuyant sur l'esprit d'ouverture des auteurs du projet de loi, les deux chambres proposent une extension additionnelle du champ d'éligibilité du congé-formation à deux catégories de personnes:

- la catégorie des conjoints aidants et
- la catégorie des participants, apprentis ou salariés, à des concours professionnels afin de permettre aux candidats une préparation et une participation dans les meilleures conditions possibles.

Les deux chambres approuvent également le fait que l'éligibilité au congé-formation n'est pas liée à la condition de résidence tel que ce fut le cas pour l'éligibilité au congé-éducation en application de l'article 2 de la loi modifiée du 4 octobre 1973. La configuration du marché de travail luxembourgeois caractérisé par la forte proportion de salariés dits frontaliers ne saurait en effet tolérer une telle condition de résidence. L'application du principe de territorialité pour ce qui est de l'implantation de l'entreprise et des activités exercées par celle-ci en tant que critère d'éligibilité aux aides étatiques en matière de formation continue est la méthode appropriée compte tenu des particularités du marché de travail et au regard des objectifs poursuivis par la présente initiative.

Les deux chambres souhaitent attirer l'attention du législateur sur le point particulièrement important de la formation menant au brevet de maîtrise.

En effet, de par sa structure et sa finalité,

- cette formation constitue une formation relevant de l'enseignement post-primaire et non pas une formation continue proprement dite;
- cette formation regroupe des participants qui, de par leur parcours scolaire et professionnel, ne satisfont pas nécessairement aux deux conditions d'ancienneté prévues (sécurité sociale et appartenance à l'entreprise).

Dans le passé, les candidats au brevet de maîtrise pouvaient bénéficier de la loi modifiée du 4 octobre 1973 sur le congé-éducation. Dans la mesure où cette loi sera modifiée par le présent projet de loi pour être restreinte aux seules activités et formations concernant la jeunesse et les mouvements de jeunesse, il est clair que le brevet de maîtrise devra figurer parmi les formations éligibles pour le congé individuel de formation.

Les deux chambres voudraient rappeler que ce point avait été abordé régulièrement par les partenaires sociaux lors des négociations ayant mené à la convention précitée du 2 mai 2003, de sorte qu'il est donc clair pour eux que la future loi sur le congé individuel de formation devait s'appliquer au brevet de maîtrise. Au regard de l'importance de la formation menant au brevet de maîtrise à la fois pour la promotion des notions d'esprit d'entreprise et de carrière professionnelle et pour la régénération et la pérennité de l'artisanat, les deux chambres estiment que l'interprétation du présent projet de loi ne peut être autre que le brevet de maîtrise tombe pleinement dans son champ d'application. Cette interprétation devrait être partagée par le législateur.

Un écueil pourrait résider dans les deux conditions d'ancienneté qu'est l'affiliation de deux années au moins à la sécurité sociale et l'appartenance depuis six mois au moins à la même entreprise. Pour éviter des situations où un candidat au brevet de maîtrise devrait être écarté du bénéfice au congé individuel de formation à cause de l'un et/ou de l'autre de ces deux critères, il faudrait au mieux prévoir une disposition expresse permettant de lever cette difficulté, et cela par un assouplissement des conditions d'accès sur demande conjointe du candidat et de son employeur.

## 2.2. La procédure d'autorisation

„Le congé est accordé sur demande de l'intéressé par le ministre ...“. Cette formule établit clairement que c'est à l'intéressé lui-même, chef d'entreprise ou salarié, que revient le droit et qu'incombe le devoir d'initiative en matière de demande du congé-formation. Les deux chambres estiment que cette approche est à la fois logique dans le contexte de l'accès individuel à la formation continue et cohérente par rapport aux dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1999 qui, dans le contexte de l'accès collectif à la formation continue, situent l'initiative pour un cofinancement par l'Etat du côté de l'entreprise.

En disposant que „pour les salariés, la demande de congé doit obligatoirement être avisée par l'employeur“, le projet de loi dote l'employeur d'un véritable droit de regard sur la procédure assorti d'un quasi-veto suspensif s'il juge que les intérêts de l'entreprise ou de l'ensemble des salariés risquent d'être affectés. Cependant, le bout de phrase „en cas d'avis négatif de l'employeur, le congé peut être différé ...“ prête à confusion. Voilà pourquoi la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent de reprendre l'intégralité du texte de la convention du 2 mai 2003 qui leur semble plus clair et qui stipule que „le congé individuel de formation peut être différé si l'absence sollicitée risque d'avoir une répercussion majeure préjudiciable à l'exploitation de l'entreprise ou au déroulement harmonieux du congé annuel payé du personnel“.

## 2.3. La procédure administrative

A la fin de l'article 1er, les auteurs du projet de loi renvoient, pour tout ce qui a trait aux questions de procédure – demande, attribution, gestion et report du congé ainsi que règlement des litiges – à un règlement grand-ducal qui reste à prendre. Si les deux chambres approuvent la démarche quant au fond, elles regrettent cependant que le règlement grand-ducal en question ne soit pas joint au texte du projet de loi et à la demande d'avis.

En effet, dans leurs efforts constants en vue d'améliorer l'environnement général dans lequel évoluent les entreprises, les deux chambres se placent résolument dans l'optique d'une réduction et, au moins, d'une limitation des charges administratives. Les aides en faveur de la formation continue sont destinées à améliorer les qualifications des personnes et à augmenter la compétitivité des entreprises. En aucun cas, ces aides ne sauraient être absorbées par des services administratifs disproportionnés mis en place au niveau de l'administration publique ou par une procédure administrative excessive imposée aux entreprises. La procédure à mettre en place doit donc être à la fois claire, transparente et souple et s'orienter autour des principes suivants:

- l'initiative pour déclencher la procédure incombe au postulant/bénéficiaire;
- le suivi de la procédure jusqu'au remboursement de l'indemnité compensatoire à l'employeur incombe au postulant/bénéficiaire. Le postulant/bénéficiaire a une obligation de moyens et de résultat aussi bien vis-à-vis du ministre (preuves et pièces justificatives diverses) que de l'employeur (remboursement de l'indemnité compensatoire par l'Etat à l'employeur);
- sauf pour ce qui est de l'accord de principe, l'employeur reste en dehors de la procédure qui ne doit représenter aucune charge administrative supplémentaire pour l'entreprise.

## 3. Article 2

Au niveau de l'article 2, les auteurs du projet de loi

- définissent les organismes dont les formations sont éligibles pour l'obtention d'un congé-formation,
- délimitent le champ d'application de la loi sur l'accès collectif à la formation professionnelle et celui du projet de loi sur l'accès individuel à la formation professionnelle,
- excluent du champ d'application certaines formations.

Tout d'abord, en ce qui concerne les organismes dont les formations sont éligibles au titre du présent projet de loi, les deux chambres constatent qu'une ouverture substantielle a été réalisée par rapport aux stipulations de la convention du 2 mai 2003. Ainsi les auteurs du projet de loi ont-ils ajouté aux catégories d'organismes proposées par les partenaires sociaux une catégorie supplémentaire, à savoir les „associations privées agréées individuellement par le ministre“.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que cette extension va bien au-delà de la démarche plus ciblée des partenaires sociaux, qui n'avaient pas voulu étendre outre mesure le nombre des organismes de formation éligibles. Elles demandent donc que le texte de loi se tienne fidèlement à l'accord négocié et que dès lors le troisième tiret du premier alinéa de l'article 2 soit biffé.

Si pour une raison autre, les auteurs du projet de loi voulaient maintenir ce tiret, se poserait alors un autre problème. Il faut en effet interpréter cette disposition comme s'agissant de la faculté pour le ministre d'accorder un agrément spécifique au titre de la législation sur le congé-formation. Il faut alors se demander ce que les auteurs du projet de loi entendent concrètement par le terme „association privée“ qui, de l'avis des deux chambres, exclut tant la catégorie des sociétés commerciales que celle des individus. Etant donné que sur le marché de la formation, une large part de l'offre au profit des entreprises et de leurs salariés est assurée par des organismes de formation relevant du statut de la société commerciale, les deux chambres préconisent l'intégration des sociétés commerciales dans les catégories d'organismes dont les formations sont éligibles pour l'obtention d'un congé-formation. Pour rester dans cette éventualité dans l'approche ciblée adoptée par la convention du 2 mai 2003, les organismes de formation et les formations devraient être agréés de façon très ciblée par le ministre.

Ensuite, pour ce qui est de la „cohabitation“ des deux „lois de financement“ de la formation professionnelle, à savoir celle régissant l'accès collectif et celle régissant l'accès individuel, les deux chambres partagent également le souci des auteurs d'exclure toute possibilité de double financement. Cependant, elles tiennent à insister qu'il s'agit d'apporter les nuances nécessaires entre la notion de double financement et les notions de mixité, de complémentarité ou d'„additionalité“ au niveau du financement et de ne pas exclure à priori d'éventuelles formules de coexistence des deux outils de financement au niveau d'une entreprise.

Les deux chambres s'opposent à toute solution compartimentée empêchant le recours à des solutions de financement souples et intelligentes qui, le cas échéant, pourront être négociées au niveau de l'entreprise. Dans le but d'optimiser les investissements dans la formation, rien ne devrait s'opposer à ce que le congé-formation, en principe l'outil des individus, puisse devenir également l'outil des entreprises ni à ce que l'accès collectif, en principe l'outil des entreprises, puisse également devenir l'outil des individus. Les outils de financement étant là, encore faut-il laisser aux acteurs économiques la liberté de les mettre dans le bon ordre et au bon endroit.

En outre, les formations organisées par les institutions bénéficiant du statut d'école publique ou privée ainsi que par les chambres professionnelles risquent, du moins pour bon nombre d'entre elles, d'être, d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, cofinancées sur la base d'autres dispositions légales. Ce financement en amont de la formation ne préjudicie cependant en rien de la réalité des dépenses, et notamment des dépenses en „facteur temps“, encourues par le participant en aval de la formation. Les frais que le participant à une telle formation serait amené à faire valoir dans le cadre du dispositif régissant l'accès individuel à la formation et qui seraient générés par le seul „facteur temps“ seraient sans aucun lien avec les montants que l'Etat aurait préalablement injectés dans la formation invoquée.

Finalement, concernant la nature des formations éligibles, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers partagent le souci des auteurs d'exclure du champ d'application du dispositif érigé par le projet de loi toute formation qui n'est pas une formation professionnelle au sens strict du terme et dont l'objectif exclusif n'est pas d'adapter et d'améliorer les compétences professionnelles du postulant/bénéficiaire.

#### **4. Article 3**

Pas d'observations

#### **5. Article 4**

L'article 4 fixe le plafond des indemnités compensatoires dont devront bénéficier les indépendants et les personnes exerçant une profession libérale à 400% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. L'introduction de ce plafond est accompagnée, au niveau du commentaire des articles, par l'affirmation qu'il s'agit ce faisant de „garder les dépenses publiques dans des limites raisonnables“.

Les deux chambres estiment que cette affirmation n'est pas un argument valable pour justifier une telle limitation. En effet, elles jugent cette limitation plutôt discriminatoire à l'égard des catégories de personnes visées et demandent la suppression du plafond prévu.

#### **6. Article 5**

L'article 5 fixe les modalités suivant lesquelles s'effectue le paiement des indemnités compensatoires en cas d'autorisation d'un congé-formation et fait référence à un règlement grand-ducal qui devra déterminer les pièces à produire par le bénéficiaire.

Tout en regrettant que le règlement grand-ducal, à l'instar de celui prévu à l'article 1er, ne soit pas joint au projet de loi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent au législateur de suivre le texte de la convention du 2 mai 2003 et de préciser au niveau de l'article 5 qu'*„en cas de non-prise en charge par le Ministère ayant la formation professionnelle dans ses compétences d'un congé individuel de formation en raison notamment du chômage par l'apprenant des cours, les jours de congé déjà pris seront considérés comme des jours de congé sans solde ou, le cas échéant, imputés sur le congé de récréation“*.

#### **7. Article 6**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne voient pas l'utilité d'une commission telle qu'elle est conçue par les auteurs du projet de loi. Les prérogatives de la commission telles que définies dans le projet de loi vont très loin au-delà de ce que prévoit la convention du 2 mai 2003 qui propose la création d'une simple instance de recours dont la mission se limiterait à trancher les litiges qui pourraient se présenter dans le contexte de l'application de la législation sur le congé-formation.

A aucun moment et en aucun cas, en effet, les partenaires sociaux n'avaient songé à aviser les dossiers individuels de demande de congé-formation. En outre, les partenaires sociaux n'avaient jamais eu l'intention de pousser le législateur à la création d'une commission au motif de pouvoir conseiller le ministre dans le domaine du congé-formation. Les deux Chambres sont persuadées que les instances et les occasions pour conseiller le ministre, que ce soit dans le domaine du congé-formation ou dans d'autres domaines, ne manquent pas.

Au vu des remarques précédentes, les deux chambres invitent donc le législateur à reprendre la formulation de l'accord interprofessionnel qui préconise l'institution d'*„une instance de recours, composée paritairement par l'Etat et les chambres professionnelles patronales et salariales, afin de trancher les litiges pouvant survenir dans le cadre de l'exécution du présent chapitre traitant du congé individuel de formation“*.

#### **8. Article 7**

L'accord interprofessionnel ne prévoit pas le principe du remboursement d'indemnités indûment touchées, mais celui de la conversion des jours de congé indûment pris au titre de la législation sur le congé-formation en jours de congé sans solde ou jours de récréation. Les deux chambres demandent donc aux auteurs du projet de loi de s'en tenir scrupuleusement aux stipulations de la convention du 2 mai 2003 d'ailleurs déjà citées à propos du commentaire de l'article 5.

#### **9. Article 8**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers admettent que la mise en application du dispositif prévu par le projet de loi pourra engendrer un travail de gestion non négligeable et pourrait nécessiter, au niveau du service qui sera en charge de la mise en oeuvre du congé-formation, le recours à du personnel supplémentaire. Cependant, les deux chambres se demandent si la solution esquissée par les auteurs du projet, à savoir l'engagement pur et simple d'une personne, est la seule solution envisageable ou si les mêmes effets ne peuvent pas être obtenus notamment en opérant un transfert interne au niveau du personnel existant auprès des administrations de l'Etat.

#### **10. Article 9**

Pas d'observations

**11. Article 10**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent cette disposition.

Sous réserve de la prise en compte des remarques et suggestions qui précèdent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent le projet de loi sous rubrique.

