



Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

Procès-verbal de la réunion du 9 avril 2013

Ordre du jour :

1. 6467 Projet de loi portant modification
 - du Code du Travail
 - de la loi 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
 - Rapporteur: Monsieur Paul-Henri Meyers

 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

2. 6502 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés
 - Centres, foyers et services pour personnes âgées,
 - Centres de gériatrie

 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Présentation de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes, M. Roland Schreiner

M. Pierre Jaeger, M. Patrick Thoma, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean Colombera

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6467

Monsieur le Rapporteur rappelle que le projet de loi a été déposé le 17 août 2012 et a fait l'objet de deux oppositions formelles par le Conseil d'Etat, l'une concernant les sanctions à prévoir si l'employeur ne se prononce pas sur la demande du salarié (aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail), l'autre concernant la transposition de la directive 2010/18/UE sur le congé parental, transposition incomplète selon le Conseil d'Etat qui ne partage pas l'analyse des auteurs du projet, selon laquelle le statut des fonctionnaires d'Etat prévoirait déjà le droit du fonctionnaire à l'entretien sur l'aménagement de son horaire et/ou de son rythme de travail.

En conséquence, le Gouvernement a apporté au projet de loi une série d'amendements que le Conseil d'Etat a avisés en date du 22 mars 2013.

Amendement gouvernemental 2

L'amendement consiste à introduire un article L.234-49bis au Code du Travail, en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat concernant la sanction des violations des obligations pour l'employeur prévues par le projet de loi.

Dans son avis complémentaire du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat rend toutefois attentif au fait que l'article à ajouter va plus loin, puisqu'il « prévoit que dorénavant toute violation des obligations découlant des articles L.234-43 à L. 234-49 donnera droit en faveur du salarié à des dommages-intérêts. En d'autres mots, toute violation des dispositions concernant le congé parental prévu à la section 6 du livre II du Code du travail sera sanctionnée de cette façon. ».

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'« il existe un arsenal légal suffisant, assurant une protection juridique efficace et ayant un effet dissuasif réel dans l'hypothèse où l'employeur refuse d'accorder au salarié le congé parental que la loi lui accorde ». Or, en l'espèce, « il s'agit de sanctionner le 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 du défaut par l'employeur de motiver sa décision de refus qu'il peut librement prendre ». Pour le Conseil d'Etat se pose alors « la question de l'effectivité de la sanction à prendre et de sa proportionnalité en tenant compte de la situation », puisque le salarié doit décider s'il « ira jusqu'à risquer en temps de crise de résilier son contrat et citer son employeur devant les juridictions du travail » en cas de refus par celui-ci d'accorder un entretien ou de motiver sa décision de refus.

En conséquence, le Conseil d'Etat « suggère d'en rester au système actuel mais de prévoir une sanction spécifique en relation avec l'omission d'accorder un entretien au salarié en vue de discuter l'aménagement de son horaire ou de son rythme de travail et de l'omission de motiver le refus ». Il donne son accord à une réparation de nature civile et rappelle que la directive 2010/18/UE oblige déjà les Etats membres à prévoir une sanction effective et dissuasive, fixée en application du principe de proportionnalité en tenant compte de la gravité de la violation et de la situation de la personne ayant subi ladite violation. Le Conseil d'Etat précise que la Cour de Justice de l'Union européenne a « reconnu que l'attribution de

dommages-intérêts peut constituer une sanction adéquate, si elle correspond aux critères précités ».

Il propose dès lors de renoncer à l'introduction d'un article L.234-49bis nouveau et de compléter le nouveau paragraphe 12 proposé par l'article L.,2° du projet de loi à l'article L.234-48 du Code du Travail par 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. ».

Monsieur le Rapporteur recommande à la Commission de suivre le Conseil d'Etat. L'amendement gouvernemental 3 est alors à supprimer, comme le précise le Conseil d'Etat. Cet amendement prévoit la suppression de la seconde phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 11 de l'article L.234-48 du Code du Travail. L'alinéa 3 précité est libellé comme suit : « Les mesures prévues ne peuvent pas avoir pour but ou pour effet la participation du salarié au travail normal et courant de l'entreprise, ni à l'exécution de surcroûts de travail. La violation de cette disposition donne droit à dommages-intérêts au profit du salarié. ».

Amendement 5

Cet amendement donne suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 9 octobre 2012, considère comme incorrecte l'analyse des auteurs du projet de loi, estimant « que le droit d'initiative qu'ils entendent conférer au fonctionnaire communal lui permettant d'exiger un aménagement de l'horaire et/ou du rythme de travail est déjà accordé au fonctionnaire d'Etat dans les dispositions légales et réglementaires propres à son statut et que dès lors il serait superfétatoire de légiférer ». Aux yeux du Conseil d'Etat, la directive 2010/18/UE va plus loin que le règlement grand-ducal modifié du 12 novembre 2011 portant fixation de la durée normale de travail et des modalités de l'horaire de travail mobile dans les administrations de l'Etat. Selon l'interprétation du Conseil d'Etat « de la clause 6 sous le point 1 de l'accord-cadre sur le congé parental du 18 juin 2009 dont la directive susmentionnée porte application, le droit qui est accordé au salarié va bien au-delà d'un simple aménagement de la tranche horaire mobile: il doit en effet être possible d'aménager son temps de travail au-delà de la tranche d'horaire mobile et de trouver d'autres aménagements horaires.

Par ailleurs, le libellé du texte de la clause 6 susmentionnée montre qu'est visé non seulement un aménagement d'horaire, mais alternativement un aménagement du rythme de travail. Or, il s'agit de deux notions différentes, alors que pour un même temps de travail on peut avoir un rythme de travail plus accentué ou moins accentué. Ainsi, un fonctionnaire pourrait être amené à demander à être déchargé de certaines tâches pour disposer de plus de temps pour effectuer celles qui lui restent acquises. ».

L'amendement 5 propose par conséquent de compléter l'article 29ter de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat par un alinéa 5 nouveau libellé 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 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 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 est tenu de motiver son rejet. ».

Dans son avis complémentaire du 19 février 2013, la Chambre des fonctionnaires et employés publics considère comme « difficilement transposable dans la pratique » l'intention d'accorder le droit à un entretien avec le chef d'administration. Elle propose d'écrire « le chef d'administration ou son délégué » et « le collège des bourgmestre et échevins ou son délégué ». Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition concernant les fonctionnaires et employés publics.

Monsieur le Rapporteur fait remarquer que l'ajout des mots « ou son délégué » est utilement fait à tous les endroits afférents de l'alinéa 5 nouveau de l'article 29ter. La formulation du Conseil d'Etat semble cependant se limiter, par inadvertance, à la première phrase en raison du mot « avec » : « Dès lors, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a suggéré d'écrire « avec le chef d'administration ou son délégué », une proposition à laquelle le Conseil d'Etat se rallie. ».

Quant aux fonctionnaires communaux, Monsieur le Rapporteur propose de se rallier à la Chambre des fonctionnaires et employés publics et d'écrire à tous les endroits afférents du nouvel alinéa 5 ajouté à l'article 30ter de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux « le collège des bourgmestre et échevins ou son délégué » (**amendement**). Ce délégué peut être un membre du collège échevinal, mais aussi une autre personne.

Par ailleurs, selon les amendements gouvernementaux 5 et 6, les articles 29septies et 30septies de la même loi sont complétés chacun par un paragraphe 3 nouveau relatif aux sanctions en cas de violation des dispositions légales en matière de congé parental. La Commission se rallie au Conseil d'Etat en ce qui concerne la suppression de l'article L.234-49bis nouveau du Code du Travail, tel que proposé par les auteurs des amendements gouvernementaux, et la limitation des sanctions au refus de l'employeur d'accorder un entretien au sujet de l'aménagement de l'horaire ou du rythme de travail ou de motiver sa décision de refus. En conséquence, elle adopte les propositions de texte du Conseil d'Etat concernant la sanction de la violation de ces obligations, à savoir :

- Le nouveau paragraphe 12 proposé par l'article I.,2° du projet de loi à l'article L.234-48 du Code du Travail est complété par un alinéa 2 libellé comme suit (cf. ci-dessus):

« 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. ».

- A l'article II.,2° du projet de loi, l'article 29ter de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est complété par un alinéa 6 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. ».

- A l'article III., 1° du projet de loi, l'article 30ter de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est complété par un alinéa 6 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. ».

Il convient en conséquence de supprimer le point 3° de l'article II. et de l'article III. du projet de loi, tel qu'amendé par le Gouvernement.

Monsieur le Rapporteur aborde le problème de la transposition tardive des directives européennes, dont est saisie la Chambre des Députés. Dans ce contexte, il a formulé dans

une autre commission parlementaire la proposition d'établir une fiche technique pour chaque directive, renseignant aussi sur le responsable de la transposition tardive. En l'espèce, il s'agit du Conseil économique et social. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi initial que, par courriers 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 ». L'avis du Conseil économique et social n'ayant pas été rendu en temps utile, le Gouvernement « anticipant les difficultés de transposer la directive dans les délais » a fait application de l'article 3, 2. de la directive, en vertu duquel les Etats membres peuvent, « en cas de difficultés particulières ou d'une mise en œuvre par convention collective, disposer au maximum d'une année supplémentaire pour se conformer à la présente directive ». Par courrier du 15 février 2012, les partenaires sociaux ont invité le Gouvernement « à prendre l'initiative d'élaborer une proposition de texte sans attendre l'avis du Conseil économique et social ». Pour Monsieur le Rapporteur se pose dès lors la question de la raison d'être du Conseil économique et social. L'orateur se réserve la possibilité d'évoquer cette question dans le cadre de son rapport oral à la Chambre des Députés.

2. Projet de loi 6502

La Commission désigne son Président comme rapporteur du projet de loi.

Le représentant ministériel explique que le projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées, 2) Centres de gériatrie. En 2000, l'établissement public « Centres de gériatrie » a été repris par l'établissement public « Centres, Foyers et Services pour personnes âgées » qui a adopté le nom de Servior en 2001. Entre-temps, les immeubles et terrains affectés par l'Etat à l'établissement public « dans l'intérêt de la réalisation de sa mission » (article 6, al. 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998) ont été échangés en partie, dû à des rénovations, constructions, ventes ou achats. Une adaptation de la loi précitée du 23 décembre 1998 est donc devenue nécessaire.

Il convient de relever que le paragraphe e) du projet de loi relatif au Centre intégré pour personnes âgées à Mertzig doit être amendé. En effet, la clôture de ce centre au courant de la seconde moitié de l'année en cours aura comme conséquence un échange de parcelles avec la commune. Il sera en même temps tenu compte de la remarque du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 26 février 2013, critique la formule « imprécise, rendant difficile la détermination exacte des parcelles qui sont réaffectées à l'Etat ». Par ailleurs, il souligne qu'il y a lieu d'écrire « Article unique » au lieu d' « Art. 1er ».

A une question afférente d'un membre de la Commission, le représentant ministériel répond que les terrains sont la propriété de l'Etat, les décisions de leur affectation étant prises par le comité d'acquisition. Les bâtiments sont gérés par l'établissement public.

Luxembourg, le 11 avril 2013

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf