

Luxembourg, le 30 septembre 2021

Objet : Projet de loi n°7858¹ portant
1. dérogation temporaire à l'article L. 511-5 du Code du travail ;
2. modification du Code du travail.

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire
(14 juillet 2021)*

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Le projet de loi sous avis a pour objet d'introduire :

- d'une part, une dérogation temporaire à l'article L. 511-5 du Code du travail, rétroactive au 1^{er} janvier 2021, consistant en l'augmentation de 1.022 à 1.714 heures de travail éligibles au chômage partiel de source structurelle à condition pour l'entreprise d'être couverte par un plan de maintien de l'emploi homologué, disposition « *déjà utilisée lors de la crise économique de 2009* »² et,

- d'autre part, cinq modifications définitives dans le Code du travail en matière de chômage partiel et de plan de maintien dans l'emploi, à savoir :

- augmentation permanente de 1.022 à 1.714 heures éligibles (par année de calendrier) au chômage partiel de source structurelle rattachée à la condition supplémentaire pour l'entreprise d'être couverte par un plan de maintien dans l'emploi homologué résultant d'un accord entre partenaires sociaux entériné dans le cadre d'une réunion sectorielle à caractère tripartite ;
- introduction de la précision dans le contexte des conditions d'éligibilité au chômage partiel d'un salarié que ce dernier ne doit pas être en situation de préavis ;
- éligibilité « *le cas échéant* » des programmes spécifiques de l'ADEM en matière d'accompagnement personnel des transitions de carrière dans le cadre des plans de maintien dans l'emploi ;
- introduction d'une section obligatoire dénommée « évolution future de l'entreprise » dans les plans de maintien dans l'emploi comme condition nécessaire à leur homologation ;
- introduction de 4 points supplémentaires à préciser dans un plan de maintien dans l'emploi : (1) indication du but poursuivi, l'échéancier précis des mesures et les plans de formation ; (2) instauration d'un comité de suivi constitué de représentants des parties signataires ; (3) programme de formation détaillé et chiffré ; (4) accompagnement individuel externe obligatoire des salariés.

¹ [Lien vers le site de la Chambre des Députés](#)

² [Cf. Exposé des motifs du projet de loi, page 1](#)

Au regard de l'importance du projet sous avis, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

Résumé structuré

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que les **mesures temporaires** introduites par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, qui visent, par dérogation à l'article L. 511-5 du Code du travail, à augmenter le nombre d'heures pouvant être utilisées et remboursées par le Fonds pour l'Emploi en matière de chômage partiel de source structurelle (hausse de 1.022 à 1.714 heures) pour autant que la restructuration fondamentale soit couverte par un plan de maintien dans l'emploi homologué, sont **acceptables** dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19. Néanmoins, les deux chambres professionnelles relèvent des imprécisions sémantiques quant à **l'obligation d'un plan de maintien dans l'emploi homologué** pour les entreprises admises au chômage partiel. Dans ce contexte, les deux chambres professionnelles comprennent que l'introduction d'un **effet rétroactif** au 1^{er} janvier 2021 de cette obligation **ne s'applique qu'au chômage partiel de source structurelle à partir de la 1.023^{ème} heure jusqu'à la 1.714^{ème} heure.**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souhaitent néanmoins souligner leur désaccord fondamental en ce que le projet de loi sous avis pérennise, à travers des dispositions permanentes, certaines dispositions initialement temporaires en matière de chômage partiel et de plan de maintien dans l'emploi dans le Code du travail.

Il en va ainsi de l'**augmentation du nombre d'heures éligibles au chômage partiel** par année de calendrier permettant de déroger au principe des 1.022 heures sous condition de mettre en place un plan de maintien dans l'emploi homologué à la suite d'un « *accord entre partenaires sociaux entériné dans le cadre d'une réunion sectorielle à caractère tripartite* », alors qu'une telle mesure **ne se justifie pas en dehors d'une situation de crise.**

Dans la même lignée, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à **l'introduction d'une série d'exigences supplémentaires à remplir dans le cadre de l'élaboration d'un plan de maintien dans l'emploi**, qui sont dénuées de toute considération pratique et **irréalisables** lors de l'élaboration de maintien dans l'emploi, au regard des contraintes temporelles et financières liées aux analyses à mener. Il est ainsi aussi renvoyé, entre autres, au rôle que l'ADEM devrait jouer dans la guidance et l'accompagnement des salariés concernés par un plan de de maintien dans l'emploi.

Finalement, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'approuvent pas les précisions apportées aux **conditions d'éligibilité d'un salarié au bénéfice du chômage partiel**, tendant à exclure le salarié licencié et sous préavis.

Considérations générales

Alors que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'attendaient à une mesure temporaire consistant en une augmentation du nombre d'heures de travail éligibles au cadre du chômage partiel de source structurelle, mesure annoncée au début de l'année dans le cadre des discussions menées au sein du Comité de conjoncture, elles tiennent à souligner leur surprise, voire leur étonnement, face aux dispositions définitives contenues au présent projet de loi. Ces dispositions spécifiques n'ont fait l'objet ni de consultations préalables ni de discussions au Comité permanent du travail et de l'emploi (ci-après « CPTÉ ») où le sujet des « plans de maintiens dans l'emploi » et des « plans sociaux » a été abordé à plusieurs reprises dans le passé.

Le projet de loi sous avis constitue dès lors la preuve que le Gouvernement a réfléchi sur la question de l'agencement des dispositions relatives au plan de maintien dans l'emploi et a décidé unilatéralement du cadre à prévoir pour l'avenir. Les deux chambres professionnelles, tout comme l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), en déduisent que les discussions au CPTe sur les plans de maintien dans l'emploi et sur les plans sociaux sont clôturées et qu'il n'y aura donc plus de discussions sur d'autres mesures que celles reprises dans le présent projet de loi.

Les deux chambres professionnelles tiennent par ailleurs à dénoncer l'approche générale des auteurs qui prêche à confusion et qui consiste à combiner des mesures temporaires et des mesures définitives dans un même projet de loi, les premières nécessitant une prise de position rapide, surtout dans le contexte actuel de crise sanitaire, les secondes étant moins urgentes. Elles font dès lors appel au Gouvernement de veiller à l'avenir à déposer un projet de loi spécifique traitant exclusivement des mesures temporaires.

1. Concernant l'augmentation de 1.022 à 1.714 heures de travail éligibles au chômage partiel de source structurelle moyennant un plan de maintien dans l'emploi

a. En tant que mesure temporaire (articles 1^{er} et 3 du projet de loi)

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent marquer leur accord avec l'article 1^{er} du projet de loi sous avis qui vise, par dérogation à l'article L. 511-5 du Code du travail, à augmenter de manière temporaire le nombre d'heures pouvant être utilisées et remboursées par le Fonds pour l'emploi en matière de chômage partiel de source structurelle³ (hausse de 1.022 à 1.714 heures⁴) pour autant que la restructuration fondamentale soit couverte par un plan de maintien dans l'emploi homologué⁵. Le nouveau seuil ainsi introduit correspond « à environ dix mois par année de calendrier ».

Suivant l'article 3 du projet de loi, il est prévu que la mesure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (donc rétroactivement) et s'applique jusqu'au 31 décembre 2021.

Cette disposition temporaire qui correspond à la pratique du Comité de conjoncture dans le cadre de la gestion de la crise Covid-19 est de nature à couvrir la situation de certaines entreprises en difficultés considérables du fait de la crise et des décisions des autorités publiques pour lutter contre la pandémie⁶.

En revanche, les deux chambres professionnelles s'étonnent des imprécisions liées à la formulation vague de la condition de couverture par un plan de maintien dans l'emploi homologué. Elles tiennent de ce fait à souligner l'insécurité juridique rattachée à cet aspect spécifique de la disposition temporaire sous avis.

Le manque de clarté de l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, dérogeant à l'article L. 511-5 du Code du travail, est à relier surtout au fait que la (nouvelle) condition dans le chef de l'entreprise d'être couverte par un plan de maintien dans l'emploi ne pourra pas impacter rétroactivement au 1^{er} janvier 2021 les entreprises ayant eu recours au chômage partiel de nature structurelle. Aux yeux des deux chambres professionnelles, la disposition incriminée doit être comprise dans le sens où la

³ Conformément aux articles L. 512-7 et suivants du Code du travail

⁴ Pour les salariés à temps partiel, les 1.714 heures sont proratisées

⁵ L'homologation du plan de maintien de l'emploi est prévue à l'article L. 513-3

⁶ Les auteurs du projet de loi sous avis rappellent, sous l'exposé des motifs, que « non seulement la mesure de chômage partiel doit continuer à soutenir les entreprises dans leur sortie de la crise sanitaire due à la pandémie du Covid-19, mais qu'un certain nombre d'entreprises sont amenées à procéder à des restructurations profondes ayant des répercussions au niveau de l'emploi. Ces projets de restructuration ne sont pas nécessairement tous directement dus au Covid-19, mais la crise sanitaire a certainement fait accélérer ces processus et en a augmenté l'impact et ce dans le cadre d'une toujours plus importante digitalisation des procédures de production. »

couverture de l'entreprise par un plan de maintien dans l'emploi ne pourra être effective qu'à partir de la 1.023^{ème} heure.

Imposer aux entreprises admises au chômage partiel un plan de maintien dans l'emploi dès la 1^{ère} heure de chômage partiel utilisée - depuis le 1^{er} janvier 2021, donc également à effet rétroactif - n'aurait pas de sens.

Partant, les deux chambres professionnelles en déduisent que seul le dépassement du seuil est visé par cette nouvelle exigence et que la conclusion d'un plan de maintien dans l'emploi n'est donc requise que pour accéder au chômage partiel de source structurelle à partir de la 1.023^{ème} heure jusqu'à la 1.714^{ème} heure.

Cette solution voire interprétation de l'article 1^{er} du projet de loi est d'ailleurs cohérente avec le fait que ce dernier est rétroactif et que les entreprises qui ont déjà eu recours au chômage partiel dans le cadre du seuil actuel de 1.022 heures suivant les modalités actuelles ne disposaient pas d'un plan de maintien dans l'emploi, qui n'était pas requis pour couvrir le chômage partiel des mois précédents. Elle est également cohérente avec le régime exceptionnel de chômage partiel en cours et sa prolongation jusqu'au 31 décembre 2021.

b. En tant que mesure définitive (article 2, point 1° du projet de loi)

L'article L. 511-5 du Code du travail est complété par une disposition permanente prévoyant la possibilité de porter le nombre d'heures éligibles au chômage partiel à 1.714 heures⁷ (au lieu de 1.022 heures) par année de calendrier sous les mêmes conditions que celles prévues à l'article 1^{er} du projet de loi sous avis (voir sub. 1.), avec toutefois la condition supplémentaire que les entreprises « *soient couvertes par un plan de maintien dans l'emploi⁸ accompagnant une restructuration fondamentale résultant d'un accord entre partenaires sociaux⁹ entériné dans le cadre d'une réunion sectorielle à caractère tripartite entre ces partenaires et le Gouvernement* et homologué conformément à l'article L. 513-3. »

Les deux chambres professionnelles désapprouvent l'introduction de la mesure durable dans le Code du travail visant à permettre une augmentation du nombre d'heures éligibles au chômage partiel par année de calendrier (dérogation au principe des 1.022 heures), alors qu'elle se justifie uniquement pour rencontrer une situation de crise (dérogation temporaire).

Elles sont principalement d'avis que :

- si la situation de crise actuelle devait se prolonger au-delà du 31 décembre 2021 (fin de la mesure temporaire), il faudrait réévaluer la nécessité de prolonger l'augmentation du seuil de 1.022 à 1.714 heures dans le cadre d'une nouvelle dérogation temporaire ;
- si une autre crise devait survenir, il faudrait évaluer la situation et l'opportunité d'une augmentation du seuil au-delà de 1.022 heures sur base du nouveau contexte ; une entreprise qui connaît de sérieuses difficultés sur le long terme ne peut pas continuer à bénéficier pendant des mois d'un financement public pour maintenir ses salariés en chômage partiel et, par conséquent, doit nécessairement se restructurer voire cesser son activité ;
- en tout état de cause, si l'augmentation du seuil de 1.022 à 1.714 heures devenait une mesure durable, elle ne jouerait « hors crise » que pour un nombre limité d'entreprises (dans des secteurs hautement concurrentiels) et ne garantirait même pas l'accès au

⁷ Pour les salariés à temps partiel, il est également précisé dans le présent cas que les 1.714 heures sont proratisées.

⁸ Plan de maintien dans l'emploi homologué conformément à l'article L. 513-3

⁹ Texte souligné par les deux chambres professionnelles

chômage partiel pour autant, étant donné que le Conseil de Gouvernement pourrait toujours le refuser.

Subsidiairement, les deux chambres professionnelles désapprouvent encore la mesure définitive projetée au motif qu'elle conditionnerait à l'avenir, l'accès au chômage partiel de source structurelle à la conclusion d'un plan de maintien dans l'emploi « résultant d'un accord entre partenaires sociaux », ce qui reviendrait à donner aux syndicats¹⁰ le pouvoir d'empêcher une entreprise d'accéder au chômage partiel de source structurelle. Or, c'est aux pouvoirs publics, et non aux syndicats, qu'il revient d'apprécier si la demande de chômage partiel introduite par une entreprise est fondée ou non sur base des critères fixés par la loi.

Il convient de souligner que les syndicats disposent déjà d'un pouvoir d'influence sur le sort des demandes de chômage partiel, puisque le Gouvernement réuni en Conseil se prononce sur base de l'avis du Comité de conjoncture où sont représentés les partenaires sociaux. A noter encore que certaines entreprises n'ont pas pu accéder au chômage partiel suivant la procédure actuelle, car la délégation du personnel avait refusé de signer la demande, alors que cette signature n'est requise que pour témoigner du fait que la délégation a bien été informée et consultée suivant l'article L. 511-6 du Code du travail. Il n'y a pas lieu d'aggraver encore la situation en octroyant un pouvoir de blocage aux syndicats au niveau de l'entreprise, alors qu'ils n'auront pas en définitive à en supporter les conséquences éventuelles sur l'emploi dans l'entreprise concernée.

En tout état de cause, les deux chambres professionnelles voient dans l'adoption de la mesure définitive projetée un risque réel que la conclusion d'un plan de maintien dans l'emploi soit par la suite étendue comme condition d'accès à d'autres cas de chômage partiel (en-deçà de 1.022 heures, pour le chômage partiel de source conjoncturelle, etc.), amplifiant ainsi les critiques exprimées précédemment concernant le pouvoir de blocage des syndicats.

2. Concernant les exigences supplémentaires à remplir dans le cadre de l'élaboration d'un plan de maintien de l'emploi (article 2, points 4° et 5° du projet de loi)

L'article 2, point 4° du projet de loi sous avis introduit un nouvel alinéa au premier paragraphe *in fine* de l'article L. 513-3 du Code du travail, pour préciser que « *tout plan de maintien dans l'emploi doit obligatoirement comprendre une section destinée à donner une vue exacte de l'évolution future de l'entreprise concernée en vue de garantir sa pérennité à court, moyen et long terme, notamment en relation avec des investissements à réaliser en vue du futur développement de l'entreprise.* ». Selon les auteurs, l'introduction de cette « section obligatoire » dans chaque plan de maintien dans l'emploi constituera à l'avenir une *conditio sine qua non* afin qu'il puisse être homologué et donner droit aux avantages y relatifs. Ils argumentent sous le commentaire des articles que « *les éléments y prévus permettront aux autorités compétentes de vérifier la viabilité de l'entreprise ainsi que la pérennisation du ou des sites sur le territoire luxembourgeois, avant de débloquent des fonds publics* ».

Par ailleurs, L'article 2, point 5° du projet de loi sous avis prévoit que pour pouvoir être homologué, le plan de maintien dans l'emploi doit encore préciser le but poursuivi par le plan avec un échéancier précis, qu'il soit accompagné par un comité de suivi constitué de représentants des parties signataires et qu'il prévoie un programme de formation détaillé et chiffré. Si le plan de maintien dans l'emploi prévoit des départs volontaires ou des réductions d'effectif, il devra également prévoir obligatoirement un accompagnement individuel externe des salariés concernés.

¹⁰ Cf. article L. 513-4 du Code du travail

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à l'introduction d'une disposition définitive exigeant d'une part une vue exacte de l'évolution future de l'entreprise et d'autre part un programme détaillé et chiffré de formation (point 5° de l'article 2 du projet de loi complétant l'article L. 513-3 paragraphe (4) du Code du travail).

Il s'agit en l'occurrence d'exigences impossibles à réaliser en pratique au moment de l'élaboration d'un plan de maintien dans l'emploi car l'élaboration d'un bilan de compétences et l'orientation prennent du temps en vue d'élaborer un programme de formation adéquat.

Il s'agit par ailleurs d'exigences impossibles à remplir dans le cadre de plans de maintien dans l'emploi sectoriels alors que ces derniers sont pourtant essentiels aussi bien pour les PME que pour les syndicats concernés qui se verraient contraints d'élaborer de nombreux plans de maintien dans l'emploi individuels, ce qui entraînerait par ailleurs une charge administrative conséquente inutile et empêcherait les acteurs concernés de se consacrer à d'autres problématiques importantes en ces temps de sortie de crise et de relance.

Enfin, les deux chambres professionnelles s'opposent à l'exigence d'un accompagnement individuel externe des salariés concernés par un départ volontaire ou une réduction d'effectif au motif qu'elle constitue une charge financière supplémentaire pour l'entreprise notamment si celle-ci doit recourir à un professionnel externe privé (p.ex. du domaine de l'*outplacement*), et alors que cette mission relève déjà de la compétence de l'ADEM¹¹, compétence d'ailleurs financée par la collectivité et donc aussi par les entreprises.

3. Concernant les autres dispositions de l'article 2 du projet de loi

a. Précision des conditions d'éligibilité d'un salarié au bénéfice du chômage partiel (point 2° de l'article 2 du projet de loi)

L'article L. 511-10, point 1, du Code du travail projeté subordonne les salariés éligibles pour le chômage partiel à la condition qu'ils « *ne se trouvent pas en situation de préavis sur base de l'article L. 124-3* ». Le commentaire de l'article 2 point 2° précise que « *bien que de toute façon la mesure est offerte aux entreprises comme alternative à des licenciements, il convient de préciser que les salariés déjà licenciés avant l'admission au chômage partiel et toujours sous préavis ne seront pas pris en compte. Par contre, les salariés qui démissionnent pendant une période de chômage partiel sont éligibles dans le cadre des décomptes mensuels.* »

Les deux chambres professionnelles n'approuvent pas la présente disposition définitive puisque, à leurs yeux, le salarié licencié et se trouvant en situation de préavis est toujours sous contrat de travail et est *de jure* un salarié régulièrement occupé par l'entreprise. Il importe de souligner que ce salarié fait partie de l'effectif de l'entreprise impactée par un événement interne ou externe, comme la pandémie de la Covid-19, ce qui justifie le recours à l'instrument du chômage partiel également pour cette personne.

b. Éligibilité des programmes spécifiques de l'ADEM en matière d'accompagnement personnel des transitions de carrière (point 3° de l'article 2 du projet de loi)

La liste des sujets sur lesquels devront porter les discussions des partenaires sociaux (tirez¹² du premier paragraphe de l'article L. 513-3 du Code du travail projeté) et dont les résultats seront

¹¹ Selon l'article L. 621-1 du Code du travail, l'ADEM a comme attribution « *d'accompagner, de conseiller, d'orienter et d'aider les personnes à la recherche d'un emploi* ».

¹² A l'article L. 513-3, paragraphe 1^{er}, 9^{ème} tiret, les termes « *y inclus la participation à des mesures de l'Agence pour le développement de l'emploi visant la gestion prévisionnelle de la main d'oeuvre et des compétences* » sont ajoutés.

consignés dans le plan de maintien dans l'emploi est complétée par le bout de phrase « *y inclus la participation à des mesures de l'Agence pour le développement de l'emploi visant la gestion prévisionnelle de la main d'œuvre et des compétences* ». Selon les auteurs du projet de loi sous avis, cet ajout vise « *à permettre aux entreprises, qui incluent des accompagnements personnels dans le cadre de transitions de carrière dans leur plan de maintien dans l'emploi, de recourir, le cas échéant, à un programme spécifique en la matière mis à disposition par l'ADEM* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que la participation à des programmes spécialisés de l'ADEM pourra, le cas échéant, guider et accompagner les salariés concernés par un plan de maintien dans l'emploi, plus spécifiquement dans le contexte de transitions de leurs carrières, notamment dans le cadre de mesures de *reskilling*.

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver l'article 1^{er} (dérogation temporaire) ainsi que le point 3° de l'article 2 du projet de loi sous avis mais marquent leur opposition aux points 1°, 2° et 4° de l'article 2 (dispositions définitives) pour les raisons énoncées ci-avant.