

Projet de loi

portant modification des articles L. 651-2 et L. 651-4 du Code du travail

Avis du Conseil d'État

(29 juin 2021)

Par dépêche du 23 février 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné par extraits du Code du travail que le projet de loi tend à modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 2 avril 2021.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 30 avril 2021.

L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à modifier les articles L. 651-2 et L. 651-4 du Code du travail qui ont trait à la composition et au fonctionnement du Comité permanent du travail et de l'emploi, ci-après « Comité ».

Les modifications proposées tendent (i) à rendre plus flexible la composition du Comité en ce qui concerne les membres représentant le Gouvernement en permettant à celui-ci de désigner sa délégation en fonction des sujets figurant à l'ordre du jour de chaque réunion du Comité et (ii) à préciser que l'ordre du jour des réunions du Comité est fixé par le ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à modifier l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1^o, du Code du travail, afin de prévoir que le Comité se compose en ce qui concerne les représentants du Gouvernement de la manière suivante :

« [...] »

- du ministre ayant dans ses attributions le Travail et l'Emploi ;

- le cas échéant, un ou plusieurs ministres à désigner par le Conseil de gouvernement en fonction des sujets figurant à l'ordre du jour de la réunion en question ; ».

Le Conseil d'État comprend que cette modification vise à donner plus de flexibilité dans le choix de la désignation des ministres représentant le Gouvernement.

À cet égard, le Conseil d'État se demande si ce besoin en flexibilité dans le choix des ministres à désigner n'est pas déjà couvert par l'article L. 651-2, paragraphe 2, du Code du travail, qui prévoit que « [l]es ministres ainsi que les membres des organisations des employeurs respectivement des salariés ou leurs suppléants n'ayant pas été désignés comme membres du comité, pourront assister en qualité d'experts et avec voix consultative aux réunions. [...] » Dans l'affirmative, la modification du point 1° est superfétatoire pour ne présenter aucune plus-value normative.

En outre, il convient de noter que l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1°, tel qu'actuellement en vigueur, prévoit que le Comité se compose de quatre représentants du Gouvernement, à savoir du ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions et de trois ministres à désigner parmi les ministres y listés.

Prenant la forme d'un organisme tripartite, le Comité est encore composé de quatre représentants des salariés des organisations syndicales représentatives sur le plan national dans les secteurs privé et public et de quatre représentants des employeurs.

Ainsi, en comprenant quatre représentants pour ce qui concerne le Gouvernement et quatre représentants pour ce qui concerne chacun des partenaires sociaux, la composition actuelle du Comité est parfaitement équilibrée.

Le Conseil d'État se demande si les auteurs, en prévoyant que la délégation représentant le Gouvernement sera composée du ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions et le cas échéant d'« un ou [de] plusieurs ministres à désigner par le Conseil de gouvernement en fonction des sujets figurant à l'ordre du jour de la réunion en question », ne rompent pas le principe d'une représentation égalitaire tripartite qui avait été voulue par la loi du 21 décembre 2007 portant création d'un Comité permanent du travail et de l'emploi et d'une instance de conciliation individuelle et portant ajout d'un titre V au Livre VI du Code du travail.

Le Conseil d'État constate à cet égard que ni la Chambre des salariés ni la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se sont prononcées sur la rupture de l'équilibre dans la composition du Comité dans leurs avis respectifs et qu'elles marquent leur accord avec le projet de loi sous examen. Dans leur avis commun du 20 avril 2021, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers quant à elles s'expriment en défaveur de la modification prévue par l'article sous examen.

Afin de préserver une représentation égalitaire tripartite au sein du Comité, le Conseil d'État recommande de reformuler l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1°, deuxième tiret, dans sa teneur proposée, pour limiter le nombre des ministres désignés à trois de sorte que le nombre total des représentants du Gouvernement ne saurait dépasser celui de quatre.

En ce qui concerne la phrase liminaire du point 1^o, le Conseil d'État tient à signaler que le terme « délégation » n'est pas approprié. En effet, d'après le dictionnaire « Larousse », le terme « délégation » signifie « un groupe de personnes chargées de représenter une collectivité dans une circonstance donnée ». Or, si le ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions est le seul ministre qui participe à une réunion du Comité, il ne s'agit pas d'une délégation qui représente le Gouvernement, mais d'une seule personne. Par ailleurs, il n'est pas de mise d'employer le terme « délégation » pour désigner les représentants du Gouvernement au sein d'un comité. Le Conseil d'État recommande dès lors que la phrase liminaire de l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1^o, du Code du travail, dans sa teneur proposée, soit reformulée.

Finalement, le Conseil d'État constate que l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1^o, deuxième tiret, du Code du travail, dans sa teneur proposée, prévoit que les ministres sont « à désigner par le Conseil de gouvernement ». Il est rappelé que l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution confère au Grand-Duc le pouvoir de régler l'organisation de son Gouvernement. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1^o, deuxième tiret, dans sa teneur proposée, pour violation de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution. En l'espèce et dans la mesure où l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1^o, deuxième tiret, dans sa teneur proposée, dispose que les ministres sont désignés en fonction des sujets figurant à l'ordre du jour, cette disposition est autosuffisante, de sorte qu'une désignation par le Grand-Duc ne s'impose pas. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État propose dès lors de remplacer les termes « à désigner par le Conseil de gouvernement » par le terme « désignés ».

Article 2

L'article sous examen vise à insérer les termes « qui fixe l'ordre du jour des réunions » à l'article L. 651-4, paragraphe 1^{er}, du Code du travail, afin de prévoir que le ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions fixe l'ordre du jour des réunions du Comité. À cet égard, le Conseil d'État tient à signaler que dans les faits les différentes parties d'un organisme tripartite sont traditionnellement habilitées à proposer des points à l'ordre du jour des réunions. Partant, le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir cette faculté pour tous les membres du Comité.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il y a lieu de préciser que les modifications en projet sont à effectuer au Code du travail.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État signale que l'indication des articles dans la structuration du dispositif est suivie d'un point. Partant, il convient d'écrire « **Art. 1^{er}.** ».

À la phrase liminaire, il y a lieu de préciser que l'article sous examen porte non seulement sur le point 1 du paragraphe 1^{er} de l'article L. 651-2 du Code du travail, mais également sur la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}. Partant, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, du Code du travail, la phrase liminaire et le point 1, prennent la teneur suivante : ».

En ce qui concerne l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1, premier tiret, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire :

« - du ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions ; ».

À l'article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1, deuxième tiret, dans sa teneur proposée, il convient d'insérer les termes « d' » et « de » avant les termes « un » et « plusieurs » pour écrire « d'un ou de plusieurs ministres à désigner par le Conseil de gouvernement [...] ; ».

En ce qui concerne le même article L. 651-2, paragraphe 1^{er}, point 1, deuxième tiret, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État signale qu'il est préférable d'employer la notion de « *Gouvernement en conseil* », notion employée par le texte coordonné joint au projet de loi sous examen, au lieu de celle de « Conseil de gouvernement », étant donné que l'article 3 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement dispose que les membres du Gouvernement exercent leurs attributions soit individuellement soit « en conseil ». Cette dernière formulation vise donc la réunion délibérative des membres du Gouvernement et non pas l'institution, qui regroupe tous les ministres et secrétaires d'État et qui porte la dénomination de « Conseil de gouvernement ».

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 2

Il convient d'insérer les termes « du même code, » après les termes « paragraphe 1^{er} » et de supprimer les termes « suivants : », pour être superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz