

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 03 décembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 octobre et 19 novembre 2012 ainsi que de la réunion jointe (Comexbu) du 5 novembre 2012
2. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail
- Rapporteur : Monsieur Roger Negri

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6404 Projet de loi portant modification :
 - 1) du Code du travail ;
 - 2) du Code pénal ;
 - 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;
 - 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;
 - 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;
 - 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
 - 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
 - 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
- Rapporteur : Monsieur Roger Negri

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
5. 6498 Projet de loi portant modification de l'article L. 211-11 du Code du travail
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6499 Projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail
- Désignation d'un rapporteur

- Présentation et examen du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

6. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri
 - Bilan intermédiaire et calendrier des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Marc Spautz

M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
M. Tom Goeders, Ministère des Affaires étrangères

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 octobre et 19 novembre 2012 ainsi que de la réunion jointe (Comexbu) du 5 novembre 2012**

Les projets de procès-verbal des réunions des 15 octobre et 19 novembre 2012 ainsi que de la réunion jointe (Comexbu) du 5 novembre 2012 sont approuvés.

2. 6373 **Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail**

Dans son avis complémentaire du 9 octobre 2012, le Conseil d'Etat approuve les deux amendements parlementaires du 5 juillet 2012.

Suite à un bref échange de vues, le projet de rapport établi et présenté par le rapporteur M. Roger Negri est adopté par la commission à l'unanimité.

- 3. 6404 Projet de loi portant modification :**
- 1) du Code du travail ;**
 - 2) du Code pénal ;**
 - 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
 - 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;**
 - 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;**
 - 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;**
 - 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;**
 - 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;**
 - 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**

La commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur base d'un document de travail synoptique juxtaposant les amendements parlementaires du 24 octobre 2012 et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 novembre 2012.

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat constate que la commission l'a suivi en introduisant des sanctions administratives en dehors des cinq cas visés à l'article 9 de la directive et pour lesquels une sanction pénale est exigée.

La commission a proposé d'introduire un alinéa 3 à l'article L-572-4 du Code du travail aux termes duquel: « Un recours contre la décision du ministre est ouvert devant le tribunal administratif ».

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de supprimer cet alinéa dans la mesure où le recours en annulation devant le tribunal administratif est régi par le droit commun, à moins que l'intention de l'amendement n'ait été d'introduire un recours en réformation. Or le Conseil d'Etat développe un argumentaire juridique aboutissant à la conclusion que le recours en annulation de droit commun est amplement suffisant et que l'alinéa 3 est par conséquent à omettre.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à la position du Conseil d'Etat; l'alinéa 3 précité est donc supprimé.

Amendements 3 à 8

Sans observation du Conseil d'Etat.

Amendement 9

Selon le libellé de l'amendement, l'Inspection du travail et des mines (ITM) est tenue de communiquer chaque année au ministre ayant le Travail dans ses attributions le nombre d'inspections réalisées par elle au cours de l'année précédente ainsi que le résultat, et ceci tant en chiffres absolus qu'en pourcentage des employeurs pour chaque secteur identifié sur base de l'analyse des risques.

Dans son avis du 12 juin 2012, le Conseil d'Etat avait proposé d'omettre l'alinéa final de l'article I, 2°, sous f), ceci au motif que, selon l'article 14, paragraphe 2, alinéa 2 de la directive, les Etats membres sont de toute façon tenus de communiquer chaque année ces données à la Commission européenne. Cette disposition ne doit toutefois pas figurer dans la loi dans la mesure où il s'agit d'une obligation exclusivement à charge de l'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat considère que le libellé de l'amendement ne donne pas de sens. En effet, l'Etat est tenu de communiquer « toutes les inspections » réalisées au cours de l'année dans les secteurs d'activité dans lesquels se concentre l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire. Or, l'ITM n'est qu'une parmi quatre instances chargées de procéder, selon l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 et l'article L. 573-1 du Code du travail, à ces inspections.

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait dès lors pour le moins indiqué d'imposer la même obligation aux trois autres corps. Par ailleurs, et dans la mesure où les données ainsi communiquées au ministre doivent être réunies dans un seul document à transmettre à la Commission, le ministre est certainement mieux outillé pour établir les statistiques réclamées par celle-ci. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'omettre l'amendement.

Compte tenu de l'ensemble des arguments invoqués, la commission décide de renoncer à cet amendement et de se rallier finalement à l'avis initial du Conseil d'Etat en supprimant l'alinéa final de l'article I, 2°, sous f).

Amendement 10

Cet amendement fait suite à l'observation du Conseil d'Etat ayant insisté sur l'institution d'un mécanisme d'information en imposant au procureur d'Etat une obligation d'informer les services du ministère concerné de toute condamnation. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat propose de remplacer aux articles IV à VI, VIII et IX, dans les alinéas 1^{ers} respectifs des nouvelles dispositions, les termes « les entreprises » par « les employeurs ».

En effet, aux termes de l'article L. 572-2 nouveau, l'employeur se définit comme « toute personne physique ou morale, telle que définie par l'article L. 611-2, point 2, y compris les entreprises de travail intérimaire ». Aux termes de l'article L. 611-2, point 2, l'employeur se définit comme étant « toute personne physique ou morale qui est titulaire de la relation de travail avec le salarié et qui a la responsabilité de l'entreprise ou de l'établissement ». Dans la mesure où le droit pénal s'applique tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, mais non pas aux « entreprises », terme inapproprié en droit pénal, cette adaptation paraît nécessaire.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à cette modification de terminologie juridique.

Quant à la proposition de compléter chacune des dispositions modificatives figurant dans les articles précités chaque fois par un alinéa final nouveau afin d'instituer un mécanisme d'information à charge du Procureur général d'Etat, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait plus logique de faire figurer cette obligation d'information non pas dans chacune des lois

citées dans le contexte de ces amendements mais d'insérer les modalités de l'obligation d'information dans une disposition unique qui devrait figurer en tant qu'alinéa 2 à l'article L. 572-5 nouveau (ancien article L. 572-4) du Code du travail.

Cet alinéa serait libellé comme suit:

« Le Procureur général d'Etat informe les ministres ayant respectivement l'Economie, les Classes moyennes, la Recherche et les Finances dans leurs attributions des condamnations prononcées contre les employeurs pour infraction aux dispositions interdisant le travail clandestin et l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Les alinéas 2 nouveaux proposés à l'endroit des articles IV, V, VI, VIII et IX pourraient ainsi être omis.

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

Amendement 11

Cet amendement vise à modifier l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration alors que le projet de loi initial prévoyait l'abrogation pure et simple de cette disposition.

Selon le libellé proposé, tous les agents de contrôle visés à l'article L. 573-1 du Code du travail seraient désormais compétents pour procéder sur le lieu de travail à des contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers.

Sont dès lors visés, à part les membres de l'ITM, les officiers et agents de la Police grand-ducale, les agents des Douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, et les fonctionnaires, à partir du grade de commis adjoint, du département délivrant les autorisations d'établissement dûment mandatés à cet effet par le ministre du ressort.

Le Conseil d'Etat s'interroge si cette compétence conjointe accordée à quatre corps différents est de nature à assurer une simplification administrative et une intervention efficace dans l'intérêt de la mission ainsi confiée tant dans le contexte de l'article L. 573-1 du Code du travail que de l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

La question s'est posée également si le fait de confier à l'ITM des missions dans le cadre de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et dès lors des missions de police des étrangers, est compatible avec la Convention n° 81 sur l'inspection du travail de 1947 de l'Organisation internationale du travail, et notamment à ses articles 3, 6 et 17.

Or, selon le libellé proposé dans la nouvelle mouture de l'article 137 de la loi susmentionnée du 29 août 2008, l'intervention de l'ITM est cantonnée aux « contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers ». Le rattachement de la mission aux dispositions protectrices d'ordre public du Code du travail est ainsi désormais clairement mis en évidence.

Le Conseil d'Etat estime que le fait d'employer des salariés de pays tiers en situation irrégulière, souvent dépourvus de toute protection sociale, constitue nécessairement une atteinte grave aux droits sociaux de ces personnes. Le rôle de l'ITM ne se réduit pas à une mission répressive. L'ITM est au contraire le seul intervenant chargé de veiller, de par ses missions générales, prioritairement aux intérêts des salariés en situation irrégulière, victimes des agissements d'employeurs ayant recours à leurs services.

Le recrutement de personnes en vue de l'exploitation de leur travail forcé ou dans des conditions contraires à la dignité humaine constitue une infraction qui, aux termes des articles 382-1, (1) et (2), et 382-2(1) du Code pénal, peut être puni jusqu'à une peine de réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de 50.000 à 100.000 euros.

Le Conseil d'Etat note encore que, conformément à l'article final du projet initial, l'ITM se voit autorisée à procéder exceptionnellement, par dérogation à l'article 10 de la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, à l'engagement supplémentaire de cinq fonctionnaires pour assurer précisément « la surveillance de l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ».

L'ITM est ainsi le seul service parmi les quatre visés à l'article 137 de la loi du 29 août 2008 à voir ses effectifs renforcés de manière significative pour assurer les missions dévolues par l'article 137 nouveau et l'article L. 573-1 du Code du travail.

Au terme de ses développements, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Amendement 12

Sans observation.

* * *

La commission ayant à présent terminé l'instruction du texte, le rapporteur M. Roger Negri est chargé de présenter un projet de rapport au cours de la prochaine réunion.

4. 6498 Projet de loi portant modification de l'article L. 211-11 du Code du travail

M. Roger Negri est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Le représentant du Ministère du Travail et de l'Emploi présente brièvement le projet de loi qui vise à proroger les dispositions prévues à 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.

La validité de ces dispositions est actuellement limitée au 31 décembre 2012 par l'article L. 211-11 qui dispose 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.

Cette évaluation par le CEPS a été réalisée entre-temps et une présentation des principaux résultats constatés a été faite au Comité permanent du travail et de l'emploi lors de sa réunion du 3 octobre 2012.

Dans le cadre des discussions qui ont suivies cette présentation les partenaires sociaux étaient unanimes à constater que les résultats de l'enquête devraient être analysés de façon approfondie par un sous-groupe de travail du Comité permanent du travail et de l'emploi, afin de décider d'une éventuelle modification des dispositions légales actuelles.

Sur base des travaux de ce sous-groupe un projet de loi sera élaboré visant à consolider les mesures concernées de façon définitive.

Considérant néanmoins que bon nombre de conventions collectives prévoient actuellement des périodes de référence sur base de l'article L. 211-8, il est proposé dans l'immédiat, et pour éviter de créer un vide juridique, de proroger les mesures existantes pour la durée de trois ans, durée maximale de validité des conventions collectives de travail prévue à l'article L. 162-9 du Code du travail.

L'article unique de ce projet de loi se propose dès lors de proroger, dans un nouvel article L. 211-11, la durée de validité des articles L. 211-9 à L. 211-10 du Code du travail et d'abroger en même temps l'actuel alinéa deux de ce même article qui est devenu superfétatoire, alors que l'évaluation, qui servira de base aux discussions à mener, a déjà été réalisée.

Dans son avis du 27 novembre 2012, le Conseil d'Etat a pris acte de la volonté du Gouvernement d'élaborer un projet de loi visant à consolider les mesures concernées de façon définitive. Il constate que cette démarche répond à ses critiques réitérées, exprimées dans ses avis précédents, par rapport à l'introduction de clauses de temporisation. Il n'entend partant pas s'opposer à l'ultime prorogation proposée par le projet de loi sous avis.

Suite à un bref échange de vues, la commission marque son accord avec le projet de loi et le rapporteur est chargé de présenter un projet de rapport au cours de la prochaine réunion.

5. 6499 Projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail

M. le président Lucien Lux est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Le projet de loi a pour objet le relèvement du salaire social minimum au 1^{er} janvier 2013 à raison de 1,5 pour cent, ce qui aura pour effet de refixer les montants applicables comme suit:

	Montant actuel		Montant proposé		Augmentation
	(n.i. 100)	(n.i. 756,27)	(n.i. 100)	(n.i. 756,27)	
SSM mensuel	244,16	1846,51	247,82	1874,19	27,68
SSM qualifié mensuel	292,99	2 215,81	297,38	2249,03	33,22
SSM horaire	1,4113	10,6735	1,4325	10,8335	0,16
SSM qualifié horaire	1,6936	12,8082	1,7190	13,0002	0,192

Aux termes de l'article L. 222-2 du Code du travail, le niveau du salaire social minimum est fixé par la loi sur base d'un rapport biennuel sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus.

Dans son avis du 27 novembre 2012, le Conseil d'Etat considère que le relèvement du salaire social minimum devrait se justifier tant au regard du contexte économique qu'au regard de l'évolution des salaires. Or, le descriptif de la situation et des perspectives économiques pourrait induire une appréciation mitigée sur le fondement économique du relèvement envisagé. S'il est vrai que l'augmentation envisagée du salaire social minimum relève de l'opportunité politique, le Conseil d'Etat se demande toutefois si l'intervention requise du législateur n'est pas motivée par le souci de permettre à celui-ci de fonder son appréciation en prenant en considération tous les éléments entrant en ligne de compte et non seulement en enregistrant le résultat d'une méthodologie statistique appliquée.

L'exposé des motifs estime à près de 22 millions d'euros le coût supplémentaire pour l'économie engendré par le relèvement du salaire social minimum, y compris l'augmentation des cotisations de sécurité sociale imputée à l'évolution du plafond cotisable.

Le Conseil d'Etat constate que le projet sous avis est en contradiction avec la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui exige que l'impact sur le budget de l'Etat soit évalué.

La commission procède à l'examen des articles.

Article 1^{er}

La modification de l'article L. 222-9 du Code du travail envisagée par l'article sous revue fixe le salaire social minimum à 247,82 euros au nombre 100 de l'indice du coût de la vie.

Comme l'alinéa 2 de l'article précité ne subit aucune modification, le Conseil d'Etat estime que pour des raisons légistiques, il y a lieu de limiter la modification envisagée à l'alinéa 1^{er} de l'article L. 222-9 du Code du travail et de supprimer l'alinéa 2. Le dispositif introductif se lira donc comme suit:

« **Art. 1^{er}.** L'article L. 229-9, alinéa 1, du Code du travail prend la teneur suivante: (...) ».

Le Conseil d'Etat remarque encore que la légistique formelle permet d'écrire les nombres complexes en chiffres. Par conséquent, il y a lieu de supprimer les termes « deux cent quarante-sept euro et quatre-vingt-deux cent » ainsi que les parenthèses encadrant le nombre 247,82 euros, le mot euro étant en l'occurrence à mettre au pluriel.

La Commission du Travail et de l'Emploi reprend ces propositions textuelles du Conseil d'Etat.

Article 2

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2013. Les nouveaux montants du salaire social minimum seront donc applicables à partir de cette date.

*

La commission marque son accord avec le projet de loi et le rapporteur est chargé de présenter son rapport au cours d'une réunion fixée au jeudi, le 13 décembre 2012, à 13.30 heures.

6. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

En revenant brièvement sur l'entrevue avec la nouvelle direction de l'ADEM au sein des localités de cette dernière en date du 5 novembre 2012, le président M. Lucien Lux qualifie cette rencontre de positive et encourageante pour l'avenir. La commission partage cette appréciation.

En ce qui concerne la continuation des travaux, il convient de rappeler d'abord le voyage à Coblenz en date du mercredi, 23 janvier 2013. Schématiquement, le programme provisoire se présente comme suit:

- Départ en autobus à Luxembourg vers 7.30 hrs
- Arrivée à Coblenz vers 10.00 hrs: Entrevue avec le Prof. Dr. Stefan Sell, Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften, dans les localités de la Hochschule Koblenz
- Déjeuner
- à partir de 14.00/14.30 hrs: Visite de la Arbeitsagentur Koblenz et du Jobcenter Koblenz et entrevue avec les responsables de ces instances
- vers 17.30 hrs: retour à Luxembourg - arrivée vers 20.00 hrs

Les autorités allemandes et le professeur Dr Sell ont entre-temps manifesté leur accord.

Ensuite, la commission fixe au lundi, le 28 janvier 2013 à 10.30 heures les entrevues avec des responsables des départements des ressources humaines d'entreprises représentatives de différents secteurs de l'économie, à savoir:

- l'entreprise Dussmann, pour le secteur à bas salaires,
- l'entreprise GoodYear, pour le secteur de l'industrie,
- une entreprise ou un établissement du secteur d'activités Horeca, pour le secteur touristique.

L'objet de ces entrevues sera d'étudier la qualité et l'efficacité des relations des responsables du recrutement de ces entreprises avec le service de placement de l'ADEM, en se penchant plus particulièrement sur le rôle des consultants externes à l'ADEM issus de ces entreprises.

Dans le cas de l'HORECA, d'autres sujets à aborder auront trait aux profils des salariés occupés dans le secteur, aux potentialités que le secteur offre aux demandeurs d'emploi issus d'une mesure pour l'emploi en vue de la réintégration sur le premier marché de l'emploi ainsi qu'aux relations avec l'ADEM.

A l'issue de ces entrevues, la commission aura une nouvelle entrevue avec le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, notamment aussi au sujet des conclusions à tirer de l'évaluation des mesures pour l'emploi.

Luxembourg, le 7 décembre 2012

Le Secrétaire
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux