

GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG

I – Mesures temporaires en faveur de l’emploi des jeunes

Une des grandes préoccupations du législateur luxembourgeois en 2009-2010 fut le combat contre le taux de chômage élevé en raison de la crise économique. Deux nouvelles lois en matière de politique de l’emploi furent adoptées par la Chambre des Députés pendant cette période.

A – Mesures temporaires en faveur de l’emploi des jeunes

La loi du 11 novembre 2009 concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l’emploi des jeunes et modifiant certaines dispositions du Code du travail¹ a pour objectif de combattre le chômage des jeunes ayant considérablement augmenté suite à la crise au Luxembourg. Un grand nombre d’entreprises pratique actuellement un gel du recrutement, de sorte que même des jeunes diplômés qui trouvaient normalement aisément un poste de travail sont actuellement confrontés à d’importants problèmes d’insertion professionnelle. La nouvelle loi a pour objectif de mettre en œuvre des mesures temporaires (jusqu’à la fin de l’année 2010) pour permettre aux jeunes d’acquérir tout de même une expérience professionnelle pendant la crise et, par ce biais, de les préparer au retour à une conjoncture économique normale.

En premier lieu, la nouvelle loi ouvre le contrat d’appui-emploi (CAE) à de jeunes qualifiés. Moyennant un tel contrat, conclu entre l’administration de l’emploi (ADEM) et le jeune demandeur d’emploi, ce dernier est mis à la disposition d’un promoteur afin de recevoir une initiation et/ou une formation pratique et théorique en vue d’augmenter ses compétences et de faciliter son intégration respectivement sa réintégration sur le marché du travail (article L. 543-1 du Code du travail). Ne peuvent être promoteurs les

¹ Mémorial A n° 222 du 19 novembre 2009, p. 3908 et s. V. aussi l’exposé des motifs, in : Chambre des Députés, 2^{ième} Session extraordinaire 2009, n° 6068 du 6 octobre 2009, téléchargeable sur : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6068#>.

sociétés commerciales, de sorte que le champ d'application du CAE est pratiquement limité aux entités publiques, aux associations sans but lucratif et aux fondations (article L. 543-1 al. 2 du Code du travail). La durée maximale du CAE était de 9 mois jusqu'à la réforme² ; la nouvelle loi, en revanche, la porte à 12 mois. S'agissant de l'indemnité que touche le jeune demandeur bénéficiant d'un CAE, l'article L.543-11 al. 1 du Code du travail la fixe à 80% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'embauche comme travailleur non qualifié. Mais étant donné que la nouvelle loi a pour vocation d'ouvrir l'accès au CAE également aux jeunes qualifiés, elle adapte le taux d'indemnité en l'augmentant pour les jeunes détenteurs d'un certificat d'aptitude technique et professionnelle ou d'autres diplômes.

En deuxième lieu, la nouvelle loi donne aux jeunes qualifiés accès au contrat d'initiation à l'emploi (CIE). Ce contrat, conclu entre un promoteur, un jeune et l'ADEM, a pour objectif d'assurer à ce dernier une formation pratique qui facilite son intégration sur le marché du travail (article L. 543-15 du Code du travail) et est limité à une durée maximale de 12 mois (article L. 543-19 al. 1 du Code du travail.). Or, la nouvelle loi facilite la prolongation du CIE pour 12 autres mois après autorisation du ministre du Travail. Le jeune demandeur d'emploi touche une indemnité égale à 80% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'embauche comme travailleur non qualifié (article L.543-20 du Code du travail). En cas d'embauche définitive du jeune, sur la base d'un contrat de travail à durée indéterminée, le promoteur a droit, en vertu de l'article L. 543-22 du Code du travail, à l'octroi d'une prime unique correspondant à 30% de l'indemnité que touche le jeune.

En troisième lieu, la nouvelle loi complète le CIE tel qu'il existait déjà avant la réforme, par un contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP). Ce nouveau type de contrat d'insertion est réservé aux jeunes demandeurs d'emploi diplômés ou détenteurs au moins d'un diplôme de technicien respectivement de fin d'études secondaires ou secondaires techniques. La durée maximale du CIE-EP est de 24 mois. Le jeune touche une indemnité égale à 120% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié. Dans l'hypothèse d'un jeune justifiant d'un brevet de technicien supérieur ou d'un diplôme de

² Cf. l'ancien article L.543-2 du Code du travail.

Bachelor ou de Master, l'indemnité est même portée à 150% du salaire social minimum non qualifié. L'employeur peut demander au Fonds pour l'emploi le remboursement de 40% de l'indemnité touchée par le jeune. Dans l'hypothèse d'une embauche définitive du jeune, sur la base d'un contrat de travail à durée indéterminée, le promoteur a droit à l'octroi d'une prime unique correspondant à 30% de l'indemnité que touche le jeune. Finalement, la nouvelle loi impose à l'employeur l'obligation d'embaucher par priorité l'ancien bénéficiaire d'un CIE-EP pour une période correspondant à la durée du CIE-EP.

B – Mesures pour la promotion de l'emploi

Un deuxième domaine dans lequel le législateur est intervenu au cours de l'année 2010 est celui de la promotion de l'emploi. Au Luxembourg aussi la crise économique a laissé ses traces sur le marché du travail, même si la situation n'est pas aussi difficile que dans d'autres États-membres de l'UE. En 2008, le taux moyen de chômage augmentait de 4,4% en 2008 à 5,7% en 2009 ; le taux le plus élevé fut atteint en février 2010 avec 6,5%. La loi du 3 août 2010 portant introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation du chômage et complétant ou dérogeant à certaines dispositions du Code du travail³ proroge certaines mesures en matière de chômage partiel, issues de la loi du 17 février 2009 portant modification de l'article L. 511-12 du Code du travail etc.⁴ et de la loi du 29 mai 2009.

Un premier groupe de mesures prévues par la nouvelle loi concerne le régime du chômage partiel. Le nouvel article L. 511-4 al. 5 du Code du travail étend le champ d'application des subventions aux entreprises destinées à l'indemnisation des chômeurs partiels. Selon l'article L. 511-4 al. 1 du Code du travail, le Gouvernement détermine les branches économiques pour lesquelles les difficultés conjoncturelles sont telles que le recours au chômage partiel est inévitable. En vertu de cela, les ministres du Travail et de l'Économie désignent communément les entreprises des

³ Mémorial A n° 137 du 13 août 2010, p. 2212. Cf. aussi l'exposé des motifs *in* : Chambre des Députés, session ordinaire 2009-2010, n° 6147 du 22 juin 2010, téléchargeable sur : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6147#>.

⁴ Mémorial A n° 35 du 2 mars 2009, p. 444 et s.

branches concernées ayant le droit de recourir au chômage partiel⁵. D'après le nouvel article L. 511-4 al. 5 du Code du travail, la décision ministérielle peut également s'appliquer aux entreprises qui n'appartiennent pas à une des branches visées par le Gouvernement mais qui se trouvent confrontées à une réduction d'au moins 40% du temps de travail à condition qu'elles aient conclu, au préalable, soit un plan de maintien dans l'emploi soit un accord avec la délégation du personnel, le groupe salarial du comité mixte ou une ou plusieurs organisations syndicales.

S'agissant des cotisations patronales de sécurité sociale dans l'hypothèse du chômage partiel, elles restent en principe à la charge de l'employeur (article L. 511-11 du Code du travail). Or, la nouvelle loi a ajouté un nouvel alinéa à cet article selon lequel les cotisations patronales sont prises en charge par le Fonds pour l'emploi lorsqu'il s'agit d'une entreprise qui est en régime de chômage partiel depuis 6 mois et à condition que le nombre d'heures perdues par mois dépasse 25% de la durée normale de travail.

Quant à la durée de l'indemnité de chômage complet, le nouvel article L. 521-11 al. 5 du Code du travail privilégie les travailleurs ayant été licenciés par une entreprise qui bénéficie du chômage partiel depuis 6 mois au moins et ceux ayant perdu leur emploi suite à la cessation des affaires de l'employeur. Ces chômeurs ont droit à un prolongement de 6 mois de leur indemnité de chômage.

Finalement, l'article 2 de la nouvelle loi dont la durée de validité est limitée à 24 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi privilégie tout employeur qui engage, par le biais d'un contrat de travail à durée indéterminée, un chômeur âgé de plus de 30 ans en lui conférant le droit au remboursement de 80% du salaire effectivement versé pendant les 3 premiers mois du contrat de travail ; sont inclus dans ce remboursement également les cotisations patronales de sécurité sociale correspondant à cette période. Le droit de l'employeur au remboursement du salaire naît 12 mois après l'engagement et à condition que le contrat soit toujours en vigueur à ce moment. Le remboursement sera effectué par le Fonds pour l'emploi.

⁵ Cf. article L. 511-4 al. 3 du Code du travail.

II – Réforme des règles relatives au détachement de travailleurs

Étant donné que le travail détaché joue un grand rôle au Luxembourg – en 2008, il y a eu 18 763 et, en 2007, 22 086 travailleurs détachés sur le territoire du Grand-Duché⁶ – l'actualité en droit du travail fut également dominée, au cours de l'année 2010, par la réforme des règles du Code du travail sur le détachement de travailleurs. Cette réforme, effectuée par la loi du 11 avril 2010 portant modification des articles L.010-1, L. 141-1, L. 142-2, L. 142-3 et L. 142-4 du Code du travail⁷, devint nécessaire suite à l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 21 octobre 2004 dans l'affaire Commission c. Grand-Duché du Luxembourg⁸.

Le Luxembourg a transposé la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services de manière extensive dans l'article L. 141-1 et s. et l'article L. 010-1 du Code du travail en qualifiant, dans une large mesure, les dispositions de droit luxembourgeois comme des dispositions d'ordre public s'appliquant aux contrats de travail des travailleurs détachés sur le territoire luxembourgeois. De cette manière, le droit luxembourgeois n'étendait pas seulement le salaire social minimum mais aussi toutes les conventions collectives déclarées d'obligation générale par le ministre du Travail, les règles sur le travail à temps partiel, sur le contrat à durée déterminée et sur l'obligation de l'employeur d'informer les travailleurs des conditions applicables à leur relation de travail. S'agissant du contrôle d'application des dispositions en matière de détachement de travailleurs, la loi imposait aux entreprises ayant détaché des travailleurs sur le territoire luxembourgeois de

⁶ Cf. le rapport annuel pour 2008 de l'Inspection du Travail et des Mines, p. 71, téléchargeable sur : <http://www.itm.lu/itm/rapport-annuel/ra2008>. Suivant ce rapport, le plus grand nombre de travailleurs détachés venait de l'Allemagne, de la Belgique ainsi que de la France. Même si le rapport ne différencie pas selon les secteurs économiques affectés, il est à présumer que le secteur de la construction était celui le plus affecté par le détachement de travailleurs.

⁷ Mémorial A n° 57 du 16 avril 2010, p. 1008, téléchargeable sur : www.legilux.lu. L'exposé des motifs de la loi du 11 avril 2010 se trouvent dans le projet de loi du 21 octobre 2008 portant modification des articles L. 010-1, L. 141-1, L. 142-2 et L. 142-3 du Code du Travail, n° 5942 Chambre des Députés, session ordinaire 2008-2009, téléchargeable sur : <http://www.chd.lu/wps/portal/public>.

⁸ C-319/06, NZA 2008, p. 865 et s. Cf. la note de Sebastian Krebber, *Common Market Law Review*, Vol. 46, 2009, p. 1725 et s.

communiquer à l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) certaines données des travailleurs détachés avant le commencement du détachement. Par ailleurs, il incombait aux entreprises détachantes de déposer, avant le début du détachement, auprès d'un mandataire résidant au Luxembourg, les documents nécessaires au contrôle des obligations résultant des dispositions légales relatives au détachement de travailleurs.

La CJCE, dans son arrêt du 19 juin 2008, avait déclaré plusieurs de ces dispositions légales comme non conformes avec l'article 3 § 1^{er} et § 10 de la directive 96/71/CE et avec l'article 49 TCE (= article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)). En effet, la CJCE considérait que « la qualification de dispositions nationales de lois de police et de sûreté par un État membre » doit « viser les dispositions dont l'observation a été jugée cruciale pour la sauvegarde de l'organisation politique, sociale ou économique de l'État membre concerné, au point d'en imposer le respect à toute personne se trouvant sur le territoire national de cet État membre ou à tout rapport juridique localisé dans celui-ci » (§ 29 de l'arrêt). Notamment l'extension des règles sur la forme du contrat de travail, sur l'indexation des salaires qui dépassent le salaire social minimum, sur le travail à temps partiel et à durée déterminée ainsi que l'extension des conventions collectives déclarées d'obligation générale par le ministre du Travail étaient invalidées par la CJCE. De surcroît, la Cour déclarait non conforme avec l'article 49 TCE l'obligation imposée aux entreprises qui détachent des travailleurs sur le territoire luxembourgeois de communiquer à l'ITM, avant le commencement des travaux, des données sur les travailleurs et sur le détachement. Il en allait de même avec l'obligation des entreprises ayant leur siège social en dehors du territoire luxembourgeois et détachant des travailleurs au Luxembourg de déposer, avant le début du détachement, auprès d'un mandataire *ad hoc* résidant au Luxembourg, les documents nécessaires au contrôle des obligations qui leur incombent en raison des règles sur le détachement de travailleurs.

Le législateur luxembourgeois a réagi à cet arrêt de la CJCE par la susmentionnée loi du 11 avril 2010 qui a pour seul objectif d'aligner les dispositions du Code du travail sur le détachement de travailleurs au droit de l'Union Européenne. Dès lors, le respect des règles de la directive 91/533/CEE sur le contrat de travail ainsi que des règles de la directive 97/81/CE sur le travail à temps partiel et de la directive 1999/70/CE relative aux contrats de travail à durée déterminée ne peut plus être contrôlé par les

autorités luxembourgeoises. L'extension de l'indexation automatique des salaires, en vertu de l'article L. 223-1 du Code du travail, est limitée au salaire social minimum applicable au Luxembourg, selon le nouvel article L. 010-1 al. 1^{er}, n° 2 du Code du travail. Quant à l'extension de conventions collectives aux relations de travail des travailleurs détachés, le législateur n'a rien modifié : l'article L.010-1 § 1^{er} n° 11 du Code du travail étend toujours en bloc les conventions collectives alors que la CJCE, dans son arrêt du 19 juin 2008, a relevé que l'extension de simples conventions collectives n'ayant pas été déclarées d'obligation générale n'est pas conforme à l'article 3 § 10 de la directive 96/71/CE. On peut donc avoir des doutes sur la conformité de cette règle avec la directive 96/71/CE et le principe de la liberté de circulation des services.

S'agissant des obligations des entreprises qui détachent des travailleurs sur le territoire luxembourgeois, il suffit dès lors que les informations soient fournies « dès le commencement des travaux au Luxembourg » (article L.142-2 du Code du travail). Quant au dépôt des documents nécessaires au contrôle des obligations des entreprises qui détachent des travailleurs sur le territoire luxembourgeois, il n'est plus exigé qu'il soit effectué auprès d'un mandataire *ad hoc* qui réside au Luxembourg : le nouvel article L. 142-3 du Code du travail dispose qu'il suffit qu'un des travailleurs détachés remplisse la tâche du mandataire *ad hoc*.

Achim Seifert

Université du Luxembourg