

Projet de règlement grand-ducal

**portant dérogation à l'article 2 du règlement grand-ducal
modifié du 15 septembre 1975 portant fixation du taux
d'indemnisation des chômeurs partiels**

Avis du Conseil d'État

(12 juin 2020)

Par dépêche du 29 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le Conseil d'État note que le règlement grand-ducal en projet, qui a pour objet de porter dérogation à l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels, s'inscrit dans le contexte de la pandémie Covid-19.

D'après l'exposé des motifs, suite aux décisions gouvernementales de fermeture, de nombreuses demandes en vue de l'obtention du chômage partiel ont été soumises par des entreprises relevant des secteurs HORESCA et Commerce. Or, s'agissant de deux secteurs peu couverts par des conventions collectives de travail et à bas salaires se situant pour une grande partie au niveau ou aux alentours du salaire social minimum, l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels, qui prévoit actuellement que l'indemnité de compensation est fixée à 80 pour cent du salaire horaire brut normal du salarié avec un plafond de 250 pour cent du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, avait été temporairement modifié par le règlement grand-ducal du 27 mars 2020 portant modification temporaire de l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels, pris sur la base des dispositions de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, pour prévoir que si ce calcul

mène à une indemnité inférieure au niveau du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, celui-ci s'y substitue.

Selon les auteurs la prise d'un règlement grand-ducal reprenant les mesures figurant dans le règlement grand-ducal précité du 27 mars 2020 s'explique par le besoin de nombreuses entreprises des deux secteurs économiques précités d'avoir recours au chômage partiel au-delà de la durée de l'état de crise. Le règlement en projet prévoit notamment qu'il s'applique jusqu'au 31 décembre 2020.

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal sous avis a encore pour objet d'abroger le règlement grand-ducal précité du 27 mars 2020.

Par ailleurs, le Conseil d'État tient à signaler que la fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, qui exige que l'impact sur le budget de l'État soit évalué moyennant une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. Aux termes dudit article, la fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Partant, le dispositif réglementaire sous avis risque d'encourir la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État se doit finalement de signaler que, si les règlements grand-ducaux pris sur la base des dispositions de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution peuvent déterminer les éléments essentiels dans une matière réservée à la loi étant donné qu'ils sont équipollents aux lois, il en est autrement des règlements grand-ducaux pris par le pouvoir réglementaire en dehors des pouvoirs exceptionnels conférés par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

Le règlement grand-ducal en projet, non fondé sur l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, a pour objet de fixer le taux de l'indemnité de compensation des chômeurs partiels. Un revenu de substitution tel que l'indemnité de compensation des chômeurs partiels constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux droits des travailleurs (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)¹. D'après le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ». Dans les matières réservées à la loi, le législateur ne peut dès lors charger le Grand-Duc de la détermination des éléments essentiels de la matière, seuls les éléments moins essentiels pouvant être relégués au règlement.

En l'espèce, l'article L. 511-11 du Code du travail, qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous examen, en disposant que « la détermination du taux de l'indemnité de compensation [fait] l'objet d'un

¹ Cour constitutionnelle, arrêts nos 132/18 et 133/18 du 2 mars 2018 (Mém. A nos 196 et 197 du 20 mars 2018).

règlement grand-ducal », ne prévoit pas les éléments essentiels de la matière réservée à la loi et ne fournit dès lors pas de base légale adéquate et suffisante au texte sous examen. La base légale risque dès lors d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui entraînerait pour le dispositif réglementaire sous revue la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Les auteurs indiquent comme fondement légal pour l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 27 mars 2020 portant modification temporaire de l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels, l'article L. 511-11 du Code du travail.

Dans le respect du parallélisme des formes, le Conseil d'État propose de reprendre le dispositif de l'article sous examen dans un règlement grand-ducal à part qui est à prendre sur la base des dispositions de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Il est en effet de mauvaise technique législative de mélanger des dispositions réglementaires équipollentes à la loi avec celles relevant du pouvoir réglementaire d'exécution. Si ce règlement entrerait en vigueur le lendemain de la cessation de l'état de crise, une abrogation formelle du règlement grand-ducal précité du 27 mars 2020 ne serait plus nécessaire.

Articles 3 et 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Il y a lieu décrire « Gouvernement en conseil ».

Article 1^{er}

Il convient d'insérer une virgule avant les termes « l'indemnité compensation ».

Le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « pourra » par le terme « peut ».

Il y a lieu de remplacer le terme « salaires » par le terme « salariés », pour écrire « salaire social minimum pour salariés non qualifiés ».

Article 4

Lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Les termes « des dispositions » sont à omettre pour être superfétatoires.

Il convient d'écrire les termes « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » avec une lettre « o » minuscule.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 4.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution ~~des dispositions~~ du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 12 juin 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu