

N° 5501⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

modifiant

- 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant**
 - 1. création d'un fonds pour l'emploi;**
 - 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;**
- 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs;**
- 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi;**
- 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(4.4.2006)

Par dépêche en date du 21 juin 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi, élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi, modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant (1.) création d'un fonds pour l'emploi; (2.) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été transmis au Conseil d'Etat le 12 octobre 2005, celui de la Chambre des employés privés le 10 novembre 2005, celui de la Chambre de travail le 14 novembre 2005 et celui de la Chambre d'agriculture le 30 novembre 2005.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ne sont pas encore parvenus au Conseil d'Etat à la date de ce jour.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis apporte un certain nombre de modifications au niveau du dispositif des mesures en faveur de l'emploi afin de favoriser une activation aussi précoce que possible des chômeurs inscrits à l'Administration de l'emploi (ADEM) pour lutter contre le chômage à longue durée. Il vise une modification des mesures pour jeunes chômeurs, une extension des aides de l'Etat en faveur des chômeurs de longue durée et âgés, ainsi qu'une prise en charge par le Fonds pour l'emploi des frais résultant de la mise à disposition à l'ADEM de spécialistes en matière de recrutement de personnel provenant du secteur privé.

Il faut se rendre à l'évidence que durant les dernières années les aides étatiques en faveur de l'emploi n'ont pas su à elles seules éviter une progression lente, mais continue du taux de chômage. Les chiffres

mis à disposition par le Statec et l'ADEM soulignent cette évolution (tableau indiquant par année les chômeurs inscrits à l'ADEM en % de la population active):

1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004	2003	2004	2005	Décembre 2005
1,4	1,8	2,9	3,0	3,8	4,2	4,7	5,0

La législation visant à promouvoir l'emploi a connu ses débuts en 1976 par la création d'un fonds de chômage (devenu le fonds pour l'emploi; art. 1er de la loi du 12 mai 1987) et par l'introduction d'indemnités de chômage complet; par la suite, cette loi a été complétée à plusieurs reprises, notamment par les mesures du plan national en faveur de l'emploi. Actuellement, le fonds pour l'emploi couvre quarante mesures différentes. A ce propos, la Chambre de travail constate: „néanmoins ces quarante points ne figurent pas dans un seul texte coordonné, mais sont éparpillés dans différents textes de loi. Ce n'est donc pas un hasard, comme le montre le présent projet de loi, que le législateur s'est trompé dans la numérotation de l'article 2, paragraphe 1 de la loi initiale de 1976“. Le projet de loi sous avis vise en effet une rectification de cette numérotation, car une erreur s'y était glissée suite à deux lois différentes, votées en 2003 et modifiant l'article concerné. Le Code du travail remédiera utilement à cet éparpillement.

Quant à la législation sur l'aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée, le présent projet de loi change les conditions d'attribution des différentes mesures:

- Durée minimale du contrat à durée déterminée portée de 24 à 18 mois;
- Durée hebdomadaire minimale réduite de 20 à 16 heures;
- Durée d'inscription à l'ADEM réduite à 1 mois pour les chômeurs de plus de 45 ans, à 3 mois pour ceux âgés entre 40 et 44 ans et à 12 mois pour les demandeurs d'emploi âgés entre 30 et 39 ans;
- Délai d'introduction de la demande d'aide par l'employeur étendu de 2 à 6 mois.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du texte sous avis semblent considérer les mesures envisagées comme légitimes et raisonnables au regard de la différenciation de traitement fondée sur l'âge. Le Conseil d'Etat approuve les modifications prévues et demande à ce que l'impact des aides à l'embauche de chômeurs de longue durée soit évalué périodiquement.

Les changements plus substantiels que les auteurs tendent à introduire par le projet sous revue concernent les mesures en faveur de l'emploi des jeunes. Le contrat d'auxiliaire temporaire (CAT) dans le secteur public est remplacé par le contrat d'appui-emploi, qui se distingue fondamentalement d'un contrat de travail. Ainsi, les auteurs réagissent contre le risque que les jeunes gens occupés par l'intermédiaire d'un CAT dans le service public ne recherchent plus activement un autre emploi, notamment dans le secteur privé. Selon les chiffres de l'ADEM pour le mois de décembre 2005, 992 jeunes gens étaient occupés sous ce contrat.

Selon les vœux des auteurs du projet de loi sous revue, le CAT dans le secteur privé ainsi que le stage d'insertion dans le secteur privé se fonderont désormais pour ne constituer plus qu'une seule mesure, le contrat d'initiation à l'emploi. Ainsi, les associations sans but lucratif seront assimilées aux entreprises du secteur privé et verront le taux de prise en charge étatique des frais occasionnés par l'occupation d'un jeune réduit de 85% à 60%. En 2005, en moyenne 407 jeunes chômeurs étaient occupés auprès d'une association sans but lucratif et 214 effectuaient un stage d'insertion en entreprises; pour ces derniers, la prise en charge de l'Etat était de 50%. Le projet sous avis propose donc de la relever à 60%, taux identique à celui accordé aux associations sans but lucratif.

Tout en comprenant le souci des auteurs de vouloir simplifier les mesures, d'éviter une concurrence déloyale au sein du secteur privé et surtout d'activer les jeunes en recherche d'emploi, le Conseil d'Etat aurait souhaité d'abord connaître l'impact, voire l'efficacité des diverses mesures existantes. Combien de jeunes ont-ils trouvé un emploi „normal“ après un CAT? Combien après un stage d'insertion en entreprise? Y a-t-il des différences selon qu'il s'agissait de CAT en secteur public ou privé? Et au sein du CAT dans le secteur privé, y a-t-il des différences entre associations sans but lucratif bénéficiant d'un agrément du ministère du Travail et de l'Emploi et les autres? Voilà des questions auxquelles une évaluation, préalable à un changement de loi, aurait pu apporter des clarifications pour mieux guider le législateur et justifier la différenciation de traitement fondée sur l'âge.

EXAMEN DU PROJET

Observation préliminaire sur la structure du dispositif

Le projet de loi sous avis comporte quatre volets, dont les trois premiers tendent à modifier sur un point ponctuel à chaque fois une loi spécifique, mais dont le dernier volet vise à réformer la législation en matière d'emploi des jeunes en maintenant inchangés trois articles seulement sur les 31 que la loi du 12 février 1999 est entendue en compter à l'avenir. En raison du nombre des articles affectés, le Conseil d'Etat, dans l'intérêt de la transparence et de la lisibilité de la loi en projet, propose de reprendre les trois articles restés inchangés et d'abroger purement et simplement la loi précitée.

Aussi le quatrième volet du projet de loi devrait-il en être le premier.

Le dispositif serait selon le Conseil d'Etat à structurer comme suit:

- D'abord, les cinq premiers chapitres relatifs à l'emploi des jeunes, ainsi que le dernier chapitre de l'ancienne loi: les articles de ces chapitres correspondraient aux dispositions prévues à l'article 4 du projet sous avis, en comprenant les articles restants de la loi modifiée du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, cette loi étant selon le Conseil d'Etat à remplacer dans son ensemble.
- Suivrait un chapitre 7 relatif aux dispositions modificatives, abrogatoire et transitoire, qui comprendrait, dans l'ordre, les dispositions suivantes:
 - l'article 1er du projet sous avis (modification de la loi modifiée du 30 juin 1976);
 - l'article 3 du projet (modification de la loi modifiée du 23 juillet 1993);
 - l'article 2 du projet (modification de la loi modifiée du 24 décembre 1996);
 - un article nouveau portant introduction d'un intitulé abrégé;
 - un article nouveau portant abrogation de la loi modifiée du 12 février 1999;
 - l'article 5 du projet (disposition transitoire).

Intitulé

Suite à ses considérations ci-dessus, le Conseil d'Etat propose l'intitulé suivant:

„Projet de loi en faveur de l'emploi des jeunes et modifiant

a) l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant

1. création d'un fonds pour l'emploi;

2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;

b) la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi;

c) l'article 4 de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs“

Article 4 du projet (Articles 1er à 30 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Les *articles 1er à 11* concernent le contrat d'appui-emploi, conclu entre l'ADEM et le jeune, limité à 9 mois, à raison de 32 heures par semaine et qui, selon les auteurs du projet de loi, ne tombe pas sous le champ d'application de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Pour la Chambre de travail, l'option prise par les auteurs du projet en vedette est pour le moins critiquable: „Même si notre chambre peut à la rigueur comprendre la volonté du législateur de renoncer à l'application des dispositions du droit du travail, elle ne peut accepter que l'ADEM soit seule juge en première et dernière instance de l'application et de l'interprétation des présentes dispositions.“

Au vu des *articles 1er et 11*, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'absence de relation contractuelle entre le promoteur et le jeune, ce qui est en contradiction avec l'obligation de versement des indemnités par le promoteur. Ne vaudrait-il pas mieux prévoir le versement des indemnités par le biais du fonds pour l'emploi qui se ferait à son tour rembourser par le promoteur visé par l'article 11, paragraphe 3? Le Conseil d'Etat se demande également quels sont les organes compétents en matière de litiges, ainsi que les procédures y relatives. Dans ce contexte, la situation sera particulièrement complexe, alors

qu'une décision administrative devrait le cas échéant être contestée devant les juridictions administratives, sous réserve d'une action en dommages intérêts devant les juridictions civiles. Pareille situation n'est guère satisfaisante.

Quant au paragraphe 2 de l'article 1er, il limite le contrat d'appui-emploi au secteur public. Ceci représente un revirement par rapport aux associations et fondations sans but lucratif régies par la loi modifiée du 21 avril 1928. Les CAT public et privé étaient régis par les mêmes dispositions et bénéficiaient des mêmes avantages. Si le Conseil d'Etat comprend que les auteurs du projet de loi sous rubrique voulaient éviter une concurrence déloyale entre les entreprises privées et les associations travaillant dans le domaine de l'économie solidaire, agréées respectivement conventionnées par l'Etat pour ce faire, il se demande néanmoins si la conséquence pour les autres associations, à savoir une réduction de 85% à 60% du remboursement des frais causés par l'engagement d'un jeune, ne contribuera pas à une diminution des postes proposés et à une augmentation brutale du nombre des jeunes sans occupation.

Aussi le Conseil d'Etat tient-il à remarquer que le champ d'application semble viser les établissements publics et non les établissements d'utilité publique, ancienne désignation des fondations avant la loi du 4 mars 1994, modifiant la loi du 21 avril 1928 citée ci-avant, régis par les articles 27 et suivants, et qui constituent depuis lors des institutions de droit privé.

Quant à la Chambre des employés privés et par rapport au champ d'application, la question des établissements publics gérés selon le droit privé est posée: par quelle mesure seront-ils concernés, – le contrat d'appui-emploi ou le contrat d'initiation à l'emploi? La Chambre de travail va plus loin en suggérant „un SEUL contrat, pour des cocontractants identiques (le demandeur d'emploi, le promoteur et l'ADEM) et pour des conditions de travail et une prise en charge par le Fonds pour l'emploi équivalentes dans les deux secteurs“.

Quant à l'article 4, le Conseil d'Etat s'oppose au libellé proposé; il est d'avis que collaboration et encouragement mutuel entre ADEM et promoteurs sont de loin plus fructueux que sanction et obligation. Selon le Conseil d'Etat, l'article 4 pourra se lire comme suit:

„Art. 4. Les promoteurs visés à l'article 1er, paragraphe (2) adressent leur demande de mise à disposition d'un jeune demandeur d'emploi au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'Administration de l'emploi. Ils y joignent une description des tâches à accomplir ainsi qu'un profil du poste à remplir.

Dans le délai d'un mois à partir de la mise à disposition, le promoteur établit avec le jeune demandeur d'emploi un plan de formation, envoyé en copie au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'Administration de l'emploi.“

L'article 5 prévoit au premier alinéa que le tuteur du jeune devra bénéficier d'une formation particulière pour pouvoir accompagner le jeune sous contrat appui-emploi. Le Conseil d'Etat propose de reconsidérer l'utilité de cette disposition. D'abord, elle ajoute à la lourdeur administrative et crée des contraintes supplémentaires pour des personnes généralement bien expérimentées dans l'accueil de nouveaux collègues. Par ailleurs, le contenu et la durée de cette formation ainsi que la qualification des formateurs ne sont point précisés dans le texte.

Quant au deuxième alinéa, le Conseil d'Etat insiste encore une fois sur une rédaction qui puisse refléter un esprit constructif, soulignant tant les compétences que les déficiences d'un jeune.

Selon le Conseil d'Etat, les deux premiers alinéas sont à rédiger comme suit:

„Un tuteur est désigné pour assister et encadrer le jeune demandeur d'emploi durant sa mise à disposition.

Le tuteur, de commun accord avec le jeune demandeur d'emploi, communique à l'Administration de l'emploi les compétences et déficiences constatées, ainsi que les progrès à accomplir par l'intéressé pendant sa mise à disposition.“

A l'article 11, paragraphe 3, il y a lieu de remplacer les termes de „commission de travail“ par ceux de „Conférence des présidents“.

Les articles numérotés 11bis à 11quater seront à numéroter de 12 à 14 et les numéros des articles suivants seront à décaler de trois unités.

Les articles 12 à 24 (15 à 27 selon le Conseil d'Etat) concernent le contrat d'initiation à l'emploi, signé entre l'employeur du secteur privé, l'ADEM et le jeune. Ce contrat se limite également à une durée de 9 mois, il prévoit une occupation pouvant aller jusqu'à 40 heures par semaine. Le projet sous revue ne précise pas si les dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail sont applicables au contrat d'initiation à l'emploi. Le Conseil d'Etat admet que tel n'est pas le cas. Il insiste dès lors à ce que le terme „employeur“ soit remplacé aux articles 12(2), 20, 21 et 22 (15(2), 23, 24 et 25 selon le Conseil d'Etat) par le terme „promoteur“.

Les articles 14 et 15 (17 et 18 selon le Conseil d'Etat) reprennent les dispositions proches de celles décrites aux articles 4 et 5 régissant le contrat appui-emploi. Le Conseil d'Etat propose de s'y aligner et de rédiger ces articles comme suit:

„Art. 17. Les promoteurs visés à l'article 16 adressent leur demande d'un jeune demandeur d'emploi au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'Administration de l'emploi. Ils y joignent une description des tâches à accomplir ainsi qu'un profil du poste à remplir.

Art. 18. Un tuteur est désigné pour assister et encadrer le jeune demandeur d'emploi durant sa mise à disposition.

Dans le délai d'un mois à partir de la mise à disposition, le promoteur établit avec le jeune un plan de formation, envoyé en copie au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'Administration de l'emploi.

Le tuteur communique à l'Administration de l'emploi les compétences et les déficiences constatées, ainsi que les progrès à accomplir par le jeune demandeur d'emploi pendant l'exécution du contrat. Il procède à son évaluation à l'expiration du contrat si l'entreprise n'engage pas le jeune dans le cadre d'un contrat de travail.

Quant à l'article 20 (23 selon le Conseil d'Etat) ayant trait à la cessation du contrat d'initiation à l'emploi, il convient de remplacer le terme impropre de „licencier“ au deuxième alinéa du paragraphe 2 par „mettre fin au contrat“.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il un parallélisme de cet alinéa avec le paragraphe 1er de l'article 7. Cette disposition se lira dès lors comme suit:

„Au-delà des six premières semaines, le promoteur ne peut mettre fin au contrat qu'en cas de faute grave; il en informe immédiatement l'Administration de l'emploi.

Quant à la procédure et à la compétence pour les cas de litige, le Conseil d'Etat demande avec insistance à ce que les auteurs du présent projet de loi les précisent dans un article à ajouter au présent dispositif. A défaut de spécification, les juridictions de droit commun seront compétentes en la matière pour apprécier le cas échéant un comportement jugé abusif dans le chef du promoteur.

Quant à l'article 25, le Conseil d'Etat estime qu'il est superfétatoire, dans la mesure où l'article 13 dispose que l'ADEM reste juge de l'opportunité de faire bénéficier une entreprise de la mesure concernée. Dès lors, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article 25.

En ordre subsidiaire, il convient de remplacer les termes impropres de „mise à disposition“ de jeunes, notion utilisée pour les contrats d'appui-emploi, par les termes de „bénéfice du contrat d'initiation à l'emploi“.

Les points 6 et 7 de l'article 4 du projet sous revue se rapportent aux articles 19 à 23 de la loi originale du 12 février 1999, dont l'article 21 est remplacé. Le Conseil d'Etat propose de les insérer dans la loi nouvelle en tant qu'articles 25 à 29. Le libellé proposé à l'endroit de l'article 21 de l'ancienne loi (article 27 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

L'article 25 de l'ancienne loi devient l'article 30 dans la version proposée par le Conseil d'Etat.

Chapitre 7.– Dispositions modificatives, abrogatoire et transitoire (selon le Conseil d'Etat)

Article 1er du projet (Article 31 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite du détachement, voire du prêt de main-d'œuvre de personnes du secteur privé et apportant leur concours à l'ADEM. Le commentaire des articles fait état d'une collaboration fructueuse avec certaines grandes entreprises, rendue possible grâce à ce mécanisme. Néanmoins, le Conseil d'Etat

constate que cette disposition constitue une dérogation à la loi du 19 mai 1994 sur le travail intérimaire et le prêt temporaire de main-d'œuvre. C'est pourquoi, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une clarification quant au recrutement, à la sélection et à la durée du détachement des concernés s'imposerait.

Articles 2 et 3 du projet (Articles 33 et 32 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 34 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat recommande afin de pouvoir ultérieurement se référer à un intitulé plus court de la loi d'insérer un article 34 libellé comme suit:

„Art. 34. *La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... en faveur de l'emploi des jeunes.“*

Article 35 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Il y a lieu d'abroger la loi modifiée du 12 février 1999, entièrement reprise par la loi en projet. L'article afférent est à libeller comme suit:

„Art. 35. *La loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.“*

Article 5 du projet (Article 36 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf qu'il y a lieu d'omettre l'intitulé de l'article „Disposition transitoire“, les autres articles n'en disposant pas.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 avril 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

