

Projet de loi

**portant modification des articles L.511-5, L.511-7, L.511-12 et
L.631-2 du Code du travail**

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2016)

Par dépêche du 8 novembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi portant modification des articles L.511-5, L.511-7, L.511-12 et L.631-2 du Code du travail. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un texte coordonné.

Au moment de l'adoption du présent avis, les avis demandés des chambres professionnelles ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à réformer le mécanisme du chômage partiel en s'inspirant des expériences des dernières années. En vue d'éviter des licenciements, notamment pour des raisons conjoncturelles, le chômage partiel permet de compenser la perte de revenu des salariés travaillant auprès d'entreprises en difficulté, qui sont contraintes de réduire leur activité et le temps de travail de leurs salariés.

Par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, la réforme projetée étend la période maximale du recours au chômage partiel de six mois à un an. Aussi, le projet de loi sous rubrique, dans un souci de donner plus de flexibilité aux entreprises concernées, prévoit-il le calcul de la réduction du temps de travail sur une année entière. Ainsi, au lieu de limiter la période maximale au cours de laquelle une entreprise peut avoir recours au chômage partiel, c'est-à-dire 50 pour cent du temps de travail normal sur un mois, renouvelable cinq fois, celle-ci est portée à un nombre maximal de 1.022 heures par année.

Selon l'exposé des motifs, le mécanisme actuel de la prise en charge mensuelle des 16 premières heures de chômage partiel par l'employeur serait sensiblement modifié, pour n'être applicable qu'une seule fois par an, réduisant ainsi considérablement la charge financière à porter par les entreprises. En effet, le texte actuel de l'article L.511-7 du Code du travail prévoit une prise en charge mensuelle de la première tranche de 16 heures au maximum par l'employeur. Par conséquent, la charge financière maximale qui incombe au

Fonds pour l'emploi correspond, sous le régime actuel, à 423 heures ($\frac{173 \times 6}{2} - 6 \times 16$), pour être augmentée à 1.022 heures selon les dispositions du projet de loi sous examen.

Le nouveau modèle s'appliquera dorénavant à tous les régimes de chômage partiel, quelle qu'en soit la source, difficultés conjoncturelles, problèmes structurels, force majeure ou dépendance économique.

Les mesures spécifiques en matière de chômage partiel de source structurelle, limitées au 31 décembre 2016, ne sont pas prorogées. Le Conseil d'État, en rappelant sa réticence à l'égard de toutes les dispositions législatives contenant des dérogations « temporaires » par rapport à la loi permanente¹, constate que le Gouvernement propose une solution durable en matière de chômage partiel au projet de loi sous avis.

Finalement, le cercle des administrations publiques pouvant accueillir des salariés en surnombre dans des entreprises privées dans le cadre d'un prêt temporaire de main-d'œuvre est élargi.

Le Conseil d'État ne conteste pas la nécessité de rendre le mécanisme du chômage partiel plus flexible. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi viserait à prolonger la période de référence et d'augmenter le nombre d'heures de chômage partiel pris en charge par le Fonds pour l'emploi, tout en réduisant considérablement la participation de la prise en charge de l'employeur. Or, il résulte du libellé des articles L.511-5 et L.511-12 en projet que la participation financière de l'employeur est purement et simplement supprimée. Le Conseil d'État se demande si cette façon de procéder ne risque pas de déresponsabiliser les employeurs dans le cadre de l'application du régime du chômage partiel.

Selon les données mises à disposition du Conseil d'État, le recours au chômage partiel a considérablement baissé entre 2010 et 2015 et est relativement bas de nos jours. Le rapport d'activité du Ministère du travail de 2015 fait état d'une baisse du nombre des bénéficiaires, qui est passé de 31.873 en 2010 à 6.824 en 2015. Il en résulte une baisse du montant de la prise en charge financière du Fonds pour l'emploi, qui passe de 22.448.156 euros en 2010 à 9.588.446 euros en 2015.²

Au vu de ces développements, le Conseil d'État estime qu'une analyse approfondie de l'instrument « chômage partiel » aurait permis d'évaluer l'impact de ladite mesure au cours des dernières années. À l'occasion de la présente réforme, il aurait été utile de disposer des données issues de cette analyse.

¹ Avis du Conseil d'État du 9 décembre 2014 (doc. parl. 6753¹)

² Rapport d'activité du Ministère du travail (2015)

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1°

La modification proposée de l'article L.511-5 fixe la nouvelle limite de la réduction de la durée de travail à 1.022 heures par année de calendrier pour un salarié à temps plein, alors que ces heures seront proratisées pour un salarié à temps partiel.

Au commentaire relatif au point 1°, les auteurs expliquent que le montant de 1.022 heures « correspond à 6 mois de travail à temps partiel sur une année en tenant compte d'un abattement de 16 heures à charge de l'employeur (6 x 173h = 1.038h - 16h = 1.022h) ».

Cependant, le Conseil d'État constate que, telle que formulée, la modification opérée à l'article L.511-5 ne fait que fixer une limite maximale de 1.022 heures pour lesquelles une réduction du temps de travail est possible sur une période d'une année. La volonté affichée par les auteurs du projet de loi tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire du point 1° en ce qui concerne la prise en charge unique de la première tranche de 16 heures de chômage partiel, ne ressort pas du texte tel que proposé.

Point 2°

Sans observation.

Point 3°

Le nouvel article L.511-12 dispose que « L'indemnité de compensation avancée par l'employeur est remboursée par le Fonds pour l'emploi dans les limites fixées à l'article L.511-5 ».

Actuellement, l'employeur est tenu de prendre en charge un maximum de 16 heures par mois, sur une période de six mois, donc au total 96 heures. Par contre, et contrairement aux explications figurant à l'exposé des motifs, le nouveau libellé ne reprend pas la disposition selon laquelle la première tranche de 16 heures est prise en charge par l'employeur – principe qui dorénavant ne serait appliqué, selon l'exposé des motifs, qu'une seule fois par an. Il est renvoyé aux développements repris à l'endroit des considérations générales du présent avis.

Point 4°

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Le projet de loi sous avis contient un article unique. Il y a donc lieu de remplacer « **Art. 1^{er}.** » par « **Article unique** ».

Au point 2° et au point 3°, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 décembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes