

N° 5144¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**relative à la lutte contre le chômage social**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(20.3.2007)

Par dépêche du 13 juin 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit aux délibérations du Conseil d'Etat une deuxième série de trente et un amendements au projet de loi sous rubrique. Aux amendements qui furent élaborés par le ministre du Travail et de l'Emploi étaient joints un commentaire des articles ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi adapté.

Les auteurs des amendements déclarent d'emblée avoir apporté des „changements radicaux“ au projet initial. Les amendements seraient devenus nécessaires en raison de la mutation importante intervenue sur le marché du travail, caractérisée par un dédoublement du taux du chômage passé de 2,6% en 2002 à 5,2% en 2006. A cela s'ajouterait un changement radical des données relatives aux caractéristiques du marché du travail de 2002, notamment suite à l'adoption de la loi modifiée du 25 juillet 2002 relative à l'incapacité de travail et à la réinsertion professionnelle et de la loi du 12 septembre 2003 relative aux revenus des personnes handicapées. Les amendements viseraient à activer les différentes catégories de travailleurs en abandonnant des mesures du projet initial qui auraient eu pour effet de cantonner ces travailleurs „dans des régimes passifs“.

Le Gouvernement souligne également que les amendements au projet initial viseraient une réorientation fondamentale du texte. Dorénavant, les activités d'insertion et de réinsertion ne constitueront plus qu'une étape transitoire. Le cofinancement de ces mesures sera réservé „strictement et exclusivement au secteur privé (à l'exclusion du secteur associatif) et au secteur public“.

Il n'est plus question de créer une base légale pour ces initiatives sociales en faveur de l'emploi. Le Gouvernement estime désormais que pareille base légale permettant l'engagement des bénéficiaires de ces mesures dans le cadre d'un contrat de travail de droit commun créerait l'illusion d'une stabilité d'emploi et n'inciterait plus les bénéficiaires à s'activer pour décrocher un contrat de travail dans le secteur concurrentiel.

Le secteur associatif reçoit pour mission exclusive l'organisation des structures définitives à l'attention de demandeurs d'emploi identifiés par l'ADEM comme étant „extrêmement éloignés du marché du travail“. Les activités „socio-économiques“, ci-avant désignées par „activités de mise au travail“, constitueront dorénavant une étape qualifiée de „définitive“. Les associations sans but lucratif œuvrant dans ce domaine seront financées sur base du point 31 (et non pas le point 34 tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs du projet) de l'article L. 631-2.(1) du Code du travail (ancien article 2(1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 relative au Fonds pour l'emploi).

L'expression „chômage social“ est remplacée par le terme „chômage incompressible“. La loi est donc censée lutter contre le chômage définitif. Cet objectif contient une contradiction *in terminis*. En effet, à quoi servirait de lutter contre un chômage „incompressible“ (c'est-à-dire impossible à réduire)? Il est généralement admis que le chômage incompressible est, d'une part, de transition, c'est-à-dire le chômage de faible durée existant entre l'arrêt de l'emploi et le début d'un autre, et, d'autre part, le chômage de personnes sans qualification ou à bas niveau de qualification. Au vu des explications fournies au projet, le Gouvernement entend se résigner à constater la faible employabilité d'une certaine frange de chômeurs et résorber ces populations en leur offrant une activité permanente en dehors du marché du travail concurrentiel dans le cadre d'activités encadrées par des associations sans but lucratif.

Mis à part cette observation d'ordre sémantique, le Conseil d'Etat constate que le projet amendé tient largement compte des observations formulées dans son avis du 15 novembre 2005 ainsi que cela ressort de l'analyse des amendements qu'il y a lieu de passer en revue.

Plutôt que de retirer le projet No 5144 et de déposer un nouveau projet conforme aux nouveaux objectifs fondamentalement différents de ceux à la base du projet initial, le Gouvernement a opté pour la transformation du projet par le dépôt d'une série de trente et un amendements. Ces amendements seront analysés à l'endroit de l'examen des articles.

Dans le cadre de la reformulation du projet en vue de son intégration dans le Code du travail, le Conseil d'Etat invite également le Gouvernement à supprimer certaines lourdeurs d'ordre rédactionnel. Ainsi, le texte mentionne à vingt-cinq reprises le „ministre ayant dans ses attributions l'Emploi“. Le ministre visé dans le présent projet pourra y être précisé dans l'article 2 reprenant les définitions.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

Dans son avis du 15 novembre 2005, le Conseil d'Etat s'était heurté au libellé de l'intitulé du projet, l'expression „chômage social“ lui paraissant prêter à confusion. Les auteurs du projet ont choisi de remplacer cet intitulé par un titre censé donner une connotation plus positive au projet de loi. Le Conseil d'Etat souhaite rappeler que, d'un point de vue légistique, l'intitulé d'un projet de loi doit préciser l'objet du texte sous une forme aussi concise que possible. L'intitulé choisi par les auteurs ne répond pas à cette exigence mais sacrifie à la tendance, observée notamment aussi dans nos pays limitrophes, de choisir des intitulés „politiques“.

Le „rétablissement du plein emploi“ étant malheureusement un objectif illusoire – ce dont les auteurs sont parfaitement conscients, ne serait-ce que par l'introduction de la notion de „chômage incompressible“ – l'intitulé retenu n'est guère satisfaisant.

A cela s'ajoute que l'intitulé peut prêter à confusion dans la mesure où une terminologie similaire fut employée dans d'autres lois et dans les intitulés des subdivisions du Code du travail. Le chapitre II du titre I du livre V s'intitule en effet: „Mesures destinées à maintenir le plein emploi“. Le Conseil d'Etat préfère dès lors la proposition de libellé suggérée par la Chambre des employés privés qu'il y aurait toutefois lieu de remanier légèrement pour des raisons légistiques. La loi en projet s'intitulerait: „Loi relative à la prise en charge des personnes éloignées du marché du travail et portant ajout d'un chapitre ... au titre ... du livre ... au Code du travail.“

Dans la mesure où les dispositions du projet auront vocation à être introduites dans le Code du travail, il y aurait lieu de libeller l'article Ier comme suit:

„**Art. I.** Il est ajouté au titre ... du livre ... du Code du travail, à la suite de l'article ..., un chapitre ... intitulé comme suit: „Chapitre ...: Organisation des activités d'insertion et de réinsertion professionnelle et des activités socio-économiques“.“

Au vu des changements législatifs intervenus, le texte devra être reformulé. L'expression „la présente loi“ figurant au moins à vingt reprises dans le texte devra être soit supprimée soit, dans quelques cas, remplacée par „le présent chapitre“.

De même, les nombreux renvois à des lois qui étaient en vigueur à la date du dépôt du projet initial mais qui furent entre-temps abrogées pour avoir été intégrées dans le Code du travail devront être modifiés. Le texte se trouvera ainsi fortement allégé.

Amendement 2

Cet amendement a pour objet de remplacer l'expression „chômage social“ par l'expression „chômage incompressible“. Il est renvoyé à ce sujet aux observations figurant sous les considérations générales.

Amendement 3

L'amendement vise à modifier certaines définitions. Ces adaptations reflètent la réorientation du projet ainsi amendé. Dans la mesure où les définitions s'inspirent des propositions du Conseil d'Etat, elles ne donnent pas lieu à observation. Conformément à la proposition figurant dans les considérations

générales, il y a lieu de préciser également dans l'article 2 le terme „ministre“ comme visant le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Amendement 4

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement qui reflète la décision de supprimer le comité du suivi.

Amendements 5 et 6

Le Conseil d'Etat approuve la suppression du chapitre II du projet initial. La lourdeur administrative organisée dans le projet initial est ainsi écartée. L'Administration de l'emploi accomplira sa mission légale.

Amendement 7

Le point 1 de l'amendement 7 devra être adapté dans la mesure où le texte aura vocation à être intégré dans le Code du travail.

Le point 2 de cet amendement reflète la réorientation radicale du projet de loi et qui consiste dans la suppression des activités transitoires vers le marché ordinaire du travail par le biais des associations sans but lucratif.

Dans l'esprit du texte sous avis, cette mission sera dorénavant exclusivement assurée par le secteur privé de l'économie et le secteur public. Il est prévu de ne plus créer de nouveau cadre juridique pour cette activité transitoire mais d'avoir recours aux instruments existants. L'exposé des motifs renvoie au contrat d'auxiliaire temporaire et au stage d'insertion. Depuis l'adoption de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, ces deux contrats sont remplacés par le contrat d'appui-emploi (article L. 543-1 et suivants du Code du travail) et le contrat d'initiation à l'emploi (article L. 543-15 et suivants du Code du travail). Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'interférence entre les dispositions du projet sous avis et les activités d'insertion professionnelle visées aux articles 6 et suivants de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Ces mesures ne sont en effet pas abolies par le texte sous avis.

Amendement 8

Aux termes de cet amendement, seules les activités organisées dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, respectivement celles organisées dans le cadre d'une institution de droit public peuvent bénéficier des avantages financiers. Le Conseil d'Etat estime que cette restriction n'est pas compatible avec l'exigence du respect du principe constitutionnel d'égalité devant la loi (article 10bis(1)), alors qu'il n'est pas expliqué en quoi la société commerciale devrait bénéficier d'avantages refusés aux personnes physiques exerçant une activité commerciale, aux artisans, aux agriculteurs et aux professions libérales. A défaut d'explication circonstanciée, le Conseil d'Etat ne saurait accorder au texte proposé la dispense du second vote constitutionnel. Il est d'ailleurs possible que les avantages proposés rencontrent un écho plus favorable auprès des employeurs issus de ces dernières catégories socioprofessionnelles.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de libeller l'article 5 comme suit (sous réserve des adaptations nécessaires en vue de l'intégration du texte dans le Code du travail):

„**Art. 5.** Les avantages financiers en application du chapitre IV de la présente loi sont réservés aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles auprès d'employeurs exerçant une activité commerciale ou des activités artisanale, agricole ou libérale à but lucratif, respectivement dans le cadre d'une institution de droit public.“

Amendement 9

Cet article devra être réadapté d'un point de vue formel pour tenir compte tant des textes visés que de l'insertion du texte en projet dans le Code du travail et des changements intervenus par suite de l'adoption de la loi suscitée du 22 décembre 2006. Au vu des changements proposés à l'amendement 8, il est suggéré de remplacer le terme „entreprise“ par „employeur“.

La majoration du taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi à cent pour cent reflète un effort financier extraordinaire de la part de la collectivité.

Amendement 10

Selon les auteurs du texte, l'Administration de l'emploi se verra accorder par le diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP) un nouvel instrument complétant les dispositifs d'évaluation et d'orientation d'un demandeur d'emploi actuellement en vigueur. En l'absence de plus amples explications, le Conseil d'Etat avoue ne pas saisir le contenu concret de cette réforme et l'avantage pour les chômeurs en cause. Les instruments d'analyse, d'évaluation et d'orientation d'ores et déjà existants lui paraissaient couvrir les besoins actuels (cf. le „bilan de compétences“ régi par l'article L. 524-1 et l'article L. 543-9 du Code du travail).

Amendements 11 à 15

Sans observation.

Amendement 16

Il est renvoyé aux observations relatives à l'amendement 9.

Amendements 17 à 19

Sans observation.

Amendement 20

Suite à la suppression du terme „notamment“ de l'article énumérant les conditions pour l'obtention de l'agrément, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte proposé.

Amendements 21 à 25

Sans observation.

Amendement 26

Aux termes de cet amendement, le ministre peut fixer la participation du Fonds pour l'emploi aux frais de salaire jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales. La disposition de la loi ne précise pas les critères en fonction desquels le ministre sera appelé à statuer. En cas de recours contre une décision refusant l'attribution de la participation à raison de cent pour cent du salaire, les juridictions seront probablement amenées à faire bénéficier tout requérant de l'aide maximale prévue par la loi. Le Conseil d'Etat préférerait dès lors voir fixer les critères, en vertu desquels est prise la décision ministérielle, dans un règlement grand-ducal.

L'expression „et/ou“ figurant dans la dernière phrase du paragraphe 1er de l'article 20 est à remplacer par le terme „ou“.

Amendements 27 et 28

Sans observation.

Amendement 29

Dans la mesure où la loi sera adoptée au cours de l'année budgétaire 2007, il y a lieu d'adapter le renvoi en conséquence.

Le Conseil d'Etat constate qu'il est prévu de procéder à l'engagement supplémentaire de 4 psychologues, de 4 rédacteurs et d'un expéditionnaire pour assurer la mise en œuvre et le suivi des nouvelles dispositions légales. Le Conseil d'Etat se demande si ces engagements et notamment l'engagement de 4 psychologues se justifient par les nouvelles mesures incombant à l'Administration de l'emploi dans le cadre du projet sous avis.

Amendement 30

L'amendement vise à supprimer l'article 28 du projet initial. Aux termes de cet article, les personnes morales de droit privé s'étaient vu accorder un délai de 10 ans pour procéder à la mutation de leur structure sous forme commerciale. Le Conseil d'Etat avait jugé que ce délai était excessivement long et avait suggéré l'introduction d'un délai uniforme de 3 ans. Selon le projet amendé, le délai de 6 ans

est retenu ce qui retarde d'autant l'entrée en vigueur pleine et entière du projet sous avis. Il n'est pas souhaitable de fixer des délais de transition trop longs. Dans la mesure où l'adoption d'une forme commerciale peut contenir certains désavantages pour les initiatives en place, ces dernières seraient tentées de maintenir leurs structures actuelles jusqu'au terme du délai accordé avant de réaliser les transformations jugées nécessaires par le législateur. Le Conseil d'Etat approuve néanmoins l'orientation du projet visant à l'intégration de tous les demandeurs d'emploi dans le marché du travail ordinaire.

Amendements 31 à 34

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mars 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

