

**N° 6467<sup>12</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****portant modification**

- **du Code du Travail**
- **de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et**
- **de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,  
DE LA JEUNESSE ET DE L'EGALITE DES CHANCES**

(7.5.2013)

La Commission se compose de: M. Jean-Paul SCHAAF, Président; M. Paul-Henri MEYERS, Rapporteur; Mmes Sylvie ANDRICH-DUVAL, Nancy ARENDT épouse KEMP, MM. Eugène BERGER, Jean COLOMBERA, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Georges ENGEL, Mme Josée LORSCHÉ, M. Claude MEISCH, Mme Tessa SCHOLTES et M. Roland SCHREINER, Membres.

\*

**I. CONSIDERATIONS GENERALES****1. La procédure législative**

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 17 août 2012 par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 9 octobre 2012.

Les avis des chambres professionnelles suivantes ont été communiqués à la Chambre des Députés:

- celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics le 8 octobre 2012
- celui de la Chambre de Commerce le 17 octobre 2012
- celui de la Chambre des salariés le 25 octobre 2012
- celui de la Chambre des Métiers le 17 janvier 2013.

Dans sa réunion du 20 novembre 2012, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi. Dans la même réunion, la commission a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Par dépêche du 29 janvier 2013, la Ministre chargée des Relations avec le Parlement a transmis à la Chambre des Députés plusieurs amendements tendant à compléter et à modifier le projet de loi pour tenir compte des objections formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 octobre 2012. Ces amendements ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat en date du 22 mars 2013.

Ils ont également fait l'objet d'avis complémentaires des chambres professionnelles, à savoir:

- de la Chambre des salariés le 6 février 2013
- de la Chambre de Commerce le 18 février 2013

– de la Chambre des fonctionnaires et employés publics le 19 février 2013.

Dans sa réunion du 9 avril 2013, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. La commission a adopté plusieurs amendements qui ont été transmis au Conseil d'Etat le 15 avril 2013. Ces amendements ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat le 30 avril 2013.

Cet avis a été examiné par la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances dans la réunion du 7 mai 2013.

Lors de cette réunion la commission a adopté le présent rapport.

## 2. L'objet du projet de loi

Le projet de loi tend à transposer en droit national luxembourgeois la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME (European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises), le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général) et la CES (Confédération européenne des syndicats) et abrogeant la directive 96/34/CE.

La directive 96/34/CE avait été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales. Les auteurs du projet de loi sous rubrique prennent soin de relever que lors de la transposition de cette directive, le législateur luxembourgeois était allé au-delà des exigences minima que cette directive prévoyait, puisque la durée du congé parental prévue dans la législation luxembourgeoise était de six mois, tandis que la durée minimale proposée par la directive n'était que de trois mois.

Notre pays dispose donc actuellement d'une législation avantageuse en matière de congé parental, comportant l'octroi d'un droit individuel à un congé parental indemnisé pour chaque père et mère pour une durée de six mois dont l'aménagement peut se faire à temps plein ou à temps partiel.

Les auteurs du projet de loi développent encore, sur la base de données statistiques, l'évolution du congé parental depuis son introduction en 1999. Ils tirent de l'évolution sociologique le constat que le congé parental est en augmentation pour les femmes et pour les hommes, même si les femmes en bénéficiaient plus que les hommes.

Par ailleurs, les femmes demandent davantage le premier congé en optant plus pour le temps plein, alors que les hommes demandent plus le deuxième congé en préférant le temps partiel.

D'après le Rapport général de la sécurité sociale pour 2011 (page 221), le nombre total de bénéficiaires du congé parental a été de 4.128 en 2010 et de 3.921 en 2011.

La nouvelle directive 2010/18/UE à transposer a pour objet de conférer des effets juridiques à l'accord-cadre révisé sur le congé parental, conclu en date du 18 juin 2009 par les partenaires sociaux interprofessionnels européens susmentionnés. Cet accord-cadre remplace celui conclu en date du 14 décembre 1995, dont les effets juridiques étaient réglés par la directive 96/34/CE.

L'accord révisé allonge d'un mois le congé parental des travailleurs des deux sexes en le faisant passer de trois mois minimum à quatre mois minimum. Par ailleurs, l'accord-cadre révisé tend encore à faciliter le retour des travailleurs au travail après la fin du congé parental, en leur accordant un droit de demander l'assouplissement de leurs conditions de travail, soit par un aménagement de l'horaire, soit par un aménagement du rythme de travail.

Il s'agit toujours de contribuer à une meilleure conciliation des vies professionnelle, familiale et privée et à instaurer une plus grande égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail.

A l'instar de la directive 96/34/CE, la directive 2010/18/UE à transposer énonce des normes minimales de base, les Etats membres étant libres d'adopter des normes plus favorables.

Le projet de loi entend intervenir à deux niveaux:

- porter de trois à quatre mois la durée du droit à congé non indemnisé du parent qui n'a pas pris le congé parental consécutivement au congé de maternité ou au congé d'accueil, mais remplissant par ailleurs les autres conditions du congé parental;
- attribuer au salarié du secteur privé, aux agents de l'Etat et à ceux du secteur communal le droit de demander à son employeur l'aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail pendant

une durée déterminée. L'employeur doit examiner cette demande et y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux du demandeur. Si la demande est rejetée, ce rejet doit être motivé.

### **3. Les avis des chambres professionnelles**

Les chambres professionnelles marquent leur accord avec les dispositions du projet de loi.

La Chambre des salariés a toutefois soulevé la question de la mise en application du point 3 de la clause 3 de la directive prévoyant que les Etats membres et/ou les partenaires sociaux évaluent la nécessité d'adapter les conditions d'accès au congé parental et ses modalités d'application aux besoins des parents d'enfants souffrant d'un handicap ou d'une longue maladie.

### **4. Les avis du Conseil d'Etat**

Dans son avis du 9 octobre 2012, le Conseil d'Etat formule surtout deux objections fondamentales qui l'amènent à la conclusion qu'il devrait refuser la dispense du second vote constitutionnel si le projet de loi n'était pas amendé pour tenir compte de ces objections.

En premier lieu, le Conseil d'Etat „constate que la directive 2010/18/UE susmentionnée dispose dans son article 2 que les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales arrêtées en application de la présente directive. Les sanctions devront être effectives, proportionnées et dissuasives. Or, dans le projet sous avis, aucune sanction n'est prévue pour l'employeur privé ou public (étatique et communal) qui refuse de se prononcer.

L'article 2 de la directive 2010/18/UE prévoyant cependant une obligation de faire imposer aux Etats membres, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi ne transpose pas intégralement la directive susmentionnée. Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il aux auteurs du projet de loi d'incorporer des dispositions prévoyant des sanctions correspondant aux critères imposés par la directive, à savoir une sanction effective, proportionnée et dissuasive.“

En second lieu, le Conseil d'Etat estime que la directive 2010/18/UE est incomplètement transposée en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat, alors que le projet de loi ne prévoit pas, en matière de congé parental, un aménagement de leur horaire et/ou de leur rythme de travail. Il demande pour les fonctionnaires de l'Etat une disposition similaire à celle prévue pour les agents communaux.

Dans son avis complémentaire du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat critique l'amendement gouvernemental qui, en introduisant les sanctions exigées par la directive, prévoit toutefois pour ces mêmes sanctions un champ d'application qui dépasse largement les exigences de la nouvelle directive à transposer. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de s'en tenir à une sanction limitée à la violation de la nouvelle disposition relative à l'entretien auquel l'employeur doit se prêter au moment où le salarié reprend son activité à l'issue du congé parental.

Dans son deuxième avis complémentaire du 30 avril 2013, le Conseil d'Etat marque son accord avec les modifications de la commission.

### **5. Les travaux de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances**

Dans ses réunions du 20 novembre 2012, du 29 janvier 2013, du 9 avril 2013 et du 7 mai 2013, la commission a examiné le texte du projet de loi et successivement les avis tant des chambres professionnelles que du Conseil d'Etat. La commission a relevé que la directive 2010/18/UE devait être transposée en droit interne pour le 8 mars 2012 au plus tard.

Les auteurs du projet de loi ont précisé que:

*„Par courriers en date du 15 avril 2010 et du 15 octobre 2010, la ministre ayant la Famille dans ses attributions s'est adressée au Premier ministre en vue de la saisine du Conseil économique et social, afin de réaliser une transposition de la directive dans les délais. Comme le Conseil économique et social n'a toujours pas rendu son avis, le Gouvernement anticipant les difficultés de transposer la directive dans les délais a fait application de l'article 3 sous 2 de la directive permettant à un Etat membre d'obtenir la prolongation maximale du délai de transposition pour une année entière, qui expirera en date du 8 mars 2013.*

*Entre-temps les partenaires sociaux se sont manifestés par un courrier daté du 15 février 2012 en invitant le Gouvernement à prendre l'initiative d'élaborer une proposition de texte sans attendre l'avis du Conseil économique et social.*

*Devant la nécessité de réaliser une transposition conforme de la directive 2010/18/UE avant le 8 mars 2013, le Gouvernement a pris la décision d'envisager dans l'immédiat et sans préjudice quant aux demandes des partenaires sociaux une transposition minimale de la directive afin de rendre notre droit conforme aux dispositions obligatoires de l'accord-cadre.*

La commission constate que la mise en application tardive de la directive ne peut être imputée ni au Conseil d'Etat ni à la Chambre des Députés.

\*

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé du projet de loi*

Le projet de loi tend à modifier le Code du Travail, ainsi que la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et celle fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Le Conseil d'Etat rend attentif au fait que les deux lois précitées ont été modifiées depuis leur adoption, et que l'intitulé doit être complété et se lire comme suit:

*„Projet de loi portant modification*

- du Code du travail;*
- de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; et*
- de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux“*

### *Article I*

L'article I a pour objet de modifier les articles L.234-45 et L.234-48 du Code du Travail.

Le point 1 de cet article qui modifie l'article L.234-45, paragraphe 4, du Code du Travail tend à mettre cet article en conformité avec le point 2 de la clause n° 2 de la directive 2010/18/UE du Conseil portant le minimum de la durée du congé parental de 3 mois à 4 mois. Le texte en vigueur de l'article 234-45, paragraphe 4, du Code du Travail prévoit la possibilité d'accorder un congé parental non indemnisé de 3 mois au parent qui n'a pas pris son congé parental consécutivement au congé de maternité ou au congé d'accueil. Il s'agit d'une disposition rarement appliquée. Néanmoins, il y a lieu de porter la durée de ce congé non indemnisé de 3 à 4 mois pour mettre le texte en conformité avec les nouvelles exigences de la directive 2010/18/UE.

Les auteurs du texte proposent en outre de redresser une erreur purement matérielle du texte en remplaçant le terme „loi“ par celui de „section“ au même paragraphe 4 de l'article L.234-45.

Le point 2 de l'article I modifie l'article L.234-48 du Code du Travail en le complétant par un nouveau paragraphe 12 qui donne le droit au salarié qui reprend son activité à l'issue de son congé parental de demander un entretien avec son employeur aux fins d'obtenir un aménagement de l'horaire de travail et/ou du rythme de travail pendant la première année qui suit le congé parental. L'employeur est obligé d'examiner cette demande et de motiver sa réponse en cas de rejet. Il faut relever que le texte n'impose pas à l'employeur l'obligation d'accorder au salarié la flexibilité demandée.

Pour sanctionner le non-respect des obligations découlant de la directive, celle-ci impose, dans son article 2, aux Etats membres l'obligation de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales arrêtées en application de la directive. Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Dans le projet de loi déposé à la Chambre des Députés ces sanctions ont fait défaut, ce qui a amené le Conseil d'Etat à exiger des auteurs du projet de loi de compléter le texte en y incorporant les sanctions correspondant aux critères de la directive. Le Conseil d'Etat annonce également que, si de telles dispositions n'étaient pas prévues au projet de loi, il devrait refuser sa dispense du second vote constitutionnel.

Dans ses amendements du 29 janvier 2013, le Gouvernement entend donner une suite favorable à la demande du Conseil d'Etat en ajoutant au Code du Travail un nouvel article L.234-49bis qui prévoit que toute violation des obligations découlant des articles L.234-43 à L.234-49 du Code du Travail donne droit à des dommages-intérêts en faveur du salarié.

Dans son avis complémentaire du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat, après avoir analysé l'impact juridique du nouvel article L.234-49bis, arrive à la conclusion que l'amendement gouvernemental qui prévoit que toute violation des articles L.234-43 à L.234-49 donne droit à des dommages-intérêts pour le salarié dépasse largement les exigences de la directive.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de limiter la sanction au „refus de l'employeur d'accorder un entretien au salarié retournant d'un congé parental au sujet de l'aménagement de son horaire ou de son rythme de travail ou [au] défaut par l'employeur de motiver sa décision de refus qu'il peut librement prendre“.

Le Conseil d'Etat approuve toutefois l'option prise par les auteurs du projet de loi de ne pas prévoir de sanctions pénales et de limiter les sanctions à des réparations de nature civile. Cette option est conforme aux exigences de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et notamment de l'arrêt Dreahmpaehl (affaire C-180/95).

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de l'article L.234-49bis proposé par les auteurs du projet de loi et d'ajouter au texte du nouveau paragraphe 12 proposé à l'endroit de l'article L.234-48 du Code du Travail un alinéa 2 libellé comme suit:

*„La violation des obligations imposées par l'alinéa qui précède donne droit à des dommages-intérêts au profit du salarié, à fixer par le tribunal du travail.“*

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

Au commentaire du point 2 de l'article I, les auteurs du projet de loi signalent que:

*„La clause 6 sous 1 de l'accord interprofessionnel prévoit que le travailleur peut demander l'aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail „pendant une période déterminée“. La version anglaise de l'accord interprofessionnel utilise les termes „for a set period of time“. Suivant les éclaircissements demandés aux partenaires sociaux lors d'une réunion conjointe avec la Commission européenne en date du 29 juin 2011, les partenaires sociaux européens ont laissé l'interprétation de ces termes à l'appréciation des partenaires sociaux au niveau national. A défaut d'indication des partenaires sociaux au sujet de cette notion, il est proposé de plafonner cette période à une année à partir de la reprise du travail par le salarié; période, pendant laquelle l'employeur applique l'aménagement demandé en cas de réponse positive à la demande du salarié.“*

Pour le Conseil d'Etat, le choix de cette durée d'un an n'est pas autrement motivé, de sorte qu'il ne se sent pas en mesure de s'exprimer sur ce choix „éminemment politique par ailleurs“.

## Article II

Cet article modifie la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Au texte initialement proposé cet article se limitait à relever à l'article 29quater, paragraphe 4 de la loi précitée la durée du congé parental de 3 à 4 mois. Toutefois, les auteurs du projet de loi avaient omis de prévoir en faveur des fonctionnaires de l'Etat la faculté de demander un aménagement de l'horaire et/ou du rythme de travail à la suite du congé parental. Le Conseil d'Etat estimait dans son avis du 9 octobre 2012 que, par cette omission, la directive 2010/18/UE était incomplètement transposée en ce qui concernait les droits des fonctionnaires de l'Etat.

Pour tenir compte des remarques du Conseil d'Etat, le Gouvernement a complété l'article II en prévoyant pour les fonctionnaires de l'Etat une disposition permettant au fonctionnaire de l'Etat qui reprend son activité à l'issue du congé parental de demander un entretien avec le chef d'administration aux fins d'un aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail pendant la première année suivant la période du congé parental.

Le Conseil d'Etat a marqué son accord avec le texte sous réserve toutefois de préciser que l'entretien au sujet de l'aménagement de l'horaire et/ou du rythme de travail peut avoir lieu avec le chef d'administration „ou son délégué“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a proposé d'ajouter à l'article 29ter de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat un alinéa 6 nouveau libellé comme suit: „La violation des obligations imposées par l'alinéa qui précède donne droit à des dommages-intérêts au profit du fonctionnaire, à fixer par le juge“.

Dans ses amendements transmis au Conseil d'Etat le 15 avril 2013, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat. Elle

propose toutefois de prévoir la délégation non seulement pour l'entretien auquel le fonctionnaire a droit avec le chef d'administration, mais également pour l'examen de la demande et pour le rejet de celle-ci.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette proposition dans son deuxième avis complémentaire du 30 avril 2013.

### *Article III*

L'article III du projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux par l'ajout à l'article 30ter de deux alinéas nouveaux prévoyant en faveur des fonctionnaires communaux les mêmes droits en matière d'aménagement de l'horaire et/ou du rythme de travail que ceux accordés, soit au salarié du secteur privé par le Code du Travail, soit au fonctionnaire de l'Etat par les dispositions de l'article II du projet de loi sous rubrique.

Pour tenir compte des critiques du Conseil d'Etat émises dans ses avis du 9 octobre 2012 et du 22 mars 2013, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a retenu dans ses amendements du 15 avril 2013 une rédaction de texte qui reprend une formulation calquée sur le texte de l'article II.

Dans son deuxième avis complémentaire du 30 avril 2013, le Conseil d'Etat a marqué son accord avec le texte proposé par la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances.

\*

Compte tenu de ces considérations, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances propose majoritairement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

\*

## **PROJET DE LOI portant modification**

- **du Code du Travail**
- **de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et**
- **de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

**Art. I.** Le Code du Travail est modifié comme suit:

- 1° A l'article L.234-45, paragraphe 4, le terme „loi“ est remplacé par le terme „section“ et les termes „de trois mois“ sont remplacés par les termes „de quatre mois“.
- 2° L'article L.234-48 est complété par un paragraphe (12) nouveau libellé comme suit:

„(12) Le salarié qui reprend son activité initiale à l'issue du congé parental a droit à un entretien avec son employeur ayant pour objet de demander l'aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail pendant une période déterminée ne pouvant pas dépasser la durée d'une année à compter de la date fixée pour le retour au travail. L'employeur examine sa demande et y répond en tenant compte de son propre besoin et de ceux du salarié. En cas de rejet de la demande faite par le salarié, l'employeur est tenu de motiver son rejet.

La violation des obligations imposées par l'alinéa qui précède donne droit à des dommages-intérêts au profit du salarié, à fixer par le tribunal du travail.“

**Art. II.** La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

- 1° L'article 29ter est complété par un cinquième et un sixième alinéas libellés comme suit:

„Le fonctionnaire qui reprend son activité initiale à l'issue du congé parental a droit à un entretien avec le chef d'administration ou son délégué ayant pour objet de demander l'aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail pendant une période déterminée ne pouvant pas dépasser la

durée d'une année à compter de la date fixée pour le retour au travail. Le chef d'administration ou son délégué examine sa demande et y répond en tenant compte du besoin du service et du besoin du fonctionnaire. En cas de rejet de la demande faite par le fonctionnaire, le chef d'administration ou son délégué est tenu de motiver son rejet.

La violation des obligations imposées par l'alinéa qui précède donne droit à des dommages-intérêts au profit du fonctionnaire, à fixer par le juge.“

2° A l'article 29quater, paragraphe 4, le terme „trois“ est remplacé par le terme „quatre“.

**Art. III.** La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée comme suit:

1° L'article 30ter est complété par un cinquième et un sixième alinéas libellés comme suit:

„Le fonctionnaire qui reprend son activité initiale à l'issue du congé parental a droit à un entretien avec le collègue des bourgmestre et échevins ou son délégué ayant pour objet de demander l'aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail pendant une période déterminée ne pouvant pas dépasser la durée d'une année à compter de la date fixée pour le retour au travail. Le collègue des bourgmestre et échevins ou son délégué examine sa demande et y répond en tenant compte du besoin du service et du besoin du fonctionnaire. En cas de rejet de la demande faite par le fonctionnaire, le collègue des bourgmestre et échevins ou son délégué est tenu de motiver son rejet.

La violation des obligations imposées par l'alinéa qui précède donne droit à des dommages-intérêts au profit du fonctionnaire, à fixer par le juge.“

2° A l'article 30quater, paragraphe 4, le terme „trois“ est remplacé par le terme „quatre“.

Luxembourg, le 7 mai 2013

*Le Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS

*Le Président,*  
Jean-Paul SCHAAF

