

N° 6521¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V
du Code du travail**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.1.2013)

Par dépêche du 12 décembre 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Lors de l'adoption de son avis, le Conseil d'Etat ne disposait d'aucun avis d'une des chambres professionnelles consultées.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis propose une révision du chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail portant sur l'insertion des jeunes dans la vie active.

Depuis 2009, le Gouvernement a prévu par des lois spéciales annuelles des dérogations temporaires aux dispositions figurant sous le chapitre III sur l'emploi des jeunes. Ces mesures temporaires visaient à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes et concernaient les contrats d'appui-emploi (CAE), les contrats d'initiation à l'emploi (CIE) et les contrats d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP). Elles sont venues à expiration le 31 décembre 2012, de sorte que le dispositif figurant au chapitre III sur l'insertion des jeunes dans la vie active est de nouveau entièrement applicable depuis le 1er janvier 2013.

Les auteurs du projet de loi sous avis indiquent que le Ministère du travail et de l'emploi a procédé à plusieurs reprises à l'évaluation de l'efficacité des différentes mesures en faveur de l'emploi et que le bilan de ces évaluations aurait été globalement positif. Comme annoncé en 2011, le Gouvernement a approfondi l'évaluation des mesures temporaires et vient à la conclusion qu'il est nécessaire de maintenir lesdites mesures et de continuer à accompagner les jeunes, diplômés ou non, afin que leur intégration à long terme sur le marché luxembourgeois soit garantie. Les enseignements tirés des évaluations effectuées servent de base à la révision du dispositif actuel.

Dans son avis du 6 octobre 2009 relatif au projet de loi concernant certaines mesures visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes (doc. parl. n° 6068²), le Conseil d'Etat s'était prononcé en faveur de l'introduction du dispositif proposé dans le Code du travail en réprouvant le recours à des clauses de temporisation qui sont contraires au principe de la sécurité juridique. Il peut donc marquer son accord à la démarche actuelle du Gouvernement visant à réviser complètement le chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail actuellement en vigueur. Cependant, le Conseil d'Etat regrette que le projet de loi reproduise l'intégralité du chapitre III concernant l'insertion des jeunes dans la vie active, y compris les articles ne faisant l'objet d'aucune modification, et omette d'énoncer de manière expresse les modifications des différents articles du Code du travail. Cette approche contraire aux principes légistiques enlève toute lisibilité aux modifications envisagées.

Même si l'intégralité du chapitre III est soumise à l'avis du Conseil d'Etat, il n'entend pas revenir sur les articles qui restent inchangés par rapport à leur version actuellement en vigueur, et notamment sur les articles L. 543-6, L. 543-14, L. 543-30, L. 543-32, L. 543-33 et L. 543-34 du Code du travail. Il se limitera à l'examen des seules modifications qui sont apportées au texte actuel dudit chapitre.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Article L. 543-1

Pour mieux cibler la mesure CAE sur les demandeurs d'emploi qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi sur le marché de l'emploi, la durée minimum d'inscription à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) passe de 1 à 3 mois. Cette même durée figure à l'article L. 543-15 pour la mesure CIE.

Une exception est prévue au paragraphe 2 pour le jeune demandeur d'emploi qui est orienté vers un apprentissage.

Ces modifications ne donnent pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat approuve par ailleurs le remplacement des termes „et/ou“ par ceux de „et“ ou „ou“ à travers le chapitre III.

Le Conseil d'Etat constate que si les auteurs remplacent à plusieurs reprises le terme „jeune“ par „jeune demandeur d'emploi“, ils ne le font cependant pas de façon systématique. Il se demande s'il n'y aurait pas lieu d'harmoniser la terminologie à travers l'ensemble du texte du chapitre III, et de remplacer les termes „jeune“ (p. ex. *in fine* de l'article sous revue) ou „bénéficiaire“ (p. ex. à l'article L. 543-9) par ceux de „jeune demandeur d'emploi“.

Article L. 543-2

La durée initiale du CAE est fixée à douze mois. Selon les auteurs, la période minimale de trois mois actuellement prévue ne permet pas d'encadrer le jeune de façon satisfaisante. Par contre, la durée maximale de la prolongation, qui est actuellement de neuf mois, est rapportée à six mois.

La décision de prolongation est désormais prise par le directeur de l'ADEM et non plus par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions. Ce changement de compétence en faveur du directeur de l'ADEM se retrouve également à l'endroit de l'article L. 543-18 et de l'article L. 543-19 du Code du travail et vise à centraliser toutes les décisions pour assurer une meilleure coordination.

La décision de prolongation prend en compte le résultat des évaluations individuelles que le nouveau dispositif se propose d'introduire.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à ces modifications.

D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat propose la suppression des termes „le cas échéant“ qui n'apportent aucune plus-value au texte.

Article L. 543-3

Le projet de loi porte la durée hebdomadaire de travail limitée actuellement à 32 heures à 40 heures. La plage de 8 heures devait permettre au jeune de chercher activement un emploi et de participer à des formations. Le nouveau texte crée une obligation pour le promoteur de permettre aux jeunes de participer à des formations et à des activités de recherche d'un nouvel emploi. Le jeune demandeur d'emploi doit faire certifier sa participation à un entretien d'embauche par l'employeur potentiel et le certificat est à remettre au promoteur et à l'ADEM. Comme il ne résulte pas clairement du texte proposé à qui incombe l'obligation d'envoyer le certificat au délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'ADEM, le Conseil d'Etat recommande de préciser le texte de l'article sur ce point. Selon la solution retenue, la dernière phrase de l'alinéa 5 de l'article sous revue pourrait prendre la teneur suivante: „Le jeune demandeur d'emploi est tenu de remettre ce certificat au promoteur, ainsi que de l'envoyer, en copie, au délégué ...“ (*alternativement*: „... au promoteur, qui devra l'envoyer, en copie, au délégué ...“).

Les auteurs soulignent que cette modification devra permettre „de mieux encadrer le jeune et de veiller à ce qu'il utilise la totalité de ses heures de travail à des activités liées à l'augmentation de son

employabilité“. Le Conseil d’Etat n’est pas convaincu que cet encadrement rigoureux serve effectivement les intérêts du jeune demandeur d’emploi et lui permette de trouver plus vite un emploi.

Article L. 543-4

Le projet de loi met l’accent sur la notion de „contrat“ que le jeune demandeur d’emploi doit signer, de sorte que les termes „mise à disposition“ sont remplacés par ceux de „contrat d’appui-emploi“ et de „conclusion de contrat“.

Le Conseil d’Etat s’interroge sur l’intention des auteurs quant à ce changement de terminologie, alors que l’article L. 543-6 du Code du travail reste inchangé.

Dans son avis du 4 avril 2006 relatif au projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d’une bonification d’impôt sur le revenu en cas d’embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l’emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes (doc. parl. n° 5501⁴), le Conseil d’Etat s’était interrogé sur la nature juridique de la mesure CAE et notamment sur l’absence de relation contractuelle entre le promoteur et le jeune et sur les organes compétents en matière de litiges, ainsi que les procédures y relatives.

De l’avis du Conseil d’Etat, la seule modification de terminologie ne devrait pas résoudre la question relative à l’interprétation de la nature juridique du CAE. Par conséquent, il estime que la modification de la terminologie n’apportera pas de réponse au problème lié à la détermination des organes compétents en matière de litiges, ainsi que les procédures y relatives.

La possibilité de fixer les éléments du plan de formation par voie de règlement grand-ducal prévue à l’alinéa 3 de l’article sous revue est supprimée, de même que la durée minimale de 16 heures par mois prévue à l’alinéa 4 pour la formation. Désormais, le contenu du plan de formation sera établi par le promoteur, le tuteur et le jeune demandeur d’emploi et le nombre d’heures affectées à la formation est déterminé au cas par cas.

Dans la mesure où les modifications proposées sont appelées à rendre l’aspect formation dans le cadre du CAE le plus efficace possible afin de permettre aux jeunes de combler certains manques de compétences qui les empêchent de trouver un emploi sur le premier marché du travail, le Conseil d’Etat peut y marquer son accord.

Article L. 543-5

Le Conseil d’Etat renvoie à ses observations sous l’article qui précède en ce qui concerne la modification de terminologie.

La désignation d’un tuteur par le promoteur à l’intérieur de l’établissement est censée assurer un meilleur encadrement du jeune. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Les paragraphes 3 et 4 sont supprimés au présent article alors que l’article L. 543-9 introduit une procédure d’évaluation qui remplace le dispositif actuel.

Dans l’optique des auteurs, qui est contraire à celle du Conseil d’Etat, le chapitre III prévu par le projet de loi ne constitue pas une version coordonnée dudit chapitre, mais un nouveau texte. Il devra donc comporter une nouvelle numérotation continue des articles et des paragraphes. Ainsi, le paragraphe 5 deviendra le paragraphe 3 suite à l’abrogation des paragraphes 3 et 4 existants.

Article L. 543-6

Sans observation.

Article L. 543-7

Cet article introduit la possibilité pour l’ADEM de mettre fin au contrat d’appui-emploi en cours d’exécution. Si les auteurs persistent à maintenir la nouvelle terminologie qui met l’accent sur l’aspect „contrat“, il y aura lieu d’adapter la terminologie en conséquence et de remplacer les termes „mettre fin“ par „résilier“.

De même, le terme „annulations“ est inapproprié alors que dans les hypothèses prévues le contrat est résilié et non pas annulé.

Afin d’éviter tout arbitraire, le Conseil d’Etat insiste sur la suppression des termes „le cas échéant“.

Article L. 543-8

Sans observation.

Article L. 543-9

La modification principale à cet article réside dans l'introduction d'une première évaluation individuelle après six mois et d'une seconde évaluation huit semaines avant la fin du contrat. Ces évaluations consistant en des entretiens entre bénéficiaire, tuteur et ADEM devront permettre à mieux cibler les besoins du jeune à différents stades de l'encadrement et à établir un certificat de fin de mesure.

Le Conseil d'Etat approuve le nouveau dispositif dans la mesure où il vise à atteindre l'objectif du projet de loi consistant à renforcer l'encadrement du jeune.

Article L. 543-10

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article L. 543-7 quant à la suppression des termes „le cas échéant“.

Article L. 543-11

Le projet de loi procède à un remaniement substantiel de cet article relatif aux indemnités payées au jeune et à la participation financière des promoteurs et du Fonds pour l'emploi. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à l'institution de taux variables de l'indemnité fixés respectivement à cent pour cent, quatre-vingts pour cent et cent trente pour cent du salaire social minimum en fonction des trois catégories spécifiées dans le projet de loi. L'introduction d'une prime de mérite facultative à charge du promoteur ne donne pas lieu à observation.

L'augmentation de la participation financière du promoteur, qui passe de 15 à 25 pour cent durant les douze premiers mois et à cinquante pour cent en cas de prolongation, vise à encourager le promoteur à offrir le plus rapidement possible un emploi définitif au lieu de prolonger la mesure plus longtemps.

Le nouveau paragraphe 5 prévoit que le promoteur reçoit le remboursement des charges patronales sur une période de douze mois d'emploi après l'embauche du jeune avec un contrat à durée indéterminée, sans période d'essai et à condition que le contrat soit toujours en vigueur au moment de la demande du promoteur. Cette prime unique, qui remplace l'actuelle prime fixée à trente pour cent de l'indemnité touchée par le jeune, devra inciter le promoteur à engager définitivement le bénéficiaire du CAE. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à cette approche.

Article L. 543-12

Conformément à ses observations sous l'article L. 543-5, le Conseil d'Etat rappelle que, suivant l'optique des auteurs, l'abrogation de cet article devra entraîner la renumérotation des articles subséquents. Dans ce cas, il y aura également lieu d'adapter les renvois éventuels aux articles L. 543-12 et suivants.

Article L. 543-13

Sans observation.

Article L. 543-15

Cet article vise le CIE et reprend les dispositions prévues pour le CAE à l'article L. 543-1, paragraphes 1er et 2 et à l'article L. 543-3, alinéas 3, 4 et 5. Le Conseil d'Etat approuve ce rapprochement entre les deux mesures.

Articles L. 543-16 et L. 543-17

Sans observation.

Article L. 543-18

Comme pour le CAE, le tuteur est désigné dans le cadre du CIE par le promoteur. Le nouveau dispositif ne prévoit plus que le contenu du plan de formation est défini par voie de règlement grand-ducal. Le tuteur avec le jeune demandeur d'emploi définissent les formations dont le jeune a besoin.

A l'alinéa 4, le délégué à l'emploi des jeunes interviendra sans le ministre dans la procédure avec le tuteur. Aussi y aura-t-il lieu de mettre le verbe pouvoir au singulier.

Article L. 543-19

Les modifications prévues à cet article concernant le CIE sont similaires à celles prévues à l'article L. 543-2. A l'alinéa 2 du paragraphe 2, il y a lieu d'écrire correctement „CIE“ au lieu de „CAE“. Pour le surplus, les modifications envisagées ne donnent pas lieu à d'autres observations que celles émises sous l'article L. 543-2.

Articles L. 543-20 à L. 543-22

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article L. 543-11 qui comprend des dispositions corollaires pour le CAE.

Article L. 543-23

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation sous l'article L. 543-7 concernant la terminologie en cas de résiliation du contrat.

Article L. 543-24

Cet article introduit les évaluations individuelles prévues également à l'article L. 543-9 dans le cadre du CAE et ne donne pas lieu à observation.

Articles L. 543-25 à L. 543-27

Sans observation.

Article L. 543-28

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation sous l'article L. 543-7 et insiste sur la suppression des termes „le cas échéant“.

Article L. 543-29

Sans observation.

Article L. 543-34

Le Conseil d'Etat constate que le renvoi à l'article L. 543-19 est erroné et qu'il y a lieu de le remplacer par la référence à l'article L. 543-30.

Article L. 543-31

Sans observation.

Article 2

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 janvier 2013.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Victor GILLEN

