



Le ministre

Références: FB/JZ/LW-mt  
Annexes:

## **Contribution du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au**

### **LIVRE VERT**

#### **« Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle »**

#### **Introduction – Priorités politiques**

De manière générale, le Luxembourg salue l'initiative de la Commission européenne de lancer un débat public au sujet de l'évolution du droit du travail dans le sens de la Stratégie de Lisbonne.

Le Gouvernement luxembourgeois aimerait dès l'ingrès relever une nouvelle fois que la « modernisation » du droit du travail ne peut être une fin en soi, ni constituer le principal levier d'ajustement. Le Gouvernement aimerait donc aussi remettre en question le prétendu impact déterminant de l'adaptation du droit du travail dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. Les études scientifiques sur les effets du droit du travail sur l'économie ne sont pas claires ni unanimes. Il ne saurait donc être question de changer le droit du travail avant d'avoir les connaissances scientifiques suffisantes. De même, il appartiendra d'avantage aux partenaires sociaux qu'aux Etats membres et a fortiori à l'Union européenne de décider des cas où ils estiment que des ajustements dans le droit du travail peuvent s'avérer nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et des questions liées au fonctionnement du marché du travail.

Le Gouvernement luxembourgeois ne s'oppose pas à une discussion, si ces préconditions sont remplies, non pas sur l'ensemble du droit du travail ni à propos de toutes les questions soulevées, mais de manière limitée et bien ciblée, tant quant au but recherché que quant aux effets subis.

D'ailleurs, une discussion sur le caractère supplétif du droit législatif par rapport au droit conventionnel, par rapport aux accords entre partenaires sociaux peut être utile. Le Luxembourg a entamé une telle discussion et a ancré dans son droit positif des premiers éléments de subsidiarité du droit législatif par rapport au droit conventionnel. Déjà aujourd'hui, le droit législatif opère dans plusieurs domaines en fixant un cadre à l'intérieur duquel les partenaires sociaux peuvent négocier des règles adaptées à leur(s) situation(s). La condition en est cependant que la négociation entre partenaires sociaux se déroule entre partenaires ayant une représentativité certaine à un niveau dépassant le cadre d'une entreprise individuelle, de manière à pouvoir prendre en compte les intérêts globaux dépassant le cadre d'une entreprise. C'est uniquement cette approche qui peut prévenir des abus de position dominante de la part des employeurs et c'est seulement à cette condition de représentativité supra-entreprises voire supra-sectorielle que les partenaires sociaux peuvent valablement se substituer au législateur en matière de droit du travail.

Le Gouvernement luxembourgeois tient finalement à souligner que l'accès à la formation continue tout au long de la vie est un élément déterminant dans le cadre de la flexicurité. Il faut trouver des instruments pour garantir l'accès au life long learning, si possible par accord des partenaires sociaux au

niveau national (au moins pour poser un cadre général) sinon par voie de législation contraignante. Au Luxembourg les partenaires sociaux se sont notamment mis d'accord sur un important congé de formation individuel pris en charge à parts égales par les employeurs, les salariés et le Gouvernement. Ce congé de formation individuel vient s'ajouter aux instruments de soutien financier à la formation continue mis à disposition par le budget de l'Etat, et, pour les chômeurs, par le fonds pour l'emploi.

\*\*\*\*\*

### Considérations générales - réponse aux questions 1-4<sup>1</sup>

Actuellement, les difficultés de l'Union européenne semblent notamment résulter d'un certain déficit de l'Union européenne dans le domaine social. Ainsi, il s'agira, dans notre opinion, de chercher à trouver un compromis qui va permettre à satisfaire les attentes de tous les citoyens européens. C'est pourquoi, en vue d'une réconciliation de l'Europe avec ses citoyens, il faudrait promouvoir la mise en œuvre d'une législation permettant de combler ce déficit de l'Union européenne dans le domaine social et de poser ainsi les fondations d'un socle commun pour une Europe sociale.

Il s'est en effet avéré que l'Europe sociale était l'un des sujets récurrents pendant la récente campagne référendaire et ce également au Luxembourg. L'une des raisons de défiance par rapport au texte actuel du Traité Constitutionnel Européen était que pour une partie des citoyens européens l'Europe actuelle n'est pas assez sociale et ce malgré le fait que le texte proposait déjà une amélioration des dispositions sociales de l'Europe.

Les fondateurs de l'Union européenne jugeaient à l'époque que l'harmonisation dans le progrès des systèmes sociaux allait se faire couramment et comme conséquence au fonctionnement du marché intérieur. Il est certain que la dimension sociale de l'Europe s'est progressivement affirmée. L'Europe sociale existe donc bel et bien même si, pour un grand nombre de citoyens elle semble à la traîne de l'Europe économique.

Par ailleurs, l'Europe sociale semble aujourd'hui tiraillée entre **flexibilité et sécurité**. Les discussions actuelles opposent de manière générale les États membres qui insistent sur la protection des travailleurs à ceux qui veulent le moins de contraintes possibles en vue de favoriser l'emploi.

Alors que la notion même d'Europe sociale ne semble pas être mise en cause, les États membres, disposent de **modèles sociaux bien divergents** (modèles scandinaves, continentaux, anglo-saxons, ...) avec certaines **valeurs communes** dont notamment la solidarité, le dialogue social ou encore l'importance de la valeur du travail humain par rapport à la notion économique de l'emploi.

Il nous paraît essentiel de **concilier** les deux et, par conséquent, de créer davantage d'emplois de bonne qualité. A cet égard, il faudra également mettre en évidence le principe de subsidiarité car il ne faudra pas viser à uniformiser ou à harmoniser les prestations du droit du travail et du droit social, ce qui ne serait certainement pas dans l'intérêt du système social. Il faudra garantir à tous les travailleurs en Europe quelle que soit leur pays de résidence ou leur pays de travail, un **socle minimum de droit sociaux**, dans le plein respect de la libre circulation.

- 
- <sup>1</sup>
1. Quelles seraient, selon vous, les priorités d'un programme conséquent de réforme du droit du travail ?
  2. L'adaptation du droit du travail et des conventions collectives peut-elle contribuer à améliorer la flexibilité et la sécurité dans l'emploi et à réduire la segmentation du marché du travail ? Si oui, comment ?
  3. La réglementation existante – sous la forme de lois et/ou de conventions collectives – freine-t-elle ou stimule-t-elle les entreprises et les travailleurs dans leurs efforts pour saisir les opportunités d'accroître la productivité et s'adapter aux nouvelles technologies et aux changements liés à la concurrence internationale ? Comment la qualité de la réglementation applicable aux PME peut-elle être améliorée, tout en préservant les objectifs de celle-ci ?
  4. Comment faciliter le recrutement au moyen de contrats permanents et temporaires, que ce soit par la voie législative ou le biais de conventions collectives, de manière à accroître la souplesse de ces contrats tout en garantissant un niveau suffisant de sécurité dans l'emploi et de protection sociale ?

\*\*\*\*\*

La stratégie de Lisbonne est basée sur plusieurs piliers et l'importance du pilier de la cohésion sociale est souvent soulignée. Le maintien de la cohésion sociale passe évidemment par une politique permettant de réduire le chômage et d'augmenter le taux d'emploi, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) constituant **un élément parmi d'autres** qui doivent être pris en compte.

En effet, la corrélation entre la LPE et l'impact sur le chômage conduit à des analyses **mitigées**. Ainsi, la réalité luxembourgeoise permet de remettre en cause la théorie selon laquelle un droit du travail flexible serait d'office créateur d'emplois. Au Luxembourg, les observations empiriques démontrent clairement que, d'un côté, une LPE plutôt stricte **n'empêche pas** la création d'emplois pour certaines catégories de personnes (notamment grâce aux différentes aides en matière de chômage de longue durée). Un certain nombre d'éléments illustrent donc qu'un droit du travail rigide **peut** contribuer à la création d'emplois. Néanmoins, il apparaît qu'un droit du travail rigide ne soit peu favorable à **la mobilité interne des salariés**, importante pour les marchés de travail. Cependant, une moins grande protection ne nous aidera pas à intégrer les groupes « menacés » sur le marché du travail (personnes âgées, femmes rentrantes, ...).

C'est pourquoi, il faut considérer les effets de la législation de manière plus nuancée.

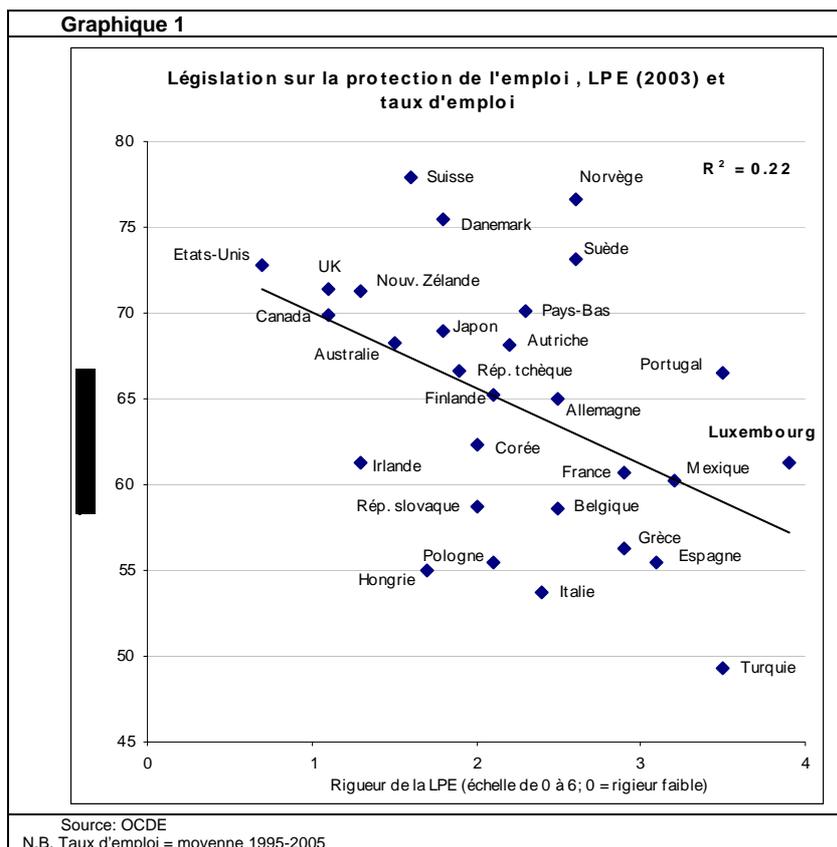
### **Analyses de la réglementation du marché du travail**

L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) calcule depuis quelques années des **indicateurs concernant la rigueur de la réglementation du marché du travail**. En 2006, dans l'étude économique périodique de l'OCDE sur les pays, le Luxembourg apparaît pour la première fois dans l'indice reflétant la rigueur de la LPE.

Selon les résultats de cette étude, le Luxembourg se situerait « en tête » des pays de l'OCDE quant à la rigueur globale de la protection de l'emploi. En d'autres mots, parmi les pays de l'OCDE, **la protection de l'emploi serait la plus stricte au Luxembourg**. Cependant la protection des travailleurs ayant des contrats de travail réguliers se situe dans la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne. Ce sont la protection très stricte (selon l'OCDE) des emplois « temporaires » (travail à durée déterminée et intérimaire) ainsi que la réglementation très poussée des licenciements collectifs qui font que l'indice global est si élevé.

C'est pourquoi, l'OCDE recommande notamment aux autorités luxembourgeoises de réformer la **législation du travail temporaire**, respectivement intérimaire. A notre avis, il faut promouvoir un renforcement du droit du travail pour **toutes les relations contractuelles** et garantir ainsi la qualité du travail et de l'emploi et non pas viser un alignement vers le bas, par le biais de contrats de travail peu protégés. **Le droit du travail, et notamment le contrat à durée indéterminée (CDI), doit rester la base d'une relation de travail et la « norme » des contrats de travail sur le marché de l'emploi.**

D'après l'OCDE, il est indéniable qu'une protection de l'emploi stricte réduit les flux d'entrée et de sortie du chômage. Néanmoins, l'OCDE doit aussi admettre que les travaux théoriques « n'apportent pas de réponse tranchée quant aux effets de la protection de l'emploi sur le chômage et l'emploi agrégés ».



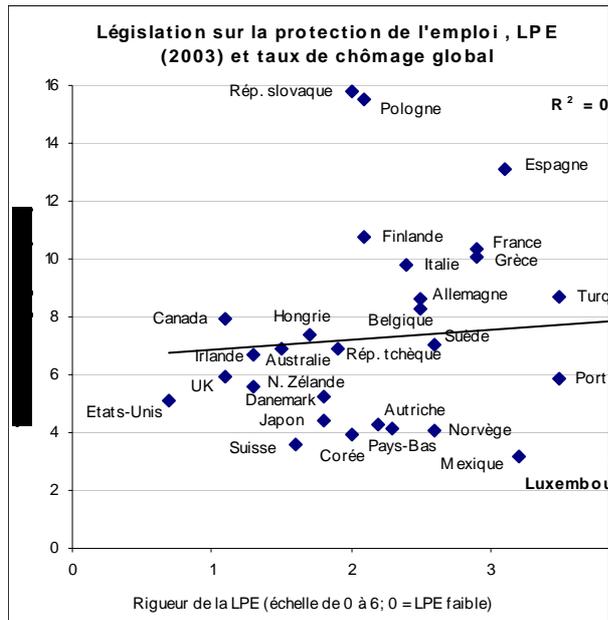
Les corrélations entre la rigueur de la protection de l'emploi (LPE) et le taux d'emploi (graphique 1) d'une part, et entre la LPE et le chômage (graphiques 2 à 5), d'autre part, confirment que le tableau est mitigé.

Il semble y avoir une **corrélation négative entre la rigueur de la LPE et le taux d'emploi**. En d'autres mots, plus la LPE est stricte, moins le taux d'emploi est élevé. Sachant que les flux d'entrée au chômage et de sortie du chômage sont plus importants dans les pays où la LPE est plus faible, on peut donc conclure qu'une LPE peu stricte est favorable au dynamisme du marché du travail. Les pays anglo-saxons (Etats-Unis, Canada, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni, Australie) sont caractérisés par une LPE peu stricte et des taux d'emploi élevés. Néanmoins, les pays nordiques (Danemark, Norvège, Suède), les Pays-Bas et la Suisse **font aussi bien, sinon mieux** dans ce domaine. Le taux d'emploi au Luxembourg est assez faible dans la comparaison avec les autres pays de l'OCDE, mais la France, la Belgique, l'Espagne et l'Italie ne font pas mieux malgré une LPE moins stricte.

Néanmoins, L'OCDE doit concéder que les corrélations entre LPE et chômage **ne permettent pas de tirer des conclusions claires et univoques**. Il n'y aurait pas de corrélation significative entre la rigueur de la LPE et le taux de chômage global (graphique 2) et malgré une LPE très stricte, le Luxembourg se positionne donc favorablement parmi les pays de l'OCDE.

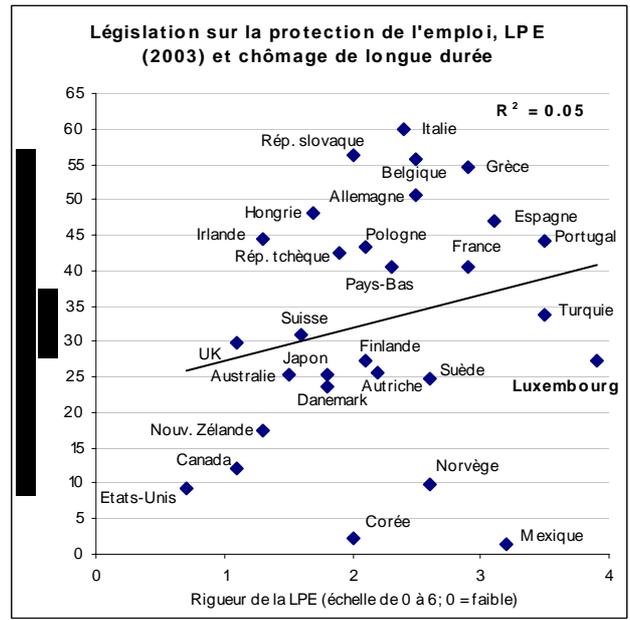
En ce qui concerne le **chômage de longue durée**, on constate une corrélation – même si elle est faible – avec la rigueur de la LPE. Dans certains pays qui ont une législation du marché du travail assez stricte ou très stricte (Finlande, Autriche, Suède, Danemark, Luxembourg) la fréquence du chômage de longue durée reste assez faible. Il est donc possible de conclure qu'une LPE faible n'a pas d'incidence sur le chômage de longue durée.

**Graphique 2**



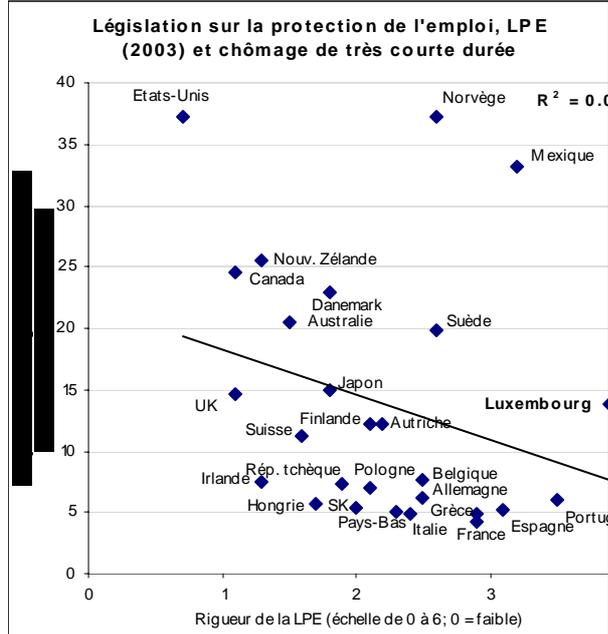
Source : OCDE  
N.B. Taux de chômage standardisés, moyenne 1995-2004 ( pour l'Islande, le Mexique et la Turquie, taux de chômage non standardisés)

**Graphique 3**



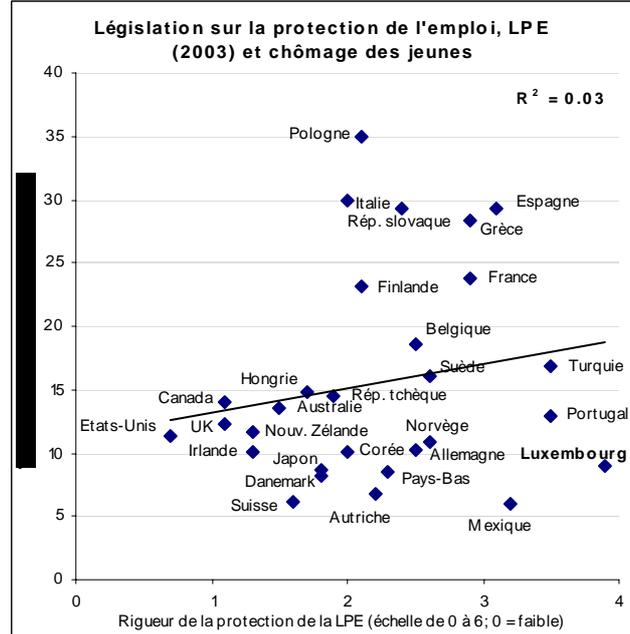
Source : OCDE  
N.B. Fréquence du chômage de longue durée, moyenne 1995-2005

**Graphique 4**



Source : OCDE  
N.B. Fréquence du chômage de très courte durée, moyenne 1995-2005

**Graphique 5**



Source : OCDE  
N.B. Taux de chômage des jeunes, moyenne 1995-2005

Les **différences de dynamisme du marché du travail** apparaissent dans le graphique 4 associant le taux de chômage de très courte durée (moins d'1 mois) et la LPE. De plus, l'OCDE estime qu'en théorie, un indice de LPE faible devrait aller de pair avec une fréquence élevée du chômage de très courte durée étant donnée que les chômeurs retrouveraient plus vite un travail dans les pays où la législation sur la protection du travail n'est pas trop stricte. Avec une augmentation de la rigueur de la LPE, la fréquence du **chômage de très courte durée** devrait diminuer. On trouve bien une telle

corrélation, même si l'OCDE doit admettre que là encore, elle est faible. Certains pays nordiques peuvent faire état de résultats plutôt positifs malgré une réglementation plus stricte du marché du travail. Le Luxembourg s'en tire d'ailleurs également assez bien avec une fréquence du chômage de très courte durée relativement élevée se situant au même niveau que la fréquence qui caractérise le Royaume-Uni.

En ce qui concerne le **chômage des jeunes**, on distingue une nouvelle fois un « modèle » anglo-saxon qui combine une LPE peu stricte et un taux de chômage des jeunes relativement faible. Néanmoins, le coefficient de corrélation pour les pays de l'OCDE reste peu convaincant. Des pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark, le Portugal et le Luxembourg font aussi bien et parfois mieux que les pays anglo-saxons.

Pour **conclure**, il est indéniable qu'il existe des **exemples de fonctionnement du marché du travail associant une réglementation du marché du travail faible avec un taux d'emploi élevé, une fréquence du chômage de longue durée faible, une fréquence du chômage de très courte durée élevée et un taux de chômage des jeunes relativement faible** (« modèle anglo-saxon »). Par contre, il est aussi vrai que d'un autre côté, les pays nordiques sont aussi bien positionnés dans tous ces domaines, malgré une LPE plus stricte.

Les performances du Luxembourg sont d'ailleurs bien meilleures que ce que la « théorie » des mauvais effets de la rigueur de la LPE sur les performances du marché de l'emploi ne laisserait présager.

Par ailleurs, l'OCDE concède que la LPE s'inscrit dans un cadre plus vaste de politiques et de facteurs institutionnels qui influent sur le marché du travail, comme les **politiques actives du marché du travail** et que « *l'équilibre précis à instaurer entre les différents moyens d'action (LPE, indemnisation du chômage et politiques du marché du travail) dépend de la situation et du contexte institutionnel propres à chaque pays* ».

L'organisation cite en exemple à suivre l'approche de la « flexicurité » danoise qui associe une LPE modérée à des services de l'emploi relativement efficaces en matière « d'activation » des bénéficiaires de prestations de chômage. Ce dosage aurait « *contribué à garantir un dynamisme suffisant du marché du travail, tout en assurant une sécurité de l'emploi adéquate aux travailleurs* ».

Une étude réalisée par l'OCDE sur le thème de la flexicurité (présentée à la « fondation Dublin » en date du 22-24 mai 2006 ; Stéphane Carcillo, OECD) suggère en effet que, dans un certain nombre de situations, il serait essentiel d'introduire une **approche d'activation** étendue, combinée à des indemnisations financières adéquates, notamment afin de s'assurer que les indemnités de chômage ne soient employées comme voies de sortie des marchés de travail (p.ex. Pays-Bas ou au Royaume-Uni).

Dans ce contexte, la performance des marchés de travail dans les pays OCDE a également été étudiée. De manière générale, la plupart des pays ont amélioré leur taux d'emploi durant la dernière décennie (1994-2004), mais en même temps les écarts de revenus ont augmenté dans une partie d'États membres. De plus, le taux de dépendance des travailleurs aux aides financières dépasserait les 20 % dans l'Union européenne. C'est pourquoi, il est recommandé que les niveaux et les durées d'indemnisation soient fixés de manière à créer des **incitations au travail**. Une approche d'activation serait essentielle pour arriver à mettre en place un système de sécurité efficace.

\*\*\*\*\*

De ces éléments, il faut conclure que les problèmes relatifs au marché du travail sont complexes. Il n'existe donc pas de solution simpliste et une législation sur la protection de l'emploi « laxiste » ne permet pas de résoudre automatiquement le problème du chômage. On a vu qu'il n'y a **pas de corrélation significative entre la LPE et le taux de chômage global**. Une LPE modérée pourrait néanmoins avoir une influence positive sur la dynamique du marché du travail (entrées et sorties du chômage, augmentation de la fréquence du chômage de courte durée par rapport au chômage total) et pour certaines catégories de chômeurs (les jeunes, les peu qualifiés notamment).

Finalement, l'étude souligne encore qu'au niveau macro-économique, une augmentation du taux d'emploi et une réduction du taux de chômage ne sont pas synonymes d'une réduction mécanique du **taux de pauvreté** et d'une réduction de l'exclusion sociale. L'exemple de certains pays dans lesquels sont associés une dynamique certaine du marché du travail et un taux de pauvreté assez élevé donne à réfléchir.

\*\*\*\*\*

Un autre aspect non négligeable est la problématique des **restructurations**, qui, à notre avis, ne peuvent pas être prévenues par le seul droit du travail. En effet, des observations empiriques permettent de conclure que les délocalisations ne peuvent pas être empêchées par un droit du travail plus flexible. A contrario, une législation plus stricte n'est pas la voie unique et n'est pas suffisante pour empêcher les restructurations (nécessaires).

L'hypothèse selon laquelle les difficultés auxquelles certains secteurs ou certaines entreprises sont confrontés pourraient être résolues avec un droit du travail plus flexible, témoigne d'une méconnaissance profonde des réalités économiques et du fonctionnement des marchés de l'emploi. Dès lors, l'idée de remettre en cause les fondements du droit du travail au regard du seul argument que les structures économiques sont en transformation rapide est un argument qu'il faut réfuter car les problèmes des changements structurels dans l'économie sont des questions qui sont liées à **l'innovation** et non pas au droit du travail.

Dans un monde globalisé, les pays hautement industrialisés et à niveau de vie et de salaires élevé ne peuvent pas devenir concurrentiels par un abaissement du niveau social, mais uniquement par un accroissement de la productivité. Il est vrai que cela entraîne la disparition de postes non qualifiés et peu productifs. La réponse à cette gageure ne se trouve donc pas dans une détérioration du droit du travail mais dans une politique d'investissement dans la recherche et dans la formation.

Ainsi, le défi principal auquel les Etats membres et la Communauté doivent trouver réponse est la manière selon laquelle **le droit du travail peut favoriser et accompagner l'innovation**.

Une réflexion plus approfondie est nécessaire sur les **transformations que l'on observe dans l'économie** et les **liens qui existent entre les défis économiques et le droit du travail**. D'un point de vue économique, il est vrai que le rythme des changements structurels à l'intérieur des entreprises (création de nouvelles entreprises, disparition d'entreprises, restructurations pour s'adapter aux marchés) s'est considérablement accéléré au cours des dernières années.

Puisque, l'équilibre entre flexibilité et sécurité du travail doit rester garanti dans un souci de défense équilibrée des intérêts des salariés et des entreprises, il s'agira, à l'avenir, d'aider les entreprises à s'adapter aux changements grâce à un droit du travail qui fournit les garanties nécessaires pour **permettre l'innovation**. C'est pourquoi, l'un des défis sera de faire en sorte que les nouvelles formes de travail et les nouveaux types de relations contractuelles n'empêchent pas l'innovation. Dans notre opinion, un accroissement de la flexibilité pourrait par exemple avoir comme conséquence négative une baisse généralisée de la **productivité**.

Une priorité devrait être le développement de relations de travail assez stables et bien organisées de manière à ce que les employeurs soient incités à **investir** dans les ressources humaines.

Pour cette raison, et afin d'éviter que sur les marchés de l'emploi n'apparaissent des tensions toujours préjudiciables au développement des entreprises et à leur capacité d'innover, il faut garantir des **minima**

**légaux pour toutes les catégories de relations de travail.** Il faut donc trouver des solutions afin d'intégrer le plus de personnes sur le marché du travail et afin d'**anticiper** en même temps les restructurations.

Par conséquent, il sera indispensable de développer des politiques visant à soutenir des **transitions « sécurisées »** notamment par des investissements dans les compétences humaines, en misant sur l'anticipation des restructurations et la formation.

En effet, comme nous venons de souligner précédemment, le droit du travail ne nous semble pas à l'origine de tous les problèmes auxquels nos systèmes économiques et sociaux sont actuellement confrontés. Un tel raisonnement nous apparaît comme une erreur d'appréciation. Il paraît de temps en temps que les employeurs perdent de vue que le droit du travail est en principe sensé fixer un cadre général et laisse beaucoup de marge d'appréciation aux partenaires sociaux pour remplir ce cadre.

A cet effet, il faudra désormais s'assurer que les partenaires sociaux disposent d'une **marge de manœuvre** suffisante. Au Luxembourg, les autorités ont choisi d'insister sur l'importance du **dialogue social au sein des entreprises** pour mieux anticiper les restructurations par le biais d'une loi promouvant le maintien dans l'emploi, entrée en vigueur en janvier 2007.

Sans remettre en question, les principes fondamentaux du droit du travail en tant que instrument de protection des aspirations légitimes des salariés, le cadre législatif devra désormais permettre **l'adaptation** grâce à l'investissement dans le capital humain et ce notamment par le biais de la **formation tout au long de la vie**, l'un des éléments essentiels pour garantir l'innovation.

Dans cette optique, le Gouvernement luxembourgeois a récemment réitéré son attachement à la culture luxembourgeoise du **dialogue social** et aux institutions respectivement instruments en place à cette fin et qui ont fait leur preuve dans la vie économique et sociale du pays (dialogue social au sein des instances à caractère tripartite, dialogue social au niveau national et sectoriel).

Au Luxembourg, les partenaires sociaux ont notamment développé des **initiatives** résultant dans la conclusion d'un **accord visant à promouvoir une formation** librement choisie, permettant une meilleure mobilité horizontale des salariés (accord relatif à l'accès individuel à la formation professionnelle continue). Les autorités ont l'intention de continuer à mettre à disposition des partenaires sociaux le cadre nécessaire pour transposer ces accords interprofessionnels.

Alors que cette accélération des transformations économiques ne touche pas tous les **secteurs**, ni toutes les entreprises, avec la même intensité, les solutions doivent donc absolument être recherchées grâce au **dialogue social**. En conséquence, les partenaires sociaux devraient se concerter à un niveau approprié et désigner les différents secteurs à l'intérieur desquels une plus grande flexibilité devrait être mise en œuvre. Et les autorités publiques luxembourgeoises sont prêtes à accompagner une telle démarche ; un partenariat social « responsable » qui négocie sécurité et flexibilité.

Finalement, au vu de certaines observations très concluantes, nous souhaitons nous prononcer en faveur de la réalisation de **davantage d'analyses dans le domaine de la législation en matière de protection de l'emploi** (analyses de l'impact d'un droit du travail rigide).

\*\*\*\*\*

## Transitions professionnelles – réponse aux questions 5 et 6<sup>2</sup>

Le domaine des transitions professionnelles est certainement celui dans le cadre duquel le Gouvernement luxembourgeois est le plus ouvert à discuter d'une modernisation du droit du travail, à condition d'en fixer la finalité et les modalités.

En effet, les transitions peuvent être réglées par des mécanismes supplémentaires, assurant de nouvelles sécurités aux salariés concernés par les transitions, sans avoir à flexibiliser le droit du travail pour permettre les transitions.

Les transitions, selon les expériences luxembourgeoises, se font de toute manière (restructurations avec ou sans licenciements, transitions volontaires). Le Gouvernement luxembourgeois n'a pas remarqué que le droit du travail, prétendument rigide, empêche les transitions. Il est cependant d'avis qu'il y a lieu de les anticiper et de les accompagner en vue d'éviter des plans sociaux secs.

Dès lors, le Gouvernement est d'accord pour discuter de nouvelles modalités de sécurités supplémentaires pour les salariés affectés par des transitions. Il est prêt à accompagner les discussions sur le passage de la job security vers l'employment security. Il estime que les partenaires sociaux sont le mieux placés à décider quand il y aura lieu à nouvelles flexibilités accompagnées de nouvelles sécurités.

A titre d'exemple concernant les moyens par lesquels le but recherché dans ce domaine peut être atteint, le Luxembourg aimerait citer sa nouvelle législation titrée « Plan de maintien dans l'emploi ». Les entreprises en proie à des difficultés et qui sont obligées à procéder à des licenciements, doivent notifier les licenciements économiques au comité de conjoncture. Cet organe tripartite peut décider, en temps utile - donc avant l'élaboration d'un plan social - de soumettre les entreprises à un examen économique et social de fond, destiné à évaluer la santé de l'entreprise, et à actionner des clignotants en cas de risques. En cas de difficultés, les partenaires sociaux négocient avec l'entreprise et les autorités compétentes un **plan de maintien dans l'emploi** qui doit actionner tous les moyens pour essayer de maintenir les salariés dont l'emploi est menacé, de trouver un emploi ou une autre forme de transition (formation, coaching, congé sabbatique), sans que ceux-ci n'aient à passer par une période de chômage, souvent stigmatisante et traumatisante. Toutes les aides de la politique active de l'emploi peuvent être mises en œuvre durant cette période (prêt de main d'œuvre, aides au réemploi, aides aux employeurs embauchant les salariés menacés de licenciement, etc.). Cette procédure est obligatoire avant que les entreprises ne puissent mettre en œuvre un véritable plan social. Il s'agit de **maintenir les salariés dans un curriculum de logique d'emploi, de formation, donc d'accompagner les transitions dans ce cas. La nouvelle procédure ne va donc pas affaiblir le droit du travail existant mais essaye d'introduire un soutien aux transitions, donc de trouver de nouvelles sécurités additionnelles.**

Un autre élément important pour assurer des transitions socialement supportables et économiquement utiles est l'introduction de comptes épargne-temps. Le Gouvernement va aborder sous peu l'élaboration d'un projet de loi. Ce système permet, en toute sécurité, s'il est bien encadré législativement, d'apporter plus de flexibilité aux salariés en proie à de transitions, de même qu'aux entreprises, tout en encadrant le tout par des nouvelles sécurités aux niveaux droit du travail, sécurité sociale et fiscal.

*En résumé, le Gouvernement luxembourgeois voudrait répondre par la négative à la question numéro 5. Il ne convient pas d'assouplir la législation sur la protection de l'emploi. Il faut encadrer les transitions qui se feront de toute manière, même dans un droit du travail dit rigide, par de nouvelles sécurités, dont un système bien conçu de politiques actives et passives du marché de l'emploi. La tentative d'éviter aux salariés un passage obligé par un système de chômage est en ce sens primordiale pour le Gouvernement luxembourgeois. L'assouplissement du droit du travail n'est pas une condition pour des transitions intelligentes. Il est évident, en ce qui concerne la question numéro 6, que la formation est un élément*

---

<sup>2</sup> 5. Cela vaudrait-il la peine d'envisager de combiner un assouplissement de la législation de protection de l'emploi à un système bien conçu de soutien aux chômeurs, sous la forme de compensations pour perte de revenu (politiques passives du marché du travail) mais aussi de politiques actives du marché du travail ?

6. Quel pourrait être le rôle de la loi et/ou des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux dans la promotion de l'accès à la formation et les transitions entre les différentes formes de contrats afin de soutenir la mobilité verticale tout au long d'une vie professionnelle pleinement active ?

*essentiel dans les transitions, et le passage entre différentes formes de contrats. Idéalement, l'encadrement de tout le système relevant des questions 5 et 6 sera fait par les partenaires sociaux. Cependant, il faut prévoir qu'en cas d'échec de leurs négociations aux niveaux appropriés, le législateur rende obligatoire l'accès aux formations et encadre le système des transitions.*

### **Insécurité juridique – réponse aux questions 7 et 8<sup>3</sup>**

Le Gouvernement luxembourgeois est fermement d'avis qu'il faut introduire respectivement raffermir les lignes de démarcation entre droit du travail et autres formes de contrats.

Ainsi, le Gouvernement luxembourgeois est-il précisément d'avis qu'il ne faut pas accepter de zone grise, en tant que troisième zone entre notamment droit du travail et droit commercial. Ou bien, un individu rentre dans les conditions d'application du droit du travail (lien de subordination) et il faut lui appliquer la législation protectrice du travail, ou bien, il est réellement, et non pas artificiellement, indépendant.

Le Gouvernement luxembourgeois trouve très artificielle l'introduction de la notion de travail économiquement dépendant qui ne serait ni du travail salarié ni du travail indépendant. C'est un moyen pour réduire la protection liée au statut de salarié, alors que la personne concernée est, de par son lien de subordination, salariée.

Il y a, pour le Gouvernement luxembourgeois, seulement trois situations à régler :

- celle du travailleur salarié (droit du travail)
- celle du vrai indépendant
- celle du faux indépendant à requalifier d'office comme salarié.

Ainsi, le Gouvernement luxembourgeois n'acceptera par exemple jamais qu'il y ait des maçons indépendants sur un chantier. C'est un détournement du droit auquel il faut remédier.

*Quant aux questions 7 et 8, en résumé, le Gouvernement luxembourgeois estime que la notion de travailleur salarié par rapport à celle de travailleur indépendant doit continuer à être qualifiée et clarifiée au niveau national. Il ne s'oppose pas à une tentative de clarification communautaire, si l'ordre public national n'est pas entamé. Il faut simplement clarifier la ligne de démarcation entre la notion de travailleur salarié et celle de travailleur indépendant. Le Gouvernement luxembourgeois s'oppose à la légalisation d'une troisième situation appelée zone grise et qui comporte le germe d'une dégradation du droit du travail par une réduction de son champ d'application personnel. Les transitions entre les deux statuts devraient être possibles de toute manière, et seront facilités s'il ne faut pas passer par la zone grise dite de la troisième voie. Toujours en partant de l'hypothèse que la troisième catégorie de travailleurs préconisée disparaisse, catégorie qui tombe dans la notion de travailleurs salariés, le Gouvernement soutient fermement la création d'un socle de droits minimaux pour tous les travailleurs. Il rappelle à cet égard son attachement à un socle minimum européen, incluant un salaire social minimum européen, pour les travailleurs salariés. Le socle commun à tous les travailleurs ne doit pas servir d'instrument à sous-miner les normes minimales existantes ou à venir protégeant déjà actuellement les salariés, ni au niveau communautaire, ni au niveau national.*

---

<sup>3</sup> 7. Les définitions juridiques nationales du travail salarié et du travail indépendant doivent-elles être clarifiées de manière à faciliter les transitions en toute bonne foi entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant et inversement ?

8. Est-il nécessaire de prévoir un « socle de droits » relatif aux conditions de travail de tous les travailleurs, indépendamment de la forme de leur contrat de travail ? Quelle serait, selon vous, l'incidence de ces obligations minimales sur la création d'emplois et la protection des travailleurs ?

## Relations de travail triangulaires – réponse aux questions 9 et 10<sup>4</sup>

Le Gouvernement estime que la protection des travailleurs intérimaires au niveau européen est un des buts prioritaires de l'action communautaire en matière de droit du travail. Il n'est pas concevable qu'on puisse discriminer ces travailleurs au niveau du droit du travail y compris le salaire, simplement par le fait de leur statut. C'est une manifeste inégalité de traitement entre individus se trouvant dans une même situation, celle de travailleur salarié. Il est inconcevable d'infliger un plus mauvais traitement à un travailleur intérimaire simplement parce qu'il travaille sous cette forme de travail. C'est en plus une porte d'entrée vers un dumping social national et transfrontalier manifeste. Il n'y a aucune justification à cela.

Il est certain que la réglementation est complexe, mais la plupart des Etats membres disposent d'une telle législation.

L'égalité de traitement à partir du premier jour est une simple évidence aux yeux du Gouvernement luxembourgeois. Par ailleurs, les sociétés sont soumises à des conditions d'établissement strictes.

Cette législation rigide n'a nullement empêché ni l'établissement en grand nombre des sociétés de travail intérim au Luxembourg, ni l'écllosion du travail intérimaire au Luxembourg. Le Luxembourg connaît entretemps un des marchés les plus développés, dont 15 % constituent d'ailleurs du travail intérimaire transfrontalier.

Le système des contrats écrits ou des écrits à la base du travail intérimaire doit être clair et compréhensible pour toutes les parties impliquées.

Le Gouvernement luxembourgeois soutient aussi toutes les initiatives tendant à responsabiliser solidairement sinon subsidiairement l'entreprise de travail intérimaire et l'entreprise utilisatrice. Sa propre législation le fait pour les principales obligations C'est le moyen le plus efficace d'assurer l'application des principes précités et donc la protection du travailleur intérimaire.

Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'un travailleur intérimaire bien protégé se sent mieux à son travail, est plus productif et moins facteur d'accidents de travail qu'en l'absence de protection. Ici la sécurité du travailleur intérimaire bénéficie clairement à l'économie. Un démantèlement ou l'absence de protection aura, aussi en termes économiques, des effets pervers pour l'économie et des effets néfastes pour les travailleurs. Ce qui sera présenté comme source de flexibilité sera en fait source d'incertitude et de contreperformances économiques.

*En résumé donc, pour les questions 9 et 10, le Gouvernement luxembourgeois appelle de tous ses vœux une réglementation rapide, au niveau européen, des relations de travail triangulaires, dont le travail intérimaire. La responsabilisation solidaire ou au moins subsidiaire des entreprises de travail intérimaire et des entreprises utilisatrices est le moyen de mise en œuvre le plus efficace. L'autre moyen résiderait peut-être dans la systématisation des contrats à durée indéterminée entre les travailleurs intérimaires et les agences de travail intérimaire.*

---

<sup>4</sup> 9. Pensez-vous que les responsabilités des différentes parties aux relations de travail multiples devraient être précisées, pour déterminer à qui incombe la responsabilité du respect des droits du travail ? Serait-il faisable et efficace de recourir à la responsabilité subsidiaire pour établir cette responsabilité dans le cas de sous-traitants ? Dans la négative, voyez-vous d'autres moyens permettant de garantir une protection suffisante des travailleurs parties à des relations de travail triangulaires ?

10. Est-il nécessaire de clarifier le statut des travailleurs employés par des agences de travail intérimaire ?

## **Aménagement du temps de travail – réponse à la question 11<sup>5</sup>**

Une certaine flexibilité au niveau de l'aménagement du temps de travail semble un facteur important, aux yeux du Gouvernement luxembourgeois, en vue d'assurer les intérêts tant des salariés que des employeurs. C'est donc un des domaines dans lesquels la Communauté pourrait sans doute agir. Le Gouvernement luxembourgeois ne s'opposera pas à une action communautaire tendant à répondre aux contraintes posées par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, au cas où cette jurisprudence est jugée précisément contraire aux besoins nouveaux de flexibilité. Le Gouvernement luxembourgeois pense aussi que l'opt out individuel constitue justement un exemple type de flexibilité mal comprise et exorbitante non contrebalancée par un élément de sécurité. La priorité devrait être laissée en la matière aux partenaires sociaux, à condition qu'un degré suffisant de représentativité au-delà de l'entreprise soit garanti et que le principe de l'équilibre entre sécurité et flexibilité soit ancré dans un texte général de droit législatif.

*Quant à la question 11 donc, le Gouvernement luxembourgeois ne s'opposera pas à une discussion dans le domaine du droit du travail, à condition que soient prises en compte les réflexions générales de la Partie I et de l'Introduction à la Partie II de la présente note, ainsi que les remarques qui précèdent.*

## **Mobilité des travailleurs – réponse à la question 12<sup>6</sup>**

Cette question se recoupe largement avec la question générale soulevée sous b) Insécurité juridique. Le Gouvernement luxembourgeois voudrait d'abord voir des études fiables qui démontrent que le problème résultant de différentes définitions de la notion de travailleur (salarié) au sens des directives de droit du travail est réel et important. Il ne croit pas que les définitions diffèrent fondamentalement dans la totalité des pays. D'un autre côté, le Gouvernement luxembourgeois estime que la définition du travailleur en vue de sa protection par le droit du travail relève très largement de l'ordre public national. La tentative d'une définition au niveau européen risque de démanteler la protection par le droit du travail en réduisant le champ d'application personnel des directives, notamment par l'introduction d'une « troisième zone » entre travailleurs salariés et indépendants, qui, loin d'apporter une protection supplémentaire à certaines personnes, risque de soutirer certains travailleurs actuellement couverts à la protection s'appliquant aux travailleurs salariés en les faisant rentrer dans une troisième zone où ils bénéficient tout juste de certains socles minima inférieurs aux normes applicables aux travailleurs salariés. Une telle action pourrait donc ouvrir la porte à une nouvelle forme de dumping social.

*Quant à la question 12, le Gouvernement luxembourgeois est plutôt favorable à laisser aux Etats membres la souveraineté de définir la notion de travailleur, voire de travailleur salarié et de contrôler l'application des droits lui attachés sur son territoire. Une action communautaire semble potentiellement contre-productive, conformément aux réflexions qui précèdent et aux développements sous le point b). D'ailleurs, le Gouvernement luxembourgeois ne voit pas en quoi une telle action apporterait plus de flexibilité ou plus de sécurité. Il n'y a pas en ce domaine, sous réserve de respecter les arguments développés sous b), nécessité d'action.*

---

<sup>5</sup> 11. Comment pourrait-on adapter les obligations minimales en matière d'aménagement du temps de travail afin d'offrir plus de flexibilité aux employeurs et aux travailleurs, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ? Quels devraient être les aspects de 'aménagement du temps de travail à traiter en priorité par la Communauté ?

<sup>6</sup> 12. Comment les droits du travail des travailleurs effectuant des prestations dans un contexte transnational, notamment des travailleurs frontaliers, peuvent-ils être garantis dans l'ensemble de la Communauté ? Pensez-vous qu'il est nécessaire d'améliorer la cohérence des définitions du "travailleur" contenues dans les directives européennes, de manière à garantir que ces travailleurs puissent exercer leurs droits du travail, quel que soit l'Etat membre dans lequel ils travaillent ? Ou bien estimez-vous que les Etats membres devraient garder une marge de manœuvre dans ce domaine ?

## **Aspects du contrôle de l'application de la législation et travail non déclaré – réponse aux questions 13 et 14<sup>7</sup>**

C'est un chapitre d'importance primordiale pour le Gouvernement luxembourgeois. En effet, l'interprétation de la Commission concernant les dispositions sur le contrôle dans le cadre de la Directive « détachement », semble vouloir de plus en plus affaiblir le principe du droit de contrôle par les autorités du pays d'accueil et de la remplacer par une simple coopération administrative transfrontalière.

Le Gouvernement luxembourgeois s'oppose formellement à cette démarche.

Contrairement à l'avis de certains services au moins de la Commission, le marché unique et la libre prestation de services ne peuvent fonctionner que dans un cadre loyal et égalitaire. La libre concurrence s'effectuant sur base de dumping social interne ou transfrontalier contient énormément de matière explosive. Cette approche est perçue, et les referenda sur la ratification du Traité constitutionnel, tombant en pleine période de discussion de la Directive dite « Services », le prouvent à suffisance, comme atteinte à des principes fondamentaux de l'Europe sociale.

Il faut donc commencer à inverser cette tendance C'est un domaine extrêmement sensible dans le cadre de la discussion mettant en opposition l'Europe de la libre circulation en matière économique, et le respect universel de règles minimales d'une Europe sociale.

D'ailleurs des règles minimalistes ne suffisent plus à nos concitoyens. Il faut donc au moins garantir, et la Commission y joue un rôle déterminant, des systèmes de contrôle et de protection efficaces, qui ne peuvent se baser que sur le principe de la souveraineté de contrôle du pays d'accueil. Ce contrôle peut être lié à une meilleure coopération administrative transfrontalière. Cependant, une telle coopération ne peut jamais venir remplacer le contrôle effectué par les autorités nationales. Il faudra que la Commission reconnaisse ce principe et aide les Etats membres à mettre en œuvre un tel système de contrôle qui est déterminant pour rassurer les citoyens européens à propos du respect du droit social, et joue donc un rôle primordial dans l'acceptation de l'Europe et du marché intérieur par les Européens. L'un ne va pas sans l'autre.

*Quant aux questions 13 et 14, le Gouvernement luxembourgeois estime que le contrôle de l'application du droit du travail relève, aussi dans le cadre de la Directive « détachement », principalement sinon exclusivement, des autorités des Etats membres, notamment des Etats d'accueil en cas d'opérations transfrontalières. La Commission est donc requise de soutenir les efforts des Etats membres dans ce domaine, et non pas de soutenir des initiatives qui viennent affaiblir le rôle des autorités des Etats d'accueil, au risque de provoquer du dumping social et une inégalité de traitement, sans parler de la concurrence déloyale. La lutte contre le travail illégal rentre dans ces considérations. La Commission devrait au contraire soutenir les efforts des Etats membres de se doter d'inspections du travail performantes. Elle devrait s'abstenir de toute action venant affaiblir le contrôle du droit du travail sous prétexte de prétendue entrave à la liberté de prestations de services. C'est à ce prix qu'est l'acceptation du marché intérieur européen par les citoyens de l'Union européenne. La Commission devrait se retrouver aux côtés des États membres pour défendre à tout prix le respect des règles encadrant l'Europe sociale. Cela dit, le Gouvernement luxembourgeois ne s'opposera pas à des démarches tendant, en plus, à renforcer les coopérations administratives transfrontalières, qui viendraient renforcer les principes précités.*

---

<sup>7</sup> 13. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de renforcer la coopération administrative entre les autorités compétentes, de manière à ce qu'elles puissent contrôler plus efficacement le respect du droit du travail communautaire ? Pensez-vous que les partenaires sociaux aient un rôle à jouer dans cette coopération ?

14. Pensez-vous que d'autres initiatives soient nécessaires au niveau de l'UE en vue de soutenir l'action des Etats membres dans la lutte contre le travail non déclaré ?