

**N° 6401<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI****portant modification de l'article L.521-3 du Code du travail**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

(3.10.2012)

La Commission se compose de: M. Lucien LUX, Président; M. Roger NEGRI, Rapporteur; Mmes Diane ADEHM, Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. André BAULER, Fernand ETGEN, Ali KAES, Mme Viviane LOSCHETTER, M. Marc SPAUTZ, Mme Vera SPAUTZ, MM. Serge URBANY et Serge WILMES, Membres.

\*

**1. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi 6401 a été déposé à la Chambre des Députés le 22 février 2012 par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

Les chambres professionnelles ont émis leur avis sur le projet de loi aux dates suivantes: la Chambre des Salariés le 14 mars 2012, la Chambre de Commerce ainsi que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 26 mars 2012 et la Chambre des Métiers le 14 mai 2012.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 13 juillet 2012.

Dans sa réunion du 12 mars 2012, la Commission du Travail et de l'Emploi a désigné M. Roger Negri comme rapporteur du projet de loi. La commission a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 27 septembre 2012 avant d'adopter le présent rapport dans sa réunion du 3 octobre 2012.

\*

**2. ANTECEDENTS ET OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi propose de modifier l'article L. 521-3 du Code du travail déterminant les conditions d'admission aux allocations de chômage, en supprimant la condition fixée au point 5 selon laquelle il ne faut être bénéficiaire ni d'une pension de vieillesse ou d'invalidité ni d'une rente plénière d'accident pour percevoir l'indemnité de chômage.

Pour comprendre le bien-fondé de la mesure législative proposée, il faut brièvement retracer les antécédents à l'origine de l'avis motivé adressé par la Commission européenne au Grand-Duché de Luxembourg en date du 27 octobre 2011.

En mars 2010, la Commission européenne a attiré l'attention du Luxembourg sur la plainte d'une ressortissante allemande concernant le rejet de sa demande de prestations de chômage par les autorités luxembourgeoises.

Au cours de sa carrière, la plaignante a travaillé en Allemagne, en France et enfin, de 1999 à 2009, au Luxembourg. Au vu des périodes d'assurance qu'elle a accomplies en France, elle reçoit depuis 2007 d'une institution de retraite française une pension de vieillesse au prorata d'un montant fort modeste. En mai 2009, la plaignante, qui résidait au Luxembourg à l'époque, a perdu son emploi au Luxembourg et s'est donc retrouvée au chômage. Elle a sollicité des prestations de chômage auprès de l'institution luxembourgeoise compétente. Malgré le fait que la plaignante répondait à la condition

d'assurance préalable (vingt-six semaines au cours des douze derniers mois), sa demande a été rejetée au motif qu'elle percevait une pension de vieillesse française, et que d'après la législation luxembourgeoise (article L. 521-3 du Code du travail), les bénéficiaires d'une pension de vieillesse n'ont pas droit aux prestations de chômage.

Dans un premier échange de correspondance avec les autorités luxembourgeoises, la Commission européenne a fait valoir que la plaignante remplissait vraisemblablement les conditions requises pour avoir droit aux prestations de chômage uniquement sur la base de dispositions nationales, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer les dispositions du règlement de coordination des prestations de sécurité sociale et que partant la prestation de chômage aurait dû être attribuée indépendamment de la perception d'une quelconque allocation versée par un autre Etat membre.

La prise de position du Gouvernement luxembourgeois arguant notamment du fait qu'en droit luxembourgeois la prestation de chômage ne relève pas de la sécurité sociale, mais est à considérer comme prestation financée par la solidarité nationale, n'a pas permis de convaincre la Commission européenne qui a adressé une lettre de mise en demeure en date du 30 septembre 2010 au gouvernement luxembourgeois. Dans sa mise en demeure, la Commission a rappelé que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les dispositions du règlement (CEE) 1408/71 prises en application de l'article 42 CE (maintenant article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE) doivent être interprétées à la lumière de l'objectif de cet article, qui est de contribuer à l'établissement d'une liberté de circulation des travailleurs migrants aussi complète que possible. Ce but des articles 39 à 42 CE (maintenant articles 45 à 48 TFUE) ne serait pas atteint si, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, les travailleurs devaient perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure la législation d'un Etat membre, notamment lorsque ces avantages représentent la contrepartie de cotisations qu'ils ont versées.

Par conséquent, la Commission a conclu que l'application de la clause de non-cumul en question dans un cas comme celui-ci, où l'intéressée perçoit une pension de vieillesse au prorata versée par un autre Etat membre et a droit aux prestations de chômage sans qu'il soit nécessaire de recourir à des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies à l'étranger, constitue une application incorrecte des articles 5 et 10 du règlement (CE) 883/2004 et de l'article 10 du règlement (CE) 987/2009 lus en combinaison avec les articles 45 à 48 TFUE. Estimant que, dès lors, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des règlements (CE) 883/2004 et 987/2009 et du TFUE, la Commission a invité le gouvernement luxembourgeois à lui faire parvenir ses observations dans un délai de deux mois.

Le gouvernement luxembourgeois a répondu à la lettre de mise en demeure par lettre en date du 20 décembre 2010. Conscient du fait que la clause de non-cumul incriminée était à l'origine d'un nombre très limité de cas de rigueur heurtant manifestement le sens de l'équité et dans le but de ne pas faire perdurer cette injustice, le gouvernement luxembourgeois a annoncé qu'il serait procédé à une modification des dispositions afférentes dans le Code du travail luxembourgeois. Cette modification viserait à compléter l'article L. 521-3 du Code du travail par un deuxième alinéa qui disposerait, en substance, que le montant d'une prestation versée par une institution étrangère serait porté en déduction de l'indemnité de chômage luxembourgeoise.

La Commission européenne a alors informé les autorités luxembourgeoises qu'une telle modification ne rendrait pas le droit luxembourgeois en la matière conforme au droit de l'Union européenne. Elle a rappelé qu'il est contraire au droit de l'Union européenne, non seulement de supprimer en totalité une prestation acquise sur la base de la seule législation nationale au motif que la personne concernée perçoit une prestation par une institution dans un autre Etat membre, mais aussi – comme il serait le cas en vertu de l'article L. 521-3 du Code du travail luxembourgeois dans sa version modifiée – d'en réduire le montant pour la même raison.

Finalement, la Commission européenne a émis le 27 octobre 2011 à l'égard du Luxembourg un avis motivé au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison du refus d'accorder une prestation de chômage acquise sur la base de la seule législation nationale en raison de la perception d'une prestation de sécurité sociale octroyée par un autre Etat membre.

Dans cet avis motivé, la Commission européenne considère que l'interprétation de la réglementation européenne et de la jurisprudence s'opposent à l'application d'une clause nationale de non-cumul interdisant la perception simultanée de prestations de chômage et d'une pension de vieillesse si, comme dans le cas de la plaignante, la personne concernée a droit auxdites prestations de chômage en vertu uniquement de la législation nationale.

La Commission européenne rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, les dispositions du règlement (CEE) 1408/71 doivent être interprétées à la lumière de l'objectif de l'article 48 TFUE qui est de contribuer à l'établissement d'une liberté de circulation des travailleurs migrants aussi complète que possible.

En guise de conclusion d'une argumentation juridique circonstanciée basée sur une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes, la Commission européenne souligne „la prohibition de l'application d'une clause anticumul dans des cas où la prestation à supprimer ou réduire a été acquise sur la base de la seule législation nationale directement sur l'objet des articles 45 à 48 TFUE. (...)

*Il s'ensuit que l'application de l'article L. 521-3 § 5 du Code du travail luxembourgeois pour refuser, comme dans le cas de la plaignante, une prestation de chômage acquise sur la base de la seule législation nationale en raison de la perception d'une prestation de sécurité sociale octroyée par un autre Etat membre, en l'occurrence une prestation de vieillesse française, est contraire aux articles 45 à 48 TFUE.*“

\*

Ainsi, pour se conformer à la jurisprudence européenne, le gouvernement a déposé le présent projet de loi proposant de supprimer de la législation nationale toute clause anticumul qui comporterait une diminution des droits que les intéressés tiennent déjà dans un autre Etat membre de l'application pure et simple de la législation nationale.

\*

### 3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Dans son avis daté du 14 mars 2012, la Chambre des Salariés marque son accord au présent projet de loi.

Dans son avis du 26 mars 2012, la Chambre de Commerce dit comprendre que la clause anticumul précitée n'est pas conforme au droit communautaire en ce qu'elle a pour effet de priver indûment les travailleurs migrants de prestations de sécurité sociale qu'ils pourraient tirer du droit national. Pour autant, elle ne partage pas la position du Gouvernement qui, en raison de cette non-conformité, a conclu à la suppression pure et simple de la clause anticumul incriminée.

La Chambre de Commerce note que l'avis motivé de la Commission européenne a pour objet de rétablir les droits des travailleurs se trouvant dans des situations qui relèvent du champ d'application du droit communautaire, c'est-à-dire des travailleurs ayant exercé la liberté de circulation des travailleurs ancrée dans les traités communautaires. A contrario, l'avis motivé n'affecte pas les situations purement nationales, dans lesquelles la clause anticumul conserve toute sa légitimité.

La Chambre de Commerce estime que la suppression pure et simple de la clause anticumul incriminée, permettra à l'avenir le cumul inconditionnel de l'indemnité de chômage avec d'autres prestations de sécurité sociale dans les situations purement nationales. Quant aux conséquences financières nationales attachées à la suppression de la clause anticumul en question, la Chambre de Commerce est d'avis que l'estimation des auteurs du projet de loi selon laquelle seules dix personnes supplémentaires par an seraient concernées par la suppression de la clause anticumul est bien en deçà de la réalité.

Par conséquent, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

Dans son avis du 26 mars 2012, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est de toute façon impossible aux Etats membres de maintenir dans leur législation nationale une quelconque disposition qui serait contraire au droit communautaire. Il est donc superfétatoire de poser la question de la justification de la condition incriminée et de se prononcer à ce sujet.

Après avoir rappelé les faits à l'origine de l'avis motivé et après avoir fait référence à la jurisprudence afférente, la Chambre des Métiers, dans son avis du 14 mai 2012, dit comprendre et respecter la position de la Commission européenne en ce que la clause anticumul a pour effet de priver indûment des travailleurs migrants de prestations qu'ils peuvent tirer du droit national. Elle ne marque cependant pas son accord avec l'option du projet gouvernemental de simplement supprimer la clause anticumul.

Elle fait donc une proposition de texte qui vise à tenir compte de la législation européenne, tout en maintenant la disposition anticumul pour les nationaux.

\*

#### 4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 13 juillet 2012, le Conseil d'Etat relève qu'en proposant de supprimer le point 5 de l'article L. 521-3 du Code du travail, qui contient une clause visant à éviter le cumul de prestations de chômage avec une pension de vieillesse ou d'invalidité ou une rente plénière d'accident, le projet va au-delà des exigences du droit européen. La modification projetée vise en effet à écarter la clause anticumul également pour les situations purement internes, qui relèvent de la seule législation nationale. Le Conseil d'Etat relève que la Chambre des Métiers critique cette façon de procéder en proposant le maintien de la clause anticumul pour les situations internes.

Le Conseil d'Etat souligne que la jurisprudence européenne citée ci-devant vise les travailleurs qui, du fait d'avoir circulé, disposent de droits acquis dans un autre Etat membre et non pas ceux qui, en tant que sédentaires, touchent des prestations en vertu de la seule législation nationale. Néanmoins, le Conseil d'Etat relève que maintenir la clause anticumul pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou d'une rente plénière d'accident acquise au Luxembourg, créerait une discrimination à rebours pour les personnes tombant sous l'application du seul droit interne. Voilà pourquoi, le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi dont l'article unique ne donne pas lieu à d'autres observations de sa part.

\*

La Commission du Travail et de l'Emploi approuve le projet de loi. Elle rejoint le Conseil d'Etat lorsqu'il estime que le maintien de la clause anticumul pour les seules situations nationales risquerait d'engendrer une nouvelle discrimination. Une telle solution privilégierait effectivement les assurés disposant d'une carrière d'assurance mixte par rapport à ceux ne pouvant faire valoir que des années d'assurance au Luxembourg.

C'est donc à bon escient que le Conseil d'Etat souligne qu'il convient d'éviter une telle situation et qu'il y a lieu de traiter toutes les personnes sur un pied d'égalité, peu importe que leurs droits soient nés au Luxembourg ou dans un autre Etat membre.

La commission relève encore que l'impact de la suppression de cette clause anticumul sera probablement très réduit, vu le maintien des six autres conditions d'ouverture prévues à l'article L. 521-3 devant être cumulativement remplies.

\*

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission du Travail et de l'Emploi, à l'unanimité, recommande à la Chambre des Députés de voter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

#### 5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

##### PROJET DE LOI

##### portant modification de l'article L. 521-3 du Code du travail

**Article unique.** Le point 5. de l'article L. 521-3 du Code du travail est supprimé.

Luxembourg, le 3 octobre 2012

*Le Rapporteur,*  
Roger NEGRI

*Le Président,*  
Lucien LUX