

Projet de loi

portant modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail.

--

Avis du Conseil d'Etat

(13 janvier 2009)

Par dépêche du 12 décembre 2008, entrée au Conseil d'Etat le 16 décembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit au Conseil d'Etat un projet de loi portant modification de l'article L. 511-12 du Code du travail. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, ainsi que d'une fiche financière. Le projet vise à modifier le régime d'indemnisation du chômage partiel d'origine conjoncturelle tel qu'il est régi par les articles L. 511-1 à L. 511-15 du Code du travail.

Par dépêche du 23 décembre 2008, le Conseil d'Etat fut saisi d'un amendement gouvernemental au projet sous rubrique. Le Conseil d'Etat note qu'aucune fiche financière n'était jointe à cet amendement.

Le Conseil d'Etat fut saisi de l'avis de la Chambre de commerce daté au 17 décembre 2008 et de l'avis de la Chambre de travail daté au 19 décembre 2008, par dépêches respectivement du 23 décembre 2008 et du 31 décembre 2008.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des employés privés et de la Chambre d'agriculture n'ont pas encore été reçus par le Conseil d'Etat au jour de l'adoption du présent avis.

*

Le projet se situe dans le contexte plus large des mesures prises par le Gouvernement pour éliminer, sinon tempérer, les effets sur l'emploi de la sévère crise qui frappe l'économie mondiale et nationale depuis le début du dernier trimestre 2008.

La législation en matière de chômage partiel motivé par des causes conjoncturelles remonte à la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi. La loi de 1975 fut modifiée par la loi du 26 mars 1998. Depuis lors, le pouvoir décisionnel sur la reconnaissance du caractère conjoncturel des difficultés économiques appartient au Conseil de Gouvernement en lieu et place des ministres du Travail et de l'Emploi, de l'Economie et des Finances.

Le libellé actuel des articles L. 511-7 et L. 511-12 résulte de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

L'intitulé du projet sous avis renvoie exclusivement aux changements apportés à l'article L. 511-12 du Code du travail. Le Conseil d'Etat proposera un libellé modifié *in fine* du présent avis.

La législation en matière de chômage partiel permet à une entreprise ou à un établissement qui fait face à un choc conjoncturel de réduire temporairement son activité au-dessous de la durée légale ou conventionnelle ou d'arrêter momentanément tout ou partie de son activité en évitant le licenciement de ses salariés.

Le projet initial sous avis contient exclusivement des mesures visant à éviter le chômage suite à des difficultés de nature conjoncturelle et non structurelle.

Selon l'amendement gouvernemental, il est prévu d'ouvrir le droit au remboursement de l'indemnité de compensation, même dans l'hypothèse d'un chômage de nature structurelle à condition qu'un plan de maintien dans l'emploi ait été conclu et homologué préalablement.

Le projet de loi initial contient deux dispositions qui ne s'appliqueront que pour l'année 2009. Le Conseil d'Etat ne saurait approuver l'introduction de ces dispositions dans le Code du travail. Un code est une œuvre législative contenant des dispositions dont l'application n'est pas éphémère. Songerait-on à introduire dans le Code civil ou le Code pénal des dispositions strictement limitées dans le temps? Le Conseil d'Etat donne également à considérer que les dispositions temporaires continueraient à figurer dans le Code, sauf disposition abrogatoire expresse dans une future loi, même si elles ne sont plus en vigueur. Il proposera dès lors un libellé du texte de loi tenant compte de cette observation.

Examen des articles

Article 1^{er}

Aux termes de cet article, il est prévu d'ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article L. 511-7 du Code du travail.

A l'heure actuelle, le régime d'indemnisation du chômage partiel de nature conjoncturelle prévoit que la décision des ministres ayant dans leurs attributions respectivement l'Emploi et l'Economie sur la durée d'indemnisation est limitée à un mois, renouvelable au maximum cinq fois.

Au vu de la durée prévisible de la crise économique, il est proposé d'étendre la validité de la décision sur la durée d'indemnisation sur une période de référence de douze mois sans que toutefois la décision puisse dépasser cinquante pour cent du temps légal ou conventionnel du travail des salariés concernés correspondant à six mois de l'année en cours. Ainsi, le

nombre de jours chômés pourra être adapté, selon le carnet de commandes, par répartition sur toute l'année 2009.

La limitation à un mois de la durée de validité des décisions des ministres ayant respectivement l'Emploi et l'Economie dans leurs attributions et portant désignation des entreprises éligibles aux subventions instituées à l'article L. 511-3 est dès lors temporairement suspendue. La décision vaudra pour toute l'année 2009.

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec la mesure envisagée. Il donne toutefois à considérer que le système d'attribution des subventions reste critiquable en raison de l'opacité créée par l'absence de critères précis selon lesquels les entreprises individuelles y sont éligibles ou non. Les mesures envisagées sont en effet réservées aux entreprises désignées par les ministres compétents comme étant des entreprises importantes pour l'ensemble de l'économie luxembourgeoise. Dans la mesure où le salarié concerné par les difficultés économiques de son employeur est en dernière instance le bénéficiaire ou la victime de la décision ministérielle de subvention ou de refus de subvention, le système risquera d'être perçu comme discriminatoire.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que le libellé de l'article devrait être redressé pour le rendre plus intelligible. Il paraît superfétatoire de préciser, dans la nouvelle disposition légale, qu'elle vise les employeurs relevant des branches économiques rendues éligibles par le Gouvernement en Conseil sur avis du Comité de conjoncture, alors que cette condition figure au paragraphe 1^{er} de l'article L. 511-7 auquel le nouveau paragraphe 3 n'entend que déroger partiellement.

Il est également superfétatoire de rappeler dans la disposition sous avis que n'est visé que le chômage partiel de source conjoncturelle, alors que cette condition figure déjà à l'article L. 511-1 et que les dispositions légales sont regroupées au chapitre 1^{er} sous l'intitulé « *Mesures destinées à prévenir les licenciements conjoncturels* ».

Il y a par contre lieu de préciser que la nouvelle disposition temporaire déroge également à l'article L. 511-5 du Code du travail dans la mesure où la réduction de la durée de travail peut excéder, par mois, cinquante pour cent de la durée normale de travail.

Article 2

Selon cet article, il est prévu de modifier le régime de prise en charge de l'indemnité de compensation régie par l'article L. 511-12 du Code du travail. Sous le régime actuellement en vigueur, l'indemnité de compensation correspond à la première tranche de seize heures et est prise en charge par l'employeur indépendamment de la durée de travail contractuellement fixée entre l'employeur et le salarié. Aux termes du projet sous avis, pour les salariés à temps partiel travaillant normalement vingt heures par semaine ou moins, l'indemnité de compensation ne sera plus à charge de l'employeur qu'à raison de huit heures.

Cette mesure est en faveur des employeurs occupant du personnel à mi-temps. Elle est approuvée par le Conseil d'Etat.

Selon l'alinéa 2 du même article, les nouvelles dispositions de l'alinéa 1^{er} seront toutefois écartées pour l'année 2009, année pendant laquelle l'Etat remboursera l'intégralité de l'indemnité de compensation à l'employeur.

Le nouvel alinéa 3 introduit à l'article L. 511-12 par l'amendement gouvernemental du 23 décembre 2008 dispose que l'Etat prendra également à sa charge, pendant l'année 2009, l'intégralité de l'indemnité de compensation versée, en cas de chômage partiel de source structurelle, à condition qu'un plan de maintien dans l'emploi ait été préalablement conclu et homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, conformément à l'article L. 513-3 du Code du travail.

Tout en rappelant ses appréhensions concernant la position du ministre exprimées dans son avis du 28 novembre 2006, relatif à la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement (sous l'article 2, paragraphe 4 du projet initial), le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette mesure, qui ne pourra toutefois pas figurer dans le Code du travail pour les raisons ci-avant développées à l'endroit de l'article 1^{er}, mais également au motif que le chapitre sous lequel est regroupé l'article L. 511-12 traite exclusivement du chômage de nature conjoncturelle.

Le libellé de l'amendement devra être reformulé dans la mesure où l'indemnité de compensation est versée en 2009 en dehors des conditions légales prévues dans le contexte du chômage de source conjoncturelle.

Article 3

Selon le projet, la loi entrera en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2009. Les auteurs justifient cette proposition par l'urgence d'une intervention visant à éviter des licenciements collectifs en début d'année.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'entrée en vigueur rétroactive.

Cette disposition n'a toutefois aucun intérêt concernant la seule nouvelle disposition à caractère permanent et qui porte sur l'article L. 511-12.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

Projet de loi

- 1) portant 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.***

Art. 1^{er}. L'article L. 511-12 du Code du travail est modifié comme suit:

« **Art. L. 511-12.** L'indemnité de compensation est prise en charge respectivement par l'employeur et par l'Etat, d'après les règles suivantes:

1. l'indemnité de compensation, correspondant à la première tranche de 8 heures pour les salariés travaillant normalement 20 heures par semaine ou moins et de 16 heures pour les salariés travaillant normalement plus de 20 heures par semaine, est prise en charge par l'employeur;
2. le montant de la subvention accordée par l'Etat correspond au montant global de l'indemnité de compensation avancée par l'employeur pour les heures de travail perdues au-delà des 8 ou 16 heures par mois de calendrier. »

Art. 2. Par dérogation à l'article 1^{er}, l'indemnité de compensation, versée par l'employeur dans le cadre de l'article L. 511-12 du Code du travail au cours de l'année 2009, est entièrement remboursée par l'Etat.

Au cours de l'année 2009, 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 1^{er} du Code du travail, les décisions visées à l'article L. 511-4, paragraphes 2, 3 et 4, prises au cours de l'année 2009 sont valables jusqu'au 31 décembre 2009 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. 4. Les articles 2 et 3 entrent en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2009.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 janvier 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer