

N° 6374²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

portant

1. **modification de l'article L.211-11 du Code du travail;**
2. **modification de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L.511-12 du Code du travail; 2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L.511-5, L.511-7 et L.511-12 du Code du travail;**
3. **modification de la loi modifiée du 11 novembre 2009 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes; 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail**

* * *

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

(9.12.2011)

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 6374 a été déposé à la Chambre des Députés le 30 novembre 2011 par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration M. Nicolas Schmit.

Le Conseil d'Etat a avisé le projet de loi en date du 6 décembre 2011.

Lors de sa réunion du 7 décembre 2011, la Commission du Travail et de l'Emploi a désigné M. Roger Negri comme rapporteur du projet de loi. Dans cette même réunion, la commission a entendu la présentation du projet de loi par le gouvernement et elle a analysé le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat. Dans sa réunion du 9 décembre 2011, la commission a adopté le présent rapport.

*

2. OBJET ET CONTENU DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi proroge, pour une période de 12 mois, différentes dispositions légales dans le domaine du droit du travail dont la validité est actuellement limitée au 1er janvier 2012 respectivement au 31 décembre 2011.

En premier lieu, le projet propose de proroger les dispositions de la section 4 du Chapitre premier du Titre Premier du Livre II du Code du travail, relatives à l'organisation du travail et notamment à l'application d'une période de référence de quatre semaines ou d'un mois, à l'établissement d'un plan d'organisation du travail (POT) ainsi qu'à la possibilité d'introduire des périodes de référence plus longues par autorisation ministérielle ou par voie conventionnelle.

Depuis la loi modifiée du 12 février 1999 relative à la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi de 1998 qui avait introduit lesdites mesures jusqu'au 1er janvier 2004, le délai a été prorogé à plusieurs reprises. La loi du 24 juillet 2007 relative à la modification de l'article L. 211-11 du Code du travail a limité la validité de ces dispositions au 1er janvier 2012 en disposant encore qu'avant cette date il sera procédé pour une période d'observation se terminant au 31 juillet 2011 à une évaluation de l'effet de ces dispositions sur le marché de l'emploi.

Le présent projet de loi propose de proroger une nouvelle fois le délai jusqu'au 31 décembre 2012. Quant à l'évaluation, une instance d'expertise externe (le Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques – CEPS) a été chargé par le gouvernement afin d'en définir les détails. Selon le gouvernement, il a été constaté que le laps de temps prévu actuellement à l'article L. 211-11 du Code du travail aurait été insuffisant pour réaliser une vraie évaluation de l'effet des dispositions mentionnées ci-avant sur le marché de l'emploi. Le gouvernement a annoncé qu'il est prévu de réaliser une évaluation détaillée au courant des six premiers mois de l'année 2012 pour pouvoir ainsi, le cas échéant, procéder à une adaptation des textes existants. Afin d'éviter de créer un vide juridique pendant la période de la réalisation de cette évaluation, le projet de loi propose une nouvelle prolongation à durée déterminée de la validité des articles L. 211-6 à L. 211-10 jusqu'au 31 décembre 2012.

*

Ensuite, le projet de loi propose également la prolongation de différentes mesures de crise en matière de chômage partiel introduites par la loi du 17 février 2009 portant modification de divers articles du Code du travail. En effet, on constate que suite à la crise économique et financière, l'afflux de demandes d'entreprises se tournant vers le dispositif du chômage partiel a fortement augmenté entre 2008 et 2009, pour atteindre un maximum en mai 2009 avec 154 demandes. La lente reprise économique a engendré une certaine baisse des demandes à partir de la fin de l'année 2009. Cependant, au mois de novembre 2011, le nombre de demandes a de nouveau augmenté (28 demandes ont été introduites, dont 26 ont été avisées favorablement) et le nombre de personnes potentiellement concernées dépasse à nouveau, et pour la première fois depuis la fin de 2010, les 2.000 personnes.¹

D'après la récente „Note de conjoncture 3-2011“ publiée par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques du Grand-duché du Luxembourg (STATEC), les prochains trimestres seront dominés par un ralentissement de l'activité économique et une perte de dynamisme au niveau de l'emploi salarié.

Dans ce contexte, il faut prévoir un nouvel accroissement des demandes d'entreprises sollicitant l'autorisation d'avoir recours au chômage partiel. Face à ces perspectives, le présent projet propose de procéder également à une prorogation pour l'année 2012 des dérogations prévues aux articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant modification de l'article L. 511-12 du Code du travail et dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du travail.

Il importe donc de continuer à mettre à disposition des entreprises ce dispositif flexible qui a sauvé grand nombre d'emplois en permettant aux entreprises frappées par des baisses de leur activité de garder leur personnel et de poursuivre, lors de la reprise économique, leur activité avec une main-d'œuvre qualifiée.

*

Finalement, le projet de loi prévoit de proroger les dispositions de la loi modifiée du 11 novembre 2009 concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes. Le taux de chômage global se situait en octobre 2011 (selon les données provisoires fournies par l'Administration de l'Emploi) à 6%, ce qui se traduit par 14.852 demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM. Les dernières prévisions du STATEC annoncent que le taux de chômage devrait s'établir à un niveau aussi élevé pour les mois à venir et l'impact du ralentissement conjoncturel touchera vraisemblablement le marché de l'emploi au cours de l'année 2012.

¹ STATEC, Note de conjoncture 3-2011, p. 88

Le taux de chômage des jeunes se situe toujours à un niveau élevé en atteignant, selon la note de conjoncture précitée, 14,7% au 3^e trimestre 2011 contre 18,1% il y a trois ans. Même si ce taux a donc baissé, il reste inquiétant, notamment en ce qui concerne les jeunes sortant de l'école sans expérience professionnelle.

Pour éviter, d'une part, un éventuel effet de découragement auprès des jeunes et, d'autre part, pour réduire le risque de devoir parcourir une période de chômage après la sortie de l'école, respectivement l'achèvement des études, le gouvernement propose par le présent projet de loi de prolonger les dispositions de la loi modifiée du 11 novembre 2009 concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes et modifiant certaines dispositions du Code du travail.

Les mesures introduites par la loi du 11 novembre 2009 ont pour objet à la fois de lutter de manière efficace contre le chômage des jeunes diplômés, mais également contre le chômage des jeunes peu ou pas qualifiés. Le nombre des différents contrats conclus n'a depuis leur introduction pas cessé d'augmenter. Ces contrats ont ainsi offert la possibilité à un grand nombre de jeunes de faire des premières expériences sur le marché du travail.

En octobre 2010, 223 contrats d'appui emploi (CAE) et 809 contrats d'initiation à l'emploi (CIE), dont 122 contrats d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP) ont été conclus. Une année plus tard, le nombre de CAE s'élève à 282 et celui des CIE à 932, dont 194 CIE-EP.

L'existence de mesures visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes continue donc à se justifier. Même si à l'heure actuelle une évaluation complète et concluante de ces mesures n'est pas encore possible, il y a d'ores et déjà moyen de tirer certaines conclusions d'une première analyse intermédiaire.

Ainsi les premières évaluations effectuées par le CEPS fournissent des éléments sur l'impact de ces mesures appliquées depuis la fin de 2009. L'efficacité des mesures n'est pas uniforme, surtout pour ce qui est de l'insertion sur le marché du travail. Mais en revanche, les premiers résultats permettent de conclure, notamment en ce qui concerne le CIE, d'une part, à des effets positifs en matière d'embauche et, d'autre part, à l'absence d'abus de la part des entreprises qui y prennent recours.

Les conclusions provisoires se dégageant des analyses du CEPS justifient la prolongation pour une année des mesures en faveur des jeunes. Ceci permettra d'approfondir leur évaluation en profitant du recul nécessaire et, le cas échéant, de les adapter en conséquence.

Pour les CAE il s'agit désormais de garantir à ses bénéficiaires une meilleure évaluation de leurs compétences, une offre élargie de formations complémentaires améliorant leur chance d'insertion sur le marché du travail et, tout particulièrement, un suivi ainsi qu'un encadrement et un appui en vue de l'insertion dans l'emploi.

De cette manière le suivi des jeunes bénéficiaires d'une mesure pour l'emploi est constamment optimisé. Il est donc proposé, en attendant l'évaluation définitive qui pourrait, le cas échéant, mener à une réforme complète du dispositif, de proroger les mesures existantes pour une durée supplémentaire de 12 mois jusqu'au 31 décembre 2012.

*

3. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 6 décembre 2011, le Conseil d'Etat ne soulève pas d'objection fondamentale à l'égard des dispositions du projet de loi. Il réitère toutefois certaines réserves formulées déjà dans des avis antérieurs à l'égard du principe même de la prolongation répétée de mesures légales essentiellement temporaires prises dans un contexte de crise. Il est renvoyé à cet égard au commentaire des articles. Le texte légal proprement dit du projet ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

*

Il faut noter que, compte tenu du dépôt tardif du projet de loi, les avis des chambres professionnelles n'ont pas pu parvenir à la Chambre des Députés avant l'adoption du présent rapport.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article premier du projet de loi modifie l'article L. 211-11 du Code du travail qui actuellement limite au 1er janvier 2012 la validité des articles L. 211-6 à L. 211-10. Le projet prolonge jusqu'au 31 décembre 2012 la validité de ces articles relatifs à l'organisation du travail et notamment à l'application d'une période de référence de quatre semaines ou d'un mois, l'établissement d'un plan d'organisation du travail (POT) ainsi qu'à la possibilité d'introduire des périodes de référence plus longues par autorisation ministérielle ou par voie conventionnelle au 31 décembre 2012 afin d'éviter un vide juridique en attendant une évaluation approfondie des effets de ces dispositions sur le marché de l'emploi.

Le Gouvernement souligne que la date de la fin de la période d'observation reste inchangée afin de garantir un laps de temps suffisant pour réaliser une évaluation détaillée au courant des six premiers mois de l'année 2012 pour pouvoir ainsi, en cas de besoin, procéder à une adaptation conséquente des textes existants avant le 31 décembre 2012.

Dans son avis du 6 décembre 2011, le Conseil d'Etat souligne qu'il n'entend pas discuter l'opportunité de cette prorogation. Il rappelle cependant son opposition constante à l'égard des clauses de temporisation, qui sont contraires au principe de la sécurité juridique, et il maintient donc à cet égard sa position formulée dans son avis du 5 juin 2007 concernant le projet de loi relatif à la modification de l'article L. 211-11 du Code du travail (doc. parl. 5714).

Au vu des explications du gouvernement, la Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'il est effectivement prématuré de se prononcer sur l'effet qualitatif sur le marché de l'emploi des mesures en cause. Dans ces conditions et en attendant les résultats de l'étude détaillée à effectuer, la Commission peut donner son aval à la nouvelle prolongation temporaire pour l'année 2012 proposée par le projet de loi. Toutefois, la Commission estime qu'il y a lieu d'éviter que l'on doive procéder fin 2012 à une nouvelle prolongation in extremis des mesures en cause. Voilà pourquoi, elle invite le Gouvernement à réaliser cette étude qualitative au cours du 1er semestre 2012 et d'en tirer, le cas échéant, en temps utile les conséquences législatives qui pourront s'en dégager.

Article 2

Cet article reprend les articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail pour les compléter en vue de les proroger de 12 mois jusqu'au 31 décembre 2012.

Il s'agit des mesures mises en place pour prévenir les licenciements conjoncturels et maintenir ainsi un niveau satisfaisant de l'emploi en période de difficultés économiques à caractère général. Ces mesures concernent principalement les modalités de la prise en charge par le Fonds pour l'emploi de l'indemnité de compensation versée aux salariés d'entreprises en difficultés et déclarées éligibles au chômage partiel.

Le Conseil d'Etat prend acte de ce que le Gouvernement justifie cette prorogation par l'incertitude économique actuelle qui entraîne d'ores et déjà une légère augmentation du recours au chômage partiel et il n'entend pas s'opposer à cette prorogation.

Compte tenu de la situation économique difficile actuelle et des perspectives incertaines, la Commission du Travail et de l'Emploi approuve la prolongation proposée. La Commission souligne que l'instrument du chômage partiel a fait ses preuves en temps de crise en permettant de sauvegarder de nombreux emplois.

Article 3

L'article 3 du projet modifie toutes les références à la date d'échéance des mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes introduites par la loi modifiée du 11 novembre 2009 pour proroger leur validité jusqu'au 31 décembre 2012. Dorénavant, tous les contrats conclus jusqu'au 31 décembre 2012 continueront donc à être régis par le dispositif en question.

Rappelons que la loi précitée a prévu d'un côté une adaptation des deux mesures existantes, à savoir le CIE (contrat d'initiation à l'emploi) et le CAE (contrat d'appui emploi) créés par la loi du

22 décembre 2006; ces mesures sont désormais ouvertes également aux jeunes diplômés. De l'autre côté, cette loi a introduit un nouvel instrument, le CIE-EP (contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique), réservé aux jeunes diplômés qui n'éprouveraient pas de difficulté à intégrer le marché du travail en temps de conjoncture normale.

Face à la proposition du Gouvernement de proroger une nouvelle fois les mesures en question pour la durée d'une année, le Conseil d'Etat voit largement confirmées ses craintes exprimées dans son avis du 16 novembre 2010 relatif au projet de loi concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes et modifiant certaines dispositions du Code du travail. Dans cet avis, le Conseil d'Etat avait exprimé ses réserves quant aux prolongations successives de ces mesures dans la mesure où des dispositions introduites dans une situation d'urgence pour pallier une crise limitée dans le temps deviendront des mesures de longue durée. Le Conseil d'Etat n'entend cependant pas s'opposer au présent projet.

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance des explications du gouvernement suivant lesquelles une évaluation provisoire montrerait des résultats encourageants en ce qui concerne l'efficacité du CIE-EP. Les analyses effectuées jusqu'à ce jour ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions définitives concernant l'effet sur l'emploi des jeunes des mesures dans leur ensemble. Il y a donc lieu d'affiner encore l'évaluation qualitative y relative. En attendant, la Commission peut marquer son accord avec la prolongation proposée tout en insistant une nouvelle fois sur la nécessité de procéder sans tarder aux analyses concluantes qui s'imposent.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission du Travail et de l'Emploi recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

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

PROJET DE LOI 6374

portant

- 1. modification de l'article L. 211-11 du Code du travail;**
- 2. modification de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du travail; 2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du travail;**
- 3. modification de la loi modifiée du 11 novembre 2009**
 - 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes;**
 - 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail**

Art. 1er L'article L. 211-11 du Code du travail est modifié comme suit:

„**Art. L. 211-11.** La validité des articles L. 211-6 à L. 211-10 est limitée au 31 décembre 2012, étant entendu que les effets financiers, administratifs et autres attachés à des opérations effectuées sur base des textes en question avant la date précitée continuent leurs effets jusqu'à la limite le cas échéant prévue par les textes applicables.

Avant cette date, il sera procédé, pour une période d'observation se terminant au 31 juillet 2011, à une évaluation de l'effet de ces dispositions sur le marché de l'emploi.“

Art. 2. Les articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail sont modifiés comme suit:

„**Art. 2.** Par dérogation à l'article 1er, l'indemnité de compensation, versée par l'employeur dans le cadre de l'article L. 511-12 du Code du travail au cours des années 2009, 2010, 2011 et 2012 est entièrement remboursée par l'Etat.

Au cours des années 2009, 2010, 2011 et 2012 l'indemnité de compensation sera remboursée par l'Etat à l'employeur selon les mêmes procédures et modalités en cas de chômage de source structurelle, si un plan de maintien dans l'emploi a été conclu et homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, conformément à l'article L. 513-3 du Code du travail.

Art. 3. Par dérogation aux articles L. 511-5 et L. 511-7, paragraphe 1er du Code du travail, les décisions visées à l'article L. 511-4, paragraphes 2, 3 et 4, prises au cours des années 2009, 2010, 2011 et 2012 sont valables jusqu'au 31 décembre 2012 et la réduction de la durée de travail peut excéder par mois cinquante pour cent de la durée de travail sans pouvoir dépasser en fin d'année cinquante pour cent de la durée légale ou conventionnelle du temps de travail des salariés concernés.“

Art. 3. La loi modifiée du 11 novembre 2009 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes; 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail, est modifiée comme suit:

1. Le premier alinéa de l'article 1er prend la teneur suivante:

„**Art. 1er.** Jusqu'au 31 décembre 2012, les dispositions suivantes, dérogatoires aux mesures en faveur de l'emploi des jeunes instituées par le Code du travail sous le chapitre III du titre IV du livre V, sections 1 et 2, sont applicables:“

2. L'article 2 prend la teneur suivante:

„**Art. 2.** Pour une période se terminant le 31 décembre 2012, le contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29 du Code du travail est élargi d'un volet expérience pratique dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 3 à 11 qui suivent.“

3. Le paragraphe (2) de l'article 14 prend la teneur suivante:

„(2) Les contrats conclus jusqu'au 31 décembre 2012 continueront à être régis par les dispositions de la présente loi.“

Luxembourg, le 9 décembre 2011

Le Rapporteur,
Roger NEGRI

Le Président,
Lucien LUX

