



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

11 novembre 2010

AVIS I/83/2010

relatif au projet de loi modifiant la loi du 11 novembre 2009

1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes ;
2. modifiant certaines dispositions du Code du travail ;

..... AVIS

Par lettre du 5 octobre 2010, Réf. : NS/GT/cb, Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le présent projet a pour objet de prolonger le plan d'urgence qui avait été adopté à l'automne 2009 pour atténuer les effets de la crise économique sur le chômage des jeunes diplômés.

En effet, la philosophie à la base de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi (...) était de réserver prioritairement les mesures en faveur de l'emploi aux jeunes pas ou peu qualifiés, dans la mesure où ils rencontrent plus de difficultés à se faire embaucher. Ils nécessitent de ce fait une prise en charge et un plan de formation individuels leur permettant d'intégrer durablement le marché du travail.

Craignant que les jeunes diplômés rencontrent aussi, du fait de la crise économique, plus de difficultés sur le marché du travail, la loi du 11 novembre 2009 concernant certaines mesures visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes¹ et modifiant certaines dispositions du Code du travail a cherché à améliorer de façon temporaire, mais ciblée, leurs perspectives d'emploi.

Ce plan d'urgence se ventilait en trois points :

- introduction de la possibilité de conclure des contrats d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP) « Praktikum » dans le cadre d'une procédure allégée ;
- extension du contrat d'appui-emploi (CAE) à des jeunes qualifiés, en y apportant certains aménagements ;
- extension du contrat d'initiation à l'emploi (CIE) à des jeunes qualifiés, en y apportant certains aménagements.

2. Ces mesures étaient d'une durée limitée au 31 décembre 2010, que le présent projet de loi propose de prolonger au 31 décembre 2011.

1. Technique législative

3. Les dispositions qui sont prolongées ne resteront applicables que temporairement. Comme en novembre 2009, les dispositions modificatives seront introduites dans le Code du travail en notes de bas de page, sans toucher aux dispositions antérieures, qui seront maintenues.

4. Ce faisant, les auteurs du présent projet n'ont pas suivi la recommandation du Conseil d'Etat² selon laquelle, lors d'une éventuelle prolongation, il faudrait intégrer la version dérogatoire dans le Code du travail quitte à procéder ultérieurement, par une disposition légale modificative, au retour au texte originaire.

5. La CSL ne rejoint pas le Conseil d'Etat et se prononce en faveur de la méthode adoptée par le gouvernement.

En effet, déjà dans son avis I/40/2009 concernant le projet de loi n°6068 (loi du 11 novembre 2009), la CSL s'était opposée à cette façon de procéder. A son estime, modifier le contenu du Code du travail à titre temporaire serait source de méprise quant à la loi applicable.

¹ Projet de loi n°6068.

² Son avis du 6 octobre 2009 relatif au projet de loi n°6068.

Les contrats conclus après l'entrée en vigueur de la future loi, mais avant le 31 décembre 2011 y seraient soumis. Il faudrait donc se procurer un Code modifié et le conserver même après décembre 2011. Toutefois, les contrats conclus après le 1^{er} janvier 2012 seront de nouveau régis par les dispositions antérieures, donc par le Code du travail actuel.

Il faudrait donc redoubler d'attention pour trouver le Code du travail applicable à la situation visée. Ceci serait d'autant moins aisé que les mises à jour se font avec plusieurs mois de décalage par le service de législation. Pour preuve, la version actuellement disponible en ligne est à jour au 11 avril 2010.

2. Remarques

6. Dans son avis I/40/2009 relatif au projet de loi n° 6068, la Chambre des salariés avait approuvé, quant au principe, la philosophie de ce plan d'urgence, tout en mettant en exergue que la priorité doit rester l'insertion immédiate des jeunes diplômés sur le marché du travail « normal ».

La CSL reprend mutadis mutandis l'intégralité des remarques qu'elle avait formulées dans cet avis en octobre 2009.

7. Elle y avait notamment rappelé les pistes de mesures de lutte contre le chômage en général élaborées dans sa contribution du 3 mars 2009 aux débats du Comité de coordination tripartite, dans laquelle elle prônait notamment le renforcement du dispositif de maintien dans l'emploi, la couverture financière d'une politique de maintien dans l'emploi ainsi que la suppression de la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi, afin de permettre une formation prolongée permettant une réorientation professionnelle du demandeur d'emploi (cf. sur www.csl.lu).

8. La CSL avait, également en vain, tenu à attirer l'attention sur une autre mesure existante d'incitation à l'insertion des jeunes entrant sur le marché du travail à travers l'article L.543-30 du Code du travail.

En effet, cet article permet d'obliger, par voie de règlement grand-ducal, les employeurs du secteur privé, occupant au moins cent salariés, d'embaucher moyennant un CAE et un CIE des jeunes demandeurs d'emploi dans une proportion de 1% de leur effectif, en cas d'aggravation de la crise de l'emploi des jeunes. Cette mesure pourrait être mise en oeuvre à titre complémentaire du présent projet. Ainsi cette obligation d'embaucher un certain nombre de jeunes serait-elle facilitée par la création d'un nouveau contrat aidé, le CIE-EP et l'élargissement des CAE et CIE.

9. Par ailleurs, dès après le vote de la loi, la CSL avait pointé du doigt quelques erreurs qui n'ont toujours pas été redressées à ce jour.

En effet, selon le projet de loi n°6068, dans sa teneur initiale, l'embauche subséquente à un contrat d'appui-emploi (CAE), un contrat d'initiation à l'emploi (CIE) ou un contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP) sera à durée indéterminée et sans période d'essai si la durée de contrat auprès du même employeur a eu une durée d'au moins douze mois. Dans ce cas, le Fonds pour l'emploi verse au promoteur autre que l'Etat une prime unique correspondant à 30% de l'indemnité touchée par le jeune.

10. Le Conseil d'Etat a formulé plusieurs observations quant à cette prime à l'embauche sans mentionner l'interdiction de prévoir une période d'essai dans le nouveau contrat conclu après le CAE, CIE ou CIE-EP, ni faire un commentaire y relatif.

Le Conseil d'Etat a modifié le projet de loi en proposant les libellés suivants :

Pour le CAE (article 1er point (5) modifiant l'article L. 543-11 (5) : « Sur demande du promoteur autre que l'Etat ayant procédé à l'embauche subséquente du bénéficiaire, le Fonds pour l'emploi lui verse une prime unique correspondant à trente pour cent de l'indemnité touchée par le jeune. La prime n'est due et versée que six mois après l'engagement du bénéficiaire sous contrat à durée indéterminée et à condition que le contrat de travail soit toujours en vigueur et non encore dénoncé au moment de la demande. »

Pour le CIE (article 1er point (10) modifiant l'article L. 543-22) : « L'embauche subséquente à un contrat d'initiation à l'emploi sera à durée indéterminée et sans période d'essai si la durée de contrat auprès du même employeur avait une durée d'au moins douze mois. Le Fonds pour l'emploi verse au promoteur une prime unique correspondant à trente pour cent de l'indemnité touchée par le jeune. Sur demande du promoteur à adresser à l'Administration de l'emploi, la prime est versée à la fin du premier semestre consécutif à l'embauche du jeune. »

Pour le CIE-EP (article 5 (2)) : « L'embauche subséquente à un contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique sera à durée indéterminée et sans période d'essai si la durée de contrat auprès du même employeur avait une durée d'au moins douze mois. Le Fonds pour l'emploi verse au promoteur une prime unique correspondant à trente pour cent de l'indemnité touchée par le jeune. Sur demande de l'employeur à adresser à l'Administration de l'emploi, la prime est versée à la fin du premier semestre consécutif à l'embauche du jeune. »

10bis. Dans la proposition de texte du Conseil d'Etat, l'absence de période d'essai est exigée dans le cadre d'un contrat succédant à un CIE et un CIE-EP, mais pas dans celui faisant suite à un CAE.

Cette différence entre les trois contrats n'étant ni énoncée par le Conseil d'Etat, ni expliquée, elle semble résulter d'une omission ou erreur matérielle.

11. Dans son rapport du 22 octobre 2009, la commission du Travail et de l'Emploi annonce dans son commentaire de l'article 1er point (5) de la loi du 11 novembre 2009 modifiant l'article L.543-11 paragraphe 5 (prime à l'embauche après un CAE) qu'elle reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat, laquelle sera également reprise mutadis mutandis pour la prime à l'embauche suite à un CIE et un CIE-EP (point 10 de l'article 1er et à l'article 5).

12. Les auteurs de la loi du 11 novembre 2009 ont choisi d'utiliser un libellé unique pour la prime à l'embauche liée aux trois types de contrats en reprenant la formulation proposée par le Conseil d'Etat pour le CAE : « Sur demande du promoteur (autre que l'Etat) ayant procédé à l'embauche subséquente du bénéficiaire, le Fonds pour l'emploi lui verse une prime unique correspondant à trente pour cent de l'indemnité touchée par le jeune. La prime n'est due et versée que six mois après l'engagement du bénéficiaire sous contrat à durée indéterminée et à condition que le contrat de travail soit toujours en vigueur et non encore dénoncé au moment de la demande.»

Les articles relatifs à la prime à l'embauche dans la loi du 11 novembre 2009 ne conditionnent donc pas le versement de la prime à la conclusion d'un nouveau contrat non assorti d'une période d'essai, ce tant après un CAE, qu'un CIE et CIE-EP.

13. Ce faisant, la version finale du texte s'éloigne du projet de loi initial, comme du texte proposé par le Conseil d'Etat.

Or, d'une part le rapport de la commission du Travail et de l'Emploi est muet quant à cette modification du projet de loi initial.

D'autre part, dans son courrier adressé au Conseil d'Etat le 9 octobre 2009, Monsieur le Président de la Chambre des députés annonçait que la commission du Travail et de l'Emploi s'est ralliée intégralement au texte proposé par le Conseil d'Etat.

14. Notre Chambre est par conséquent d'avis qu'une succession d'erreurs matérielles ont conduit à ce que la loi du 11 novembre 2009 ne soumette plus expressément l'obtention d'une prime à l'embauche à l'absence de période d'essai dans le contrat de travail à durée indéterminée postérieur au CAE, CIE et CIE-EP, sans que cela ne corresponde ni à la volonté des auteurs du projet de loi, ni à celle du Conseil d'Etat.

Dans un souci de sécurité juridique, la CSL demande qu'il soit profité du présent projet de loi pour redresser ces erreurs matérielles.

15. Un comité de suivi tripartite assure un accompagnement des mesures en cours pour éviter certains risques découlant du système d'emplois aidés en faveur des jeunes, notamment celui que les employeurs ne recruteraient plus que par ce biais et n'embaucheraient pas par la voie normale, même en cas de réelles vacances de postes.

La CSL est représentée dans ce comité de suivi. Elle peut, de ce fait, en toute connaissance de cause, exiger un renforcement de cet accompagnement et un contrôle plus rigoureux des entreprises ayant recours aux CIE-EP, CAE et CIE.

A ce titre, il serait intéressant de disposer d'une évaluation du nombre de jeunes recrutés par un contrat de travail « normal » par rapport aux jeunes sous CAE, CIE ou CIE-EP, ce globalement, mais aussi par entreprises. Si ces chiffres ne pouvaient pas faire l'objet d'une publication officielle, ils devraient au moins être mis à disposition du comité de suivi.

Il est en effet primordial d'éviter tout abus aux dépens des embauches normales. Les employeurs ne doivent pas avoir systématiquement recours aux contrats subventionnés par l'Etat, ni enchaîner les embauches sous ce type de contrats, en vue de disposer d'une main d'œuvre bon marché.

Pour empêcher ce genre de pratiques, le projet de loi devrait être complété afin de fixer un nombre maximal de jeunes embauchés sous CAE, CIE et/ou CIE-EP par entreprise en fonction du nombre total de salariés.

En outre, la Chambre des salariés estime indispensable que soit instauré un suivi concret sur le terrain, par exemple, par des agents de l'ADEM. Il faut en effet assurer un encadrement étatique personnalisé tant des jeunes embauchés sous CAE, CIE et CIE-EP, que des entreprises d'accueil, ce pendant l'exécution du contrat, mais aussi juste avant la fin du contrat pour inciter l'employeur à garder le jeune, ainsi qu'après l'expiration du contrat.

16. L'article 13 de la loi du 11 novembre 2009 prévoyait une évaluation par le Comité permanent du travail et de l'emploi six mois après l'entrée en vigueur de cette loi. Cette évaluation n'a pas eu lieu, sans doute du fait de la période de lancement difficile du CIE-EP.

Le présent projet de loi a modifié cet article 13 en supprimant ce délai initialement imparti. Si ce délai de 6 mois n'avait plus lieu d'être puisque déjà largement dépassé, notre chambre aurait néanmoins préféré qu'il soit actualisé et non supprimé, ce afin d'avoir l'assurance de disposer d'une évaluation encore en temps utile pour réajuster le dispositif si besoin en était.

Le projet de loi devrait donc fixer un nouveau délai à échéance rapprochée. Il devrait également préciser que cette évaluation doit être suffisamment approfondie et menée de manière sérieuse, en toute confidentialité par rapport aux employeurs, pour être efficace. Si elle devait revêtir la forme d'un questionnaire soumis aux jeunes sous CIE-EP, il serait dès lors préférable que leurs réponses soient anonymes.

17. Sous réserve de la prise en considération de ses remarques, la CSL marque son accord au présent projet de loi.

Luxembourg, le 11 novembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.