



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 04 février 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2013
2. 6521 Projet de loi portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail
 - Rapporteur: M. Roger Negri
 - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Marc Spautz, M. Serge Urbany

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2013 est approuvé.

2. 6521 Projet de loi portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail

La commission procède à l'examen du texte du projet de loi sur base d'un document synoptique de travail juxtaposant le texte gouvernemental et l'avis du Conseil d'Etat du 22 janvier 2013, établi par le secrétariat de la commission.

Dans les considérations générales de son avis, le Conseil d'Etat relève que 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. 6068-2), il 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. Dans la mesure où le présent projet rejoint cette position de principe, le Conseil d'Etat peut à présent marquer son accord à la démarche du projet 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. Selon le Conseil d'Etat, cette approche contraire aux principes légistiques enlève toute lisibilité aux modifications envisagées.

Dans le commentaire des articles qui suit, la commission ne revient pas sur les articles qui restent inchangés par rapport à leur version actuellement en vigueur, et notamment sur les articles L. 543-6, L. 543-13, L. 543-29, L. 543-31, L. 543-32 et L. 543-33 du Code du travail. Elle se limite principalement à l'examen des seules modifications qui sont apportées au texte actuel dudit chapitre.

Article 1er

L'article 1^{er} introduit dans le Titre IV du Livre V du Code du travail le nouveau chapitre III comprenant les dispositions ci-après commentées.

Article L. 543-1

Pour mieux cibler la mesure du contrat d'appui-emploi (CAE) sur les demandeurs d'emploi qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi sur le marché de l'emploi, le projet gouvernemental propose que 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. 543-14 pour la mesure du contrat d'initiation à l'emploi (CIE). Une exception est prévue au paragraphe 2 pour le jeune demandeur d'emploi qui est orienté vers un apprentissage.

La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que l'introduction du délai de 3 mois a pour objet d'assurer que l'affectation à une mesure pour l'emploi - CAE ou CIE - ne constitue pas la première option du jeune entamant ses démarches pour la recherche d'un emploi. Il s'agit d'éviter de verser dans une certaine facilité qui consisterait à proposer d'office et trop rapidement une telle mesure au jeune.

Le délai de trois mois est destiné aux efforts propres que le jeune est censé entreprendre, en étroite concertation avec les conseillers professionnels de l'ADEM, en vue de son insertion sur le marché de l'emploi. Aussi, les mesures pour l'emploi ne doivent-elles pas être

dénaturées par les promoteurs de leur finalité en les considérant en pratique comme une période d'essai à parcourir par le bénéficiaire.

Il est entendu que pour la catégorie de jeunes plus éloignés du marché de l'emploi, le délai de 3 mois doit être mis à profit pour des formations susceptibles d'améliorer son employabilité.

Ces modifications ne donnent pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat approuve par ailleurs le remplacement des termes « et/ou » par ceux de « et » ou « ou » à travers le chapitre III. Il constate encore que si le projet remplace à plusieurs reprises le terme « jeune » par « jeune demandeur d'emploi », sans le faire cependant pas de façon systématique.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat d'harmoniser la terminologie à travers l'ensemble du texte du chapitre III et de remplacer donc les termes « jeune » ou « bénéficiaire » par ceux de « jeune demandeur d'emploi ».

Article L. 543-2

Cet article propose de fixer la durée initiale du CAE à douze mois. En effet, 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. 543-17 et de l'article L. 543-18 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.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à cette proposition.

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.

Le Conseil d'Etat relève qu'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 et il recommande de préciser le texte sur ce point. Parmi les solutions alternatives proposées par le Conseil d'Etat, la Commission du Travail et de l'Emploi retient celle disant à la dernière phrase de l'alinéa 5 du présent article que « Le jeune demandeur d'emploi est tenu de remettre ce certificat au promoteur, ainsi que de l'envoyer, en copie, au délégué... ».

Cette modification a pour objet 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.

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 la portée de ce seul changement de terminologie, alors que l'article L. 543-6 du Code du travail reste inchangé.

Dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat s'était déjà 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 Commission du Travail et de l'Emploi note que grosso modo la situation actuelle en matière de compétence juridictionnelle en cas de litige en rapport avec un CAE ou un CIE se présente comme suit:

- Dans le domaine des CAE, toute décision administrative de l'ADEM faisant grief à l'une ou l'autre des parties du contrat est susceptible d'un recours devant les juridictions administratives.

- Dans le domaine des CIE, la jurisprudence bien établie se prononce pour l'application du droit commun pour les litiges contractuels, qui attribue ces compétences aux juridictions civiles.

La commission note qu'il s'agit toutefois d'une solution qui ne donne pas entièrement satisfaction dans la mesure où les délais peuvent s'allonger. Les juridictions civiles n'ont pas l'expérience de litiges relevant quant au fond du droit du travail.

La commission considère qu'il s'agit d'une question qui mérite d'être approfondie. Il y a lieu de se concerter avec le Ministère de la Justice sur l'opportunité de prévoir une extension formelle de la compétence des tribunaux de travail aux litiges concernant l'exécution d'un CIE.

A noter que le nouveau texte supprime la possibilité de fixer les éléments du plan de formation par voie de règlement grand-ducal, de même que la durée minimale de 16 heures par mois 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.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec les modifications proposées. La Commission du Travail et de l'Emploi partage l'appréciation qu'elles 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.

Article L. 543-5

La désignation d'un tuteur par le promoteur à l'intérieur de l'établissement est censée assurer un meilleur encadrement du jeune.

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.

Le Conseil d'Etat souligne que dans l'optique du projet gouvernemental, le chapitre III 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.

La commission se rallie à cette proposition.

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.

Le Conseil d'Etat remarque qu'au vu de la nouvelle terminologie qui met l'accent sur l'aspect « contrat », il y a lieu d'adapter la terminologie en conséquence et de remplacer les termes « mettre fin » par « résilier ». De même, selon le Conseil d'Etat, 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 ».

La commission reprend ces propositions textuelles du Conseil d'Etat.

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 de mieux cibler les besoins du jeune à différents stades de l'encadrement et à établir un certificat de fin de mesure.

Le nouveau dispositif est censé contribuer à atteindre l'objectif du projet de loi consistant à renforcer l'encadrement du jeune.

Article L. 543-10

Cet article prévoit que le jeune demandeur d'emploi qui refuse sans motif valable un contrat d'appui-emploi qui lui est proposé par l'Agence pour le développement de l'emploi, est exclu, le cas échéant, du bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

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 ».

La commission décide de faire droit à cette demande de suppression du Conseil d'Etat.

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-vingt 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.

La Commission du Travail et de l'Emploi approuve cet article dans la teneur du projet gouvernemental.

Article L. 543-12 (abrogé)

Dans la logique du projet gouvernemental l'abrogation de cet article devra entraîner la renumérotation des articles subséquents. Il est également procédé à l'adaptation des renvois éventuels aux articles L. 543-12 et suivants.

Article L. 543-12 (ancien article L. 543-13)

Cet article devient l'article L. 543-12 ainsi que de suite.

Article L. 543-13 (ancien article L. 543-14)

Sans observation.

Article L. 543-14 (ancien article L. 543-15)

Cet article vise le CIE et reprend les dispositions prévues pour le CAE à l'article L. 543-1, paragraphes 1^{er} et 2 et à l'article L. 543-3, alinéas 3, 4 et 5. Tout comme le Conseil d'Etat, la Commission du Travail et de l'Emploi approuve le rapprochement entre les deux mesures.

Article L. 543-15 (ancien article L. 543-16)

Cet article prévoit que le contrat d'initiation à l'emploi est réservé aux promoteurs qui peuvent offrir au jeune demandeur d'emploi une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat.

Article L. 543-16 (ancien article L. 543-17)

Sans observation.

Article L. 543-17 (ancien article L. 543-18)

Comme pour le CAE le texte gouvernemental prévoit également pour le CIE que le tuteur est désigné 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 promoteur et le tuteur définissent ensemble avec le jeune demandeur d'emploi 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.

Suite à une observation du Conseil d'Etat, la commission redresse une erreur matérielle en mettant le verbe pouvoir au singulier.

Article L. 543-18 (ancien article L. 543-19)

Les modifications prévues à cet article concernant le CIE sont similaires à celles prévues à l'article L. 543-2 relatif au CAE.

A l'alinéa 2 du paragraphe 2, il est écrit 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.

Il s'ensuit qu'au paragraphe (2), les termes "le cas échéant" sont supprimés.

Articles L. 543-19 à L. 543-22 (anciens articles L. 543-20 à L. 543-23)

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

A l'article L. 543-21, il est donc procédé à la modification terminologique consistant à remplacer le terme "bénéficiaire" par ceux de "jeune demandeur d'emploi".

Article L. 543-22 (ancien 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.

La commission procède donc au remplacement de l'expression "mettre fin" par celle juridiquement correcte de "résilier".

Article L. 543-23 (ancien 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.

Article L. 543-24 (ancien article L. 543-25)

Cet article prévoit que le promoteur est obligé, en cas de recrutement de personnel, d'embaucher par priorité l'ancien bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi, qui est redevenu chômeur et dont le contrat est venu à expiration dans les trois mois qui précèdent celui du recrutement.

Il ne donne pas lieu à observation particulière.

Article L. 543-25 (ancien article L. 543-26)

Sans observation.

Article L. 543-26 (ancien article L. 543-27)

Sans observation.

Article L. 543-27 (ancien article L. 543-28)

Le texte gouvernemental prévoit que le jeune demandeur d'emploi qui refuse sans motif valable un contrat d'initiation à l'emploi, qui lui est proposé par l'Agence pour le développement de l'emploi, est exclu, le cas échéant, du bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

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

La commission se rallie à cette proposition.

Article L. 543-28 (ancien article L. 543-29)

Sans observation.

Article L. 543-29 (ancien article L. 543-30)

La Commission du Travail et de l'Emploi rappelle que, déjà dans sa teneur actuelle, cette disposition du Code du travail prévoit qu'en cas d'aggravation de la crise de l'emploi des jeunes, les employeurs du secteur privé, occupant au moins cent salariés, sont obligés d'occuper, dans les conditions inscrites dans les dispositions qui précèdent, des jeunes demandeurs d'emploi dans une proportion de un pour cent de l'effectif du personnel salarié qu'ils occupent, sans tenir compte d'autres stagiaires de l'entreprise.

Cette disposition est mise en vigueur par règlement grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, le Comité de coordination tripartite demandé en son avis. Le même règlement détermine en outre les secteurs et branches économiques tombant sous l'application de ces dispositions.

Articles L. 543-30 à L. 543-32 (anciens articles L. 543-31 à L. 543-33)

Sans observation.

Article L. 543-33 (ancien article L. 543-34)

Dans cette disposition pénale, 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 2

L'article 2 du projet de loi prévoit que les contrats d'appui-emploi, les contrats d'initiation à l'emploi et les contrats d'initiation à l'emploi-expérience pratique conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à être régis par les dispositions légales et réglementaires applicables au moment de leur conclusion.

La Commission du Travail et de l'Emploi a été informée que pour la période allant de l'expiration des dérogations temporaires aux dispositions figurant sous le chapitre III (31 décembre 2012) à la mise en vigueur du présent projet fin février 2013, la conclusion de contrats CAE ou CIE conformément aux dispositions de base du Code du travail sera limitée au strict nécessaire et que des solutions pragmatiques seront aménagées pour tenir compte de situations où l'affectation immédiate du jeune à une de ces mesures est incontournable, par exemple pour respecter des engagements suite à des programmes de formation suivis par le jeune demandeur d'emploi.

* * *

Au titre de considérations plus générales, la Commission du Travail et de l'Emploi a été informée que le Ministre du Travail et de l'Emploi a demandé à la Direction de l'ADEM d'établir un bilan au sujet de la question de l'adéquation de son effectif aux exigences résultant de l'ensemble des mesures légales et autres visant l'activation et l'accompagnement plus étroit des demandeurs d'emploi. Il appartiendra également à la Commission de suivi de se prononcer sur ce point. Le principe à suivre est que pour remplir ses missions dans le respect des normes de qualité et d'efficacité, l'ADEM doit disposer des moyens appropriés.

Il est précisé qu'au strict plan arithmétique le ratio divisant le nombre de demandeurs d'emploi par celui des conseillers professionnels s'est amélioré pour atteindre actuellement une valeur moyenne de l'ordre de 280.

Toutefois, cette démarche est trop simpliste et ne permet pas de tirer des conclusions définitives. Le ratio est à relativiser par une approche plus différenciée tenant notamment compte de la catégorie de demandeurs difficilement employables (de l'ordre de 25%) pour lesquels des solutions plus flexibles doivent être prévues, notamment quant à leur obligation de se présenter chez le conseiller professionnel. En matière de gestion du temps des conseillers professionnels à l'ADEM, l'accent devra être mis sur les demandeurs d'emploi qui ont le plus besoin d'une aide tout en présentant des chances réelles d'insertion sur le marché de l'emploi. Parallèlement, il faut souligner la nécessité de la mise en place au sein de l'ADEM d'une cellule spécialisée dans l'encadrement des demandeurs d'emploi plus éloignés du marché de l'emploi.

Le calcul d'un seul ratio général n'a qu'une valeur toute relative et l'étude de cet indicateur doit être affinée pour tenir compte d'une approche différenciée en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi.

Les indicateurs de performance qui seront mis en place auront également pour effet d'améliorer les statistiques et les enseignements à en tirer, notamment en ce qui concerne le nombre de demandeurs effectivement placés par l'ADEM.

Les mesures pour l'emploi CAE et CIE ont un lien manifeste avec la "garantie Jeunes" qui au plan européen sera retenue en tant que "Recommandation". Cette garantie veut que le jeune sortant de l'école doit se voir soumettre une offre d'emploi endéans un délai de 4 mois. Il doit s'agir d'une offre assortie d'une certaine durabilité en évitant des offres essentiellement précaires. Le cas échéant, un parcours de formation complémentaire doit être défini. Les instruments CIE et CAE peuvent être considérés comme des instruments permettant d'implémenter cette garantie. Si les efforts tendant à l'insérer sur le marché normal de l'emploi n'ont pas le résultat souhaité, la conclusion éventuelle d'un CIE ou d'un CAE constitue l'étape suivante dans le processus d'insertion du jeune demandeur d'emploi sur le marché du travail.

*

Le rapporteur M. Roger Negri est chargé d'établir un projet de rapport que la commission adoptera au cours de sa prochaine réunion du lundi, le 18 février 2013 à 10.30 heures.

Luxembourg, le 12 février 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux