Projet de loi

**portant modification du Chapitre III du Titre Premier du
Livre V du Code du travail**

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juillet 2025)

Par dépêche du 1^{er} février 2023, 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, un texte coordonné, par extraits, du Code du travail que le projet de loi sous rubrique vise à modifier ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 16 mars 2023.

Considérations générales

Les modifications du Code du travail proposées par le projet de loi sous avis s'inscrivent dans le cadre de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi.

Le projet de loi sous avis vise plus précisément à introduire dans le Code du travail la faculté pour le Comité de conjoncture de demander aux partenaires sociaux, ayant signé un plan de maintien dans l'emploi, des informations relatives à sa mise en œuvre. Il vise encore à y introduire des dispositions qui déterminent les conditions et modalités relatives au cofinancement par le Fonds pour l'emploi des formations assurées dans le cadre d'un plan de maintien dans l'emploi. Selon les auteurs, l'introduction de ces dispositions vise à « mettre fin à une insécurité juridique en créant une base légale pour les conditions et modalités d'ores et déjà appliquée ».

Examen de l'article unique

Article unique

Point 1°

Le point sous examen vise à compléter l'article L. 513-3, paragraphe 5, du Code du travail, par quatre alinéas qui ont pour objet de conférer au Comité de conjoncture la faculté de demander aux partenaires sociaux ayant signé le

plan de maintien dans l'emploi, aux niveaux appropriés, des informations relatives à sa mise en œuvre.

Le Conseil d'État constate que l'article L. 513-3, paragraphe 5, alinéa 2, du Code du travail, dans sa teneur proposée, prévoit que le secrétariat du Comité de conjoncture peut demander aux partenaires sociaux ayant signé un plan de maintien dans l'emploi, aux niveaux appropriés, de lui faire parvenir toutes les informations listées audit alinéa 2. Le secrétariat étant composé d'un fonctionnaire désigné par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions¹ et constituant un organe du Comité de conjoncture à travers lequel celui-ci exécute la demande visée à l'article L. 513-3, paragraphe 5, alinéa 2, du Code du travail, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État relève qu'il est inapproprié d'attribuer un rôle actif audit secrétariat et demande aux auteurs de viser le Comité de conjoncture en insérant à l'article L. 513-3 du Code du travail un paragraphe *5bis* nouveau.

Le Conseil d'État signale que la matière traitée par le projet de loi sous avis relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 5, de la Constitution, et, s'il s'agit d'une dépense pour plus d'un exercice, également de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution. À cet égard, il est rappelé que l'emploi du terme « pouvoir » est susceptible de conférer un pouvoir discrétionnaire au ministre, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi, de sorte que le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de remplacer les termes « le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions peut, sur avis du Comité de conjoncture, retirer l'homologation prévue au paragraphe 4 », par les termes « le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, sur avis du Comité de conjoncture, retire ».

Par ailleurs, le Conseil d'État note que l'article L. 513-3, paragraphe 5, alinéa 3, dans sa teneur proposée, prévoit que « [s]i les partenaires sociaux aux niveaux appropriés, ayant signé un plan de maintien dans l'emploi, se trouvent dans l'impossibilité de fournir les informations demandées, communiquent des informations délibérément fausses ou refusent de transmettre les informations demandées, le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions peut, sur avis du Comité de conjoncture, retirer l'homologation prévue au paragraphe 4 ». À cet égard, le Conseil d'État considère que cette mesure est manifestement disproportionnée dans l'hypothèse où les partenaires sociaux se trouvent dans l'impossibilité de fournir les informations demandées, de sorte qu'il doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour violation du principe de proportionnalité. Dans ce contexte, le Conseil d'État demande que le bout de phrase « se trouvent dans l'impossibilité de fournir les informations demandées, » soit supprimé.

L'alinéa 4, dans sa teneur proposée, prévoit que les informations visées à l'alinéa 2, dans sa teneur proposée, sont à transmettre au secrétariat du Comité de conjoncture endéans un délai d'un mois à partir de la réception de la demande. Le Conseil d'État relève que ledit alinéa trouverait mieux sa place après l'alinéa 2 précité, en ce qu'il détermine le délai relatif à la transmission des informations y visées.

L'alinéa 5, dans sa teneur proposée, prévoit que « [l]a liste des informations à renseigner peut être complétée par règlement grand-ducal à

¹ Voir l'article 4 du règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 portant institution d'un Comité de conjoncture.

prendre sur avis du Conseil d'État ». Cette disposition vise à habiliter le Grand-Duc à prendre un règlement grand-ducal en vue d'étendre la portée de la loi. Le Conseil d'État relève que les habilitations législatives sont fondées sur l'article 44, paragraphe 2, de la Constitution, mais qu'une telle habilitation est exclue dans les matières réservées à la loi par l'effet de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans ces matières, le législateur a en effet une compétence retenue, du fait que la Constitution lui impose l'obligation d'agir par la voie de la loi. Le législateur ne saurait dès lors abandonner au Grand-Duc des matières dont la réglementation lui appartient². Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Point 2°

Sans observation.

Ad article L. 513-5

L'article L. 513-5 détermine la hauteur du cofinancement des frais réels pour les formations assurées en vertu de l'article L. 513-3 par le Fonds pour l'emploi et qui visent soit un poste interne auprès du même employeur, soit un poste externe auprès d'un autre employeur.

Le paragraphe 3, points 1° et 5°, dans sa teneur proposée, dispose que les formations dépassant 480 heures de formation et les formations d'un coût supérieur à 20 000 euros sont exclues de l'application de la future loi. À cet égard, le Conseil d'État s'interroge sur l'intention des auteurs : Est-ce leur intention de refuser le cofinancement d'une formation dès que celle-ci dépasse les limites prévues aux points 1° et 5° ou est-ce leur intention de cofinancer les formations visées aux points 1° et 5° pour ce qui concerne les quatre cent quatre-vingts premières heures et jusqu'à un montant de 20 000 euros ? Face à cette ambiguïté, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, de reformuler les points 1° et 5°.

Au paragraphe 3, point 2°, le Conseil d'État recommande de faire abstraction des termes « ou projet » dans la mesure où l'article L. 542-9 prévoit que « [l]'accès à la formation se fait conformément aux conditions et modalités fixées soit par une convention collective applicable à l'entreprise, soit par un plan de formation » sans prévoir que l'accès à la formation se fait par un « projet de formation ». Par ailleurs, le plan de formation étant mentionné au seul article L. 542-9 du Code du travail, le Conseil d'État demande de supprimer la référence à l'article L. 542-11 du Code du travail.

Le paragraphe 3, point 3°, dispose que les formations prévues à l'article L. 234-7 sont exclues de l'application de l'article L. 513-5. Le Conseil d'État relève qu'aucune formation n'est prévue à l'article L. 234-7 dans la mesure où ledit article a trait aux sanctions en cas d'infractions aux dispositions des articles L. 234-1 à L. 234-4. Partant, le Conseil d'État demande d'adapter la référence à l'article L. 234-7 du Code du travail.

² Avis du Conseil d'État du 8 février 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement (Doc. parl. n° 111, p. 4), du 19 janvier 2016 sur le projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales (Doc. parl. n° 6857⁵, p. 4) et du 11 octobre 2016 sur le projet de loi ayant pour objet 1. la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ; 2. ... (Doc. parl. n° 6853³, p. 8).

Ad article L. 513-6

Sans observation.

Ad article L. 513-7

L'article L. 513-7, dans sa teneur proposée, détermine les institutions au Grand-Duché de Luxembourg et à l'étranger auprès desquelles la formation assurée en vertu de l'article L. 513 - 3 doit avoir lieu pour que celle-ci soit cofinancée par le Fonds pour l'emploi.

Dans un souci d'une meilleure lisibilité des articles qu'il s'agit d'insérer, le Conseil d'État recommande d'insérer le contenu de l'article sous examen à la fin de l'article L. 513-5 sous la forme d'un paragraphe 4.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que le point 4° introduit dans la liste des organisateurs également les « sociétés » à côté des fondations, personnes physiques et associations privées agréées et s'interroge sur la plus-value de cet ajout alors que les sociétés sont d'ores et déjà couvertes par le point 6° qui renvoie à l'article L. 542-8 du Code du travail et vise par conséquent toute autre institution ou personne que celles visées à l'article L. 542-2, paragraphe 1^{er}, désirant obtenir l'autorisation pour organiser des formations dans le cadre de l'article L. 521-1.

Finalement, concernant toujours le point 4°, le Conseil d'État renvoie à ses observations qu'il avait formulées dans son avis n° 49.387 du 17 janvier 2012 relatives à l'emploi des termes « personnes physiques ». Le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value de cet ajout alors que les personnes physiques sont d'ores et déjà couvertes par la formule prévue au paragraphe 2³ qui reste inchangé. Il se demande également si par l'insertion du terme « individuellement », à la suite du mot « agréées », les auteurs souhaitent étendre aux personnes physiques l'agrément ministériel prévu pour les associations.

Ad article L. 513-8

L'article L. 513-8, dans sa teneur proposée, vise à déterminer la procédure à suivre par l'employeur afin de pouvoir bénéficier du cofinancement par le Fonds pour l'emploi prévu à l'article L. 513-5.

À la lecture de l'article L. 513-8 du Code du travail, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État constate que celui-ci est source d'insécurité juridique en ce qu'il emploie de manière erronée la notion de « demande de cofinancement » lorsqu'il entend viser aux paragraphes 1^{er} et 2 le remboursement des frais réels des formations visées à l'article L. 513-3 du Code du travail. En effet, la demande de cofinancement, tout en étant reprise sous la notion d'« accord de cofinancement », figure en réalité au paragraphe 3 de l'article L. 513-8. S'ajoute à cela que dans la mesure où, conformément au paragraphe 2, l'employeur doit joindre à sa demande de remboursement l'accord du cofinancement, le paragraphe 3 est à faire figurer en tant que paragraphe 1^{er} de l'article L. 513-8. Au vu des développements qui précèdent,

³ Le paragraphe 2 disposait ce qui suit : « Toute autre institution ou personne désirant obtenir l'autorisation pour organiser des formations dans le cadre de l'article 42 doit se conformer à l'article L. 542-8 du Code du Travail. »

le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, de remplacer à l'article L. 513-8, paragraphe 1^{er}, la notion de « demande de cofinancement » par celle de « demande de remboursement » et de remplacer au paragraphe 3 les termes « L'accord de cofinancement doit être demandé » par les termes « Le cofinancement est demandé ». Par ailleurs, dans un souci de meilleure lisibilité, le Conseil d'État demande aux auteurs de fusionner les paragraphes 1^{er} et 2 actuels qui deviendront alors le paragraphe 2.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par les termes « début réel » de la formation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Il est renvoyé à la proposition de restructuration figurant *in fine* du présent avis.

À l'indication des articles à insérer, il y a lieu d'employer la forme abrégée « Art. » avant le numéro d'article.

Il faut écrire systématiquement « Fonds pour l'emploi ».

Intitulé

Il convient d'écrire les termes « Chapitre », « Titre », « Premier » et « Livre » avec des lettres initiales minuscules.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par le livre et ensuite, dans l'ordre, le titre et le chapitre visés.

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé de la loi en projet sous revue est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification du livre V, titre premier, chapitre III, du Code du travail ».

Article unique

Au point 1^o, à l'article L. 513-3, paragraphe 5, alinéa 2, phrase liminaire, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il convient d'insérer une virgule avant les termes « aux niveaux appropriés ». Cette observation vaut également pour l'article L. 513-3, paragraphe 5, alinéa 3, du Code du travail, dans sa teneur proposée.

Au point 1^o, en ce qui concerne l'article L. 513-3, paragraphe 5, alinéa 2, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1^o, 2^o, 3^o, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées

à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Au point 2°, en ce qui concerne l'article L. 513-5, paragraphe 2, phrase liminaire, du Code du travail, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État relève que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'un terme tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il y a lieu d'écrire « Les frais éligibles dans le cadre du paragraphe 1^{er} sont : ».

Au point 2°, en ce qui concerne l'article L. 513-6, paragraphe 2, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il convient de remplacer le terme « non-inhérentes » par les termes « non inhérentes ».

Au point 2°, en ce qui concerne l'article L. 513-8, paragraphe 1^{er}, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il faut accorder le terme « sollicitée » au genre masculin.

Au point 2°, en ce qui concerne l'article L. 513-8, paragraphe 2, point 7°, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'accorder le terme « contresignée » au genre masculin.

Au point 2°, en ce qui concerne l'article L. 513-8, paragraphe 3, point 9°, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il y a lieu de supprimer le terme « futur » pour être superfétatoire.

Après le texte de l'article 513-8, il faut ajouter des guillemets fermants.

Suit la proposition de restructuration de la loi en projet sous avis :

« Projet de loi portant modification du livre V, titre premier, chapitre III, du Code du travail

Art. 1^{er}. À l'article L. 513-3, paragraphe 5, du Code du travail, sont ajoutés les alinéas suivants :

« [...] »

Art. 2. À la suite de l'article L. 513-4 du même code, sont insérés les articles L. 513-5 à L. 513-8 nouveaux ayant la teneur suivante :

« Art. L. 513-5. [...] » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 1^{er} juillet 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes