



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

15 octobre 2015

AVIS II/48/2015

relatif au projet de règlement grand-ducal définissant les critères de l'emploi approprié visé à l'art. L. 521-3 point 4 du Code du travail et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attributions : 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi ; 3. d'une aide à la création d'entreprises ; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique

..... AVIS

Par lettre du 13 juillet 2015, Réf. NS//MS/cb/Lettre projet RGD L.521-3, Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, a transmis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Ce projet de règlement grand-ducal a pour objet de préciser et d'adapter le règlement grand-ducal du 5 août 1983 définissant les critères de l'emploi approprié.

Le projet soumis pour avis abroge ce règlement en vue de le remplacer par un nouveau. Le tableau en annexe reprend les modifications proposées.

Ce projet remplace le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis le 24 mars 2014 pour tenir compte de certaines remarques formulées par les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat dans leurs avis respectifs.

Les auteurs n'ont toutefois pas suivi le Conseil d'Etat qui en ordre principal avait demandé, dans son avis du 21 octobre 2014, à voir intégrer l'ensemble des dispositions du règlement grand-ducal de 1983, et donc les critères de l'emploi approprié, dans la loi elle-même et non dans un règlement grand-ducal.

2. Ce nouveau projet diffère seulement sur trois points au projet antérieur :

- Le niveau de rémunération : l'aide au réemploi éventuelle sera prise en compte dans une certaine mesure, qui ne ressort néanmoins pas clairement du texte proposé ;
- Sont ajoutées des définitions pour les notions d'empêchement ou de circonstance grave justifiant le refus de travail du demandeur d'emploi ;
- La dispense de contrôle disparaît du règlement grand-ducal pour être intégré dans le Code du travail, comme exigé par le Conseil d'Etat.

3. Aucune réelle amélioration pour le demandeur d'emploi n'étant apportée par cette nouvelle mouture, notre Chambre estime nécessaire de reprendre les remarques formulées dans son précédent avis.

4. La notion d'emploi approprié vise à définir des critères objectifs en vue de guider le conseiller professionnel dans ses relations avec les demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem ci-après).

En effet, selon la loi, l'Adem aide les personnes à la recherche d'un emploi à trouver un emploi approprié, comme elle aide les employeurs dans leur recherche du personnel approprié.

En 2013¹, le service Placement de l'Adem a enregistré près de 23.671 nouvelles offres d'emploi (24.382 en 2012 et 27.886 en 2014). 87.519 tentatives de placement, dénommées « assignations » ont été réalisées².

4bis. Cette notion d'emploi approprié apparaît dans les conditions d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet. Pour être indemnisé, le demandeur doit être prêt à accepter tout emploi approprié dont les critères sont définis par le présent projet de règlement grand-ducal.

Cette obligation apporte une certaine protection au demandeur dans la mesure où il n'est pas obligé d'accepter tout emploi que l'Adem lui propose, mais seulement celui qui lui est approprié.

¹ Source : rapport annuel 2013 de l'Adem.

² Ce chiffre n'est pas renseigné dans le rapport 2014.

Il ne ressort pas clairement du règlement actuel si le demandeur d'emploi non indemnisé peut également refuser un emploi au motif qu'il n'est pas approprié au sens dudit règlement. La réponse doit être affirmative. Les critères doivent donc être adaptés à cette catégorie de personnes, notamment celui du niveau de rémunération « acceptable ».

4ter. Il est crucial que l'ADEM accomplisse des efforts pour sélectionner les propositions d'emploi qu'elle adresse aux demandeurs d'emploi et employeurs. Pour y parvenir, elle doit se doter de conseillers compétents ayant de solides connaissances en formation et capables de définir l'emploi du demandeur d'emploi en fonction de ses diplômes, qualifications et expériences.

De même, les conseillers doivent prendre contact avec les entreprises, les rencontrer et discuter de leurs besoins afin de cerner précisément les profils recherchés. L'ADEM doit se donner les moyens de garantir une certaine adéquation de ses propositions d'emploi avec les exigences de l'employeur concerné.

La CSL a été ravie de lire dans le rapport annuel 2014 de l'Adem que depuis fin 2014, la carte d'assignation destinée au candidat contient des informations plus détaillées et le cas échéant la description du poste afin de permettre une préparation ciblée avant son entretien avec l'employeur. La nouvelle carte d'assignation pour l'employeur contient plus de détails par rapport à la présentation du candidat afin de faciliter le suivi du demandeur d'emploi par l'ADEM.

Il faut poursuivre dans cette voie pour une sélection beaucoup plus ciblée des postes et des candidats.

4quater. Ceci implique bien entendu que l'employeur déclare ses offres d'emploi, comme lui impose la loi, en précisant le profil des collaborateurs recherchés, la nature du contrat offert, soit toutes les informations nécessaires et utiles pour que les conseillers puissent faire un choix adéquat des candidats à proposer.

La CSL tient à rappeler dans ce contexte que dans le « Partenariat pour l'Emploi » (point 1 de l'accord UEL – Gouvernement du 14 janvier 2015) dont « l'objectif est de parvenir à une réduction substantielle du nombre de demandeurs d'emploi par l'augmentation du nombre total de recrutements par des entreprises via l'Adem de quelque 5.000 demandeurs d'emploi additionnels sur trois ans. » Y sont également prévus d'autres engagements concrets du patronat. Il est également prévu que « le Gouvernement et les partenaires sociaux dresseront ensemble, régulièrement, un bilan des progrès du programme ».

La CSL constate qu'à cette date, aucun bilan concret n'a été tiré de l'impact de ce partenariat.

Par ailleurs, la CSL demande que soit établi un relevé des contrôles effectués et des sanctions prononcées à l'encontre des employeurs pour non déclaration de leur offre d'emploi. La CSL estime en outre indispensable que la loi introduise également une obligation de déclaration des postes vacants à destination des cabinets de recrutement privés dès que ceux-ci sont saisis par une entreprise.

Aussi le relevé des contrôles et des sanctions prononcées aux employeurs pour non-déclaration d'un poste vacant devrait également valoir pour les cabinets de recrutement. Sinon leur obligation de déclaration n'aurait pas la même valeur que celle des employeurs.

5. Le projet de règlement reprend les huit critères actuels suivants :

- Le niveau de rémunération
- L'aptitude professionnelle
- L'aptitude psychique et physique
- Le trajet journalier
- La situation familiale
- Le régime de travail

- La promesse d'embauche
- Les conditions de travail

5bis. L'application de critères, sujette à appréciation, laisse toujours craindre le risque de subjectivité, voire d'arbitraire ou de jugement différent en fonction de la personne qui apprécie.

Les critères doivent être définis de manière suffisamment précise pour minimiser ces risques. La CSL avait critiqué le projet de règlement précédent qui ne répondait pas à cette exigence de précision.

La CSL salue dès lors l'ajout de définitions pour mieux protéger le demandeur d'emploi.

Il est en outre nécessaire que l'Adem se dote d'une politique cohérente et objective au niveau de l'application de ces critères en collaboration avec la commission de suivi à composition tripartite et donc avec la garantie de l'implication des partenaires sociaux. Ainsi une ligne de conduite identique pourra être suivie par tous les conseillers afin que les demandeurs d'emploi soient traités de manière égalitaire.

5ter. Les demandeurs d'emploi doivent pouvoir refuser l'emploi qui leur est proposé s'ils considèrent qu'il n'est pas approprié. Leur motivation doit être entendue.

A cet égard, la loi prévoit que le refus par le chômeur indemnisé d'un emploi approprié, avant de pouvoir faire l'objet d'un refus ou d'un retrait des indemnités de chômage complet, donne lieu à un débat contradictoire entre le conseiller professionnel et le demandeur d'emploi.

Ensuite ces sanctions peuvent être contestées devant la Commission spéciale de réexamen, puis les juridictions de sécurité sociale.

La définition comme l'appréciation des critères de l' « emploi approprié » devraient tenir compte des décisions rendues suite aux recours des demandeurs d'emploi.

5quater. La CSL regrette l'absence d'un critère d'emploi approprié relevant du caractère temporaire ou non du contrat de travail proposé. Imposer à un demandeur d'emploi d'accepter une succession de contrats de travail à durée déterminée, voire des postes en intérimaire peut l'empêcher de se recréer une assise financière solide et risque de le maintenir dans une précarité permanente. La CSL demande que le type de contrat devienne également un critère d'appréciation de l'emploi approprié.

Rappelons dans ce contexte que le contrat à durée indéterminée est la règle au Luxembourg et que le recours aux contrats temporaires ne doit se faire qu'à titre exceptionnel.

6. Selon les dispositions actuelles, l'appréciation de l'emploi offert au demandeur d'emploi doit s'effectuer au regard des aides à la mobilité et au réemploi auxquelles il peut prétendre, le cas échéant.

Cette prise en compte était supprimée par le premier projet.

Le nouveau projet prévoit la prise en compte de l'aide au réemploi dans le cadre de l'appréciation du niveau de rémunération du nouvel emploi (voir point suivant).

6bis. La CSL s'interroge face à cette prise en compte. Comment se fait-elle en pratique ? N'entraîne-t-elle pas des conséquences négatives pour le demandeur d'emploi, qui voit l'emploi proposé plus facilement considéré comme approprié et permet aux employeurs de proposer des salaires inférieurs ?

Il est nécessaire de bien comprendre la prise en compte actuelle de l'aide au réemploi comme celle proposée pour apprécier les incidences pour le demandeur d'emploi. (Voir point suivant).

1. Niveau de rémunération

7. Le premier projet ne modifiait pas les dispositions actuelles, qui considère comme approprié, l'emploi proposé rémunéré à un niveau au moins égal à celui de l'indemnité de chômage complet à laquelle le demandeur d'emploi peut prétendre en vertu des articles L. 521-1 et suivants du Code du travail.

7bis. Dans son avis du 10 avril 2014, la CSL avait relevé que l'indemnité de chômage est forcément inférieure au salaire antérieurement perçu par le demandeur d'emploi.

En effet, la loi fixe le montant de l'indemnité de chômage complet à quatre-vingts pour cent du salaire brut antérieur du salarié sans emploi, en la plafonnant à deux cent cinquante pour cent du salaire social minimum de référence.

L'obligation pour le demandeur d'emploi d'accepter un niveau de rémunération égal à son indemnité de chômage a des conséquences tant pour le demandeur d'emploi que pour le marché du travail de manière générale. Le demandeur d'emploi subit une dégradation de son revenu et donc de son pouvoir d'achat. Indirectement, par un effet boule de neige, le niveau des salaires en général pourrait en souffrir.

8. Le nouveau projet change le critère de la rémunération appropriée en ajoutant à l'indemnité de chômage complet l'aide au réemploi, à laquelle le demandeur d'emploi peut, le cas échéant, prétendre.

La CSL s'interroge face à l'apport de cet ajout, ce d'autant plus que le commentaire des articles porte à confusion : *Le premier paragraphe indique que le niveau de la nouvelle rémunération est appréciée non par rapport au salaire que le demandeur d'emploi gagnait avant d'être au chômage, mais par rapport à ce qu'il touche comme indemnité de chômage, augmentée, le cas échéant, de l'aide au réemploi telle qu'elle est définie au chapitre 2 du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 [...]. Au cas où le salaire offert est au moins égal à l'indemnité de chômage, le chômeur indemnisé doit accepter le poste offert sinon il s'expose à un refus d'emploi qui est sanctionné par un retrait de l'indemnité de chômage.*

Selon le règlement actuel, est réputé approprié, l'emploi offert rémunéré à un niveau au moins égal à celui de l'indemnité de chômage complet à laquelle le demandeur d'emploi peut prétendre en vertu de la loi³.

Soit actuellement : rémunération appropriée = indemnité de chômage, ce qui implique un niveau de salaire inférieur au salaire antérieur (80 ou 85%)

Parallèlement une aide au réemploi est possible qui complète le niveau de rémunération alors jusqu'à 90% du salaire antérieur.

Selon le texte proposé, « est réputé approprié, l'emploi proposé rémunéré à un niveau au moins égal à celui de l'indemnité de chômage complet, augmentée le cas échéant, de l'aide au réemploi, à laquelle le demandeur d'emploi peut prétendre en vertu des articles L. 521-1 et suivants du Code du travail.

³ Dans un autre article de ce règlement, il est dit de manière générale que l'appréciation de l'emploi offert au demandeur d'emploi doit s'effectuer au regard des aides à la mobilité et au réemploi auxquelles le demandeur d'emploi peut prétendre le cas échéant.

L'utilisation du féminin pour l'adjectif « augmentée » laisse penser qu'il se rapporte à l'indemnité de chômage complet.

Mais dans quelle mesure ? Qu'est-ce que cela va impliquer pour le demandeur d'emploi ?

Diverses interprétations sont possibles :

1) Soit rémunération appropriée \geq indemnité de chômage + aide au réemploi fictive

ancien salaire	=	100
indemnité de chômage	=	80
aide au réemploi fictive	=	10
Total	=	90

Emploi approprié \geq 90

Dans ce cas de figure, les hypothèses d'aide au réemploi seraient rares, voire limitées aux demandeurs d'emploi non indemnisés, puisque la rémunération appropriée doit correspondre à 90% du dernier salaire ?

Ce qui permettrait d'éviter que les employeurs se servent de l'aide au réemploi pour embaucher à moindre salaire des demandeurs d'emploi. En effet, à l'heure actuelle, l'aide au réemploi est dans bon nombre de cas une aide aux entreprises, au détriment des salariés, qui, une fois le délai maximal de bénéfice de l'aide au réemploi atteint, voient leur salaire réduit.

2) Soit nouvelle rémunération + aide au réemploi \geq indemnité de chômage

ancien salaire	=	100
indemnité de chômage	=	80
salaires proposés	=	60
aide au réemploi	=	30
Total	=	90

Emploi approprié \geq 60

Selon cette interprétation, les emplois sont toujours appropriés puisqu'on ajoute l'aide au réemploi, réduisant à néant l'intérêt de ce critère de niveau de rémunération. Notons que le texte actuel peut déjà être interprété dans ce sens.

Or, le jour où l'aide au réemploi cesse, le salarié se retrouve avec un niveau de rémunération le cas échéant largement inférieur.

Ces interrogations démontrent l'intérêt d'analyser ensemble les différents projets portant sur cette même thématique et non de manière isolée, ce qui se révèle compliqué et peu constructif.

En tout cas, dans un souci de clarté et de transparence, la CSL exige de prendre en référence pour un emploi approprié l'ancien salaire touché par le demandeur d'emploi, sinon au moins 90% de celui-ci.

Il existe toutefois un plafond de rémunération antérieure de 350 % du SSM non-qualifié pris en compte.

Les dispositions du point 5 de l'accord du 28 novembre 2014 entre les syndicats et le gouvernement envisagent une refonte du régime de l'aide au réemploi qui fait malheureusement encore défaut. Cet accord stipule que les 90 % de la rémunération continueront bien à être appliquées, mais sans que l'aide au réemploi ne pourra dépasser 50 % du salaire payé par l'employeur.

Contrairement à une solution proposée au sein du Comité permanent du travail et de l'emploi (qui prévoyait entre autres de limiter la durée de l'aide à 3 ans), cette solution ne devrait pas défavoriser les demandeurs d'emploi par rapport au régime actuel.

8ter. Le nouveau projet ne répond toujours pas à la question de savoir si la définition de ce critère trouve application face à un demandeur d'emploi non indemnisé, qui, dans l'affirmative, devrait accepter n'importe quel emploi, point de vue rémunération.

Le Conseil d'Etat est du même avis que notre chambre, puisqu'il a suggéré de compléter le texte en tenant compte de la catégorie des demandeurs d'emploi non-indemnisés, afin de déterminer par rapport à quel niveau de rémunération est défini l'emploi approprié du demandeur d'emploi non-indemnisé.

8quater. Par ailleurs se pose la question de l'hypothèse où un salarié qui bénéficie de l'aide au réemploi tombe au chômage et retrouve après plusieurs mois un travail : la CSL s'interroge comment la « nouvelle » aide au réemploi lors du retour au marché du travail sera calculée.

9. Lorsque le demandeur d'emploi placé ou replacé dans un nouvel emploi est licencié dans les six mois de son placement pour des motifs autres que la faute grave, doit être considérée comme approprié à son égard, l'emploi rémunéré à un niveau égal à celui de l'indemnité de chômage à laquelle il pouvait prétendre avant son placement.

2. Aptitude professionnelle

10. Le règlement de 1983 prévoit que lorsque l'administration de l'emploi ne se trouve pas en mesure d'assigner à un demandeur d'emploi qualifié un emploi identique à son emploi antérieur, est réputé approprié l'emploi lui offert dans une profession apparentée à sa profession antérieure, compte tenu de sa formation professionnelle et de son expérience professionnelle.

Il précise que doit être considéré comme demandeur d'emploi qualifié, celui qui est détenteur d'un certificat d'aptitude professionnelle ou celui qui a acquis, par une expérience professionnelle de 10 années au moins, une qualification équivalente.

10bis. Le projet supprime toute référence au demandeur d'emploi qualifié. Cet article s'applique donc désormais même en faveur du non qualifié ? Ce qui semble de prime abord une harmonisation à saluer. Il est cependant regrettable que le projet ne limite plus le fait de pouvoir proposer au demandeur d'emploi un emploi équivalent à l'hypothèse subsidiaire dans laquelle il est impossible de lui proposer un emploi identique.

La CSL est toutefois d'avis que la priorité doit rester l'emploi identique si telle est la volonté de la personne concernée.

Dans le cas où le demandeur d'emploi accepte un emploi qui n'est pas identique à son emploi antérieur, la diminution de salaire en résultant doit toujours être compensée au niveau de l'aide au réemploi même si les conditions de l'aide au réemploi ne seraient pas remplies. Il doit en outre rester un candidat potentiel pour tout emploi qui lui correspondrait davantage et donc recevoir des propositions de son conseiller. A défaut, il risque de perdre les compétences liées à son niveau de qualification en restant trop longtemps sans exercer son métier.

11. Le projet initial donnait deux définitions de l'emploi approprié dans deux articles différents :

- Est réputé approprié tout emploi proposé par l'Agence pour le développement de l'emploi qui est apparenté à la profession antérieure du demandeur d'emploi, sans être identique à son emploi antérieur, compte tenu de sa qualification et de son expérience professionnelle.

- Est réputé approprié l'emploi proposé par l'Agence pour le développement de l'emploi sans être identique à son emploi antérieur dans la mesure où l'emploi est offert dans une profession apparentée ou en relation avec sa profession.

11bis. La CSL avait critiqué ces deux définitions différentes.

Le nouveau projet ne donne qu'une seule définition, qui considère comme réputé tout emploi proposé par l'Adem qui correspond ou qui est apparenté aux tâches correspondant au dernier poste de travail, sans être identique à son emploi antérieur, compte tenu de sa qualification et de son expérience professionnelle.

11ter. Si la CSL accueille favorablement ces changements, elle aurait préféré voir rétablir la priorité en faveur d'un poste similaire.

11quater. Comme exposé au point 2ter, les conseillers de l'Adem doivent avoir les compétences nécessaires afin de définir, sur base de ses aptitudes, qualifications et expériences professionnelles un emploi approprié à chacun des demandeurs d'emploi dont il gère le dossier.

3. Aptitude psychique et physique

12. L'emploi proposé au demandeur d'emploi doit répondre à ses aptitudes physiques et psychiques.

13. Selon la loi, les conseillers professionnels peuvent, en accord avec le directeur de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ou de son délégué, proposer au demandeur d'emploi de se soumettre à un examen médical ou psychologique.

Les frais occasionnés par cet examen sont à charge du Fonds pour l'emploi.

Dans le rapport annuel 2012 de l'Adem, on peut lire que « les demandes d'examens viennent directement des conseillers professionnels. Il s'agit donc de demandeurs d'emploi qui sont supposés présenter une altération de leur état de santé qui va conditionner leur recherche d'un travail adapté.

La finalité de ces examens est d'établir un avis médical concernant l'évaluation des capacités physiques résiduelles. Cette évaluation est ensuite transmise au conseiller professionnel concerné ».

14. Notre Chambre se demande si le demandeur d'emploi peut refuser l'examen médical ou psychologique qui lui est proposé ou s'il encourt des sanctions en cas de refus.

En tout état de cause, le demandeur d'emploi qui se soumet à un tel examen doit avoir la garantie de la confidentialité des conclusions du médecin consulté.

14bis. Le demandeur d'emploi doit également pouvoir produire un certificat médical attestant que l'emploi proposé ne correspond pas à ses capacités physiques ou psychiques.

4. Trajet journalier et situation familiale

15. Le projet fusionne dans un seul article les critères liés au temps de trajet journalier et à la situation familiale du demandeur d'emploi.

Ce faisant, il supprime le seuil de deux heures et demie par jour au-delà duquel l'emploi n'est plus considéré comme approprié. Il en est de même de la possible prise en compte de l'âge ou de l'état physique du travailleur, lorsque l'emploi doit être exercé dans un lieu éloigné de sa résidence.

16. Le principe reste inchangé : la durée de déplacement journalier et la situation familiale continueront à ne pas être prises en considération pour apprécier si le poste proposé par l'Agence pour le développement de l'emploi est approprié, sauf s'ils constituent un empêchement particulièrement grave justifiant le refus de l'emploi proposé.

Dans ce cas la charge de la preuve incombe au requérant.

17. La notion d' « empêchement particulièrement grave justifiant le refus de l'emploi proposé » est quelque explicitée par le nouveau projet en ces termes : « un évènement exceptionnel, indépendant de la volonté du demandeur d'emploi et qui rend sa mise au travail temporairement impossible. »

17bis. Concernant le trajet, le fait de ne pas disposer du permis de conduire ou d'un véhicule doit être pris en compte en fonction du lieu de résidence du demandeur d'emploi comme du lieu de travail proposé et des moyens de transport existant pour les desservir.

Le temps de trajet doit également être considéré en fonction de la durée de travail, afin de ne pas aboutir à des situations aberrantes, dans lesquelles soit le temps de trajet serait supérieur au temps de travail, soit le coût des transports serait disproportionné par rapport au salaire perçu.

De même, une liste non exhaustive de situations familiales pouvant être prise en compte doit être dressée. Le régime de travail (voir critère suivant) doit être apprécié en fonction de la situation familiale. A titre d'exemple, le refus d'un poste de travail à temps plein doit être possible quand la situation familiale l'exige. Ou encore, le refus d'un travail posté doit être possible notamment pour les ménages monoparentaux.

5. Régime de travail

18. Est maintenu comme réputé approprié, l'emploi proposé comportant un régime de travail différent de celui sous lequel le demandeur d'emploi a travaillé antérieurement.

Toutefois le demandeur d'emploi peut invoquer des circonstances particulièrement graves qui peuvent justifier le refus de l'emploi proposé. Dans ce cas la charge de la preuve incombe au requérant.

18bis. Le nouveau projet ajoute une définition de la circonstance particulièrement grave : « un empêchement ou un évènement exceptionnel, indépendant de la volonté du demandeur d'emploi et qui rend sa mise au travail temporairement impossible ».

18ter. La notion de régime de travail doit être clairement définie dans le règlement à venir.

19. Le demandeur d'emploi à qui l'Agence pour le développement de l'emploi propose un emploi à temps plein ou à temps partiel ne peut, sans motif valable et convaincant, refuser un emploi posté ou comportant régulièrement des prestations de travail les jours de fin de semaine.

Le projet soumis pour avis supprime l'impossibilité de refuser de loger chez l'employeur.

20. Le demandeur d'emploi sans emploi ayant occupé antérieurement à son remplacement un emploi à temps plein peut refuser la proposition d'un emploi à temps partiel avant l'expiration d'une durée d'inscription de trois mois comme demandeur d'emploi.

20bis. Cette modification constitue une dégradation des droits des demandeurs d'emploi dans un pur souci d'économie.

Alors qu'actuellement le demandeur d'emploi peut attendre 12 mois avant d'accepter un poste à temps partiel et donc bénéficier de son indemnité complète pendant ce délai, le projet raccourcit ce délai à 3 mois.

Dans ce contexte, la CSL rappelle sa demande de précision du critère de rémunération d'un emploi approprié (cf. supra point 8bis) où il doit s'agir du niveau global de l'indemnité de chômage touchée auquel la nouvelle rémunération doit correspondre indépendamment de la nouvelle durée de travail. Sinon le fait de devoir accepter un emploi à temps partiel mène inéluctablement à une baisse du revenu.

Notons que le salarié au service de plusieurs employeurs, qui perd un ou plusieurs emplois d'un total de seize heures au moins par semaine et pour qui le revenu de travail mensuel restant est inférieur à cent cinquante pour cent du salaire social minimum pour salariés non qualifiés a droit à une indemnité de chômage complet afin de compenser la perte de rémunération liée à la perte de l'un de ses emplois.

Par analogie (et à titre subsidiaire s'il n'est pas tenu compte de la remarque du point 8bis du présent avis afin d'assurer que le demandeur d'emploi puisse se baser sur le critère de la rémunération appropriée qui lui permettrait de refuser un emploi à temps partiel), la baisse de rémunération par rapport à son indemnité de chômage que subit le demandeur d'emploi qui accepte de passer à temps partiel doit être compensée par l'aide au réemploi (voir point 29bis.) ou le maintien partiel de l'indemnité de chômage.

A défaut, l'impossibilité pour le demandeur d'emploi de refuser l'emploi à temps partiel peut conduire à des situations de précarité extrême dans lesquelles le salarié, qui respecte les critères, ne peut plus que demander le RMG pour pouvoir subvenir à ses besoins et ceux de sa famille.

Par ailleurs, l'ADEM doit continuer les efforts de recherche d'un emploi à temps plein pour le salarié contraint d'accepter un emploi à temps partiel.

21. Le projet supprime la disposition selon laquelle le demandeur d'emploi ayant occupé antérieurement à son reclassement un emploi volontaire à temps partiel, peut refuser le reclassement dans un emploi à temps plein, lorsque cet emploi comporte par journée ou par semaine un nombre d'heures sensiblement supérieur à celui du régime sous lequel il a travaillé antérieurement à son reclassement.

21bis. Cette suppression porte préjudice aux salariés qui ne peuvent pas travailler à temps plein en raison d'impératifs d'ordre privé.

Comme exposé au point 16, le régime de travail doit être apprécié en fonction de la situation familiale.

6. Promesse d'embauche

22. Les dispositions actuelles restent inchangées.

L'emploi proposé par l'Agence pour le développement de l'emploi peut être refusé par le demandeur d'emploi, à condition qu'il présente une preuve écrite qu'il sera embauché par un autre employeur et que cette embauche prendra effet dans un délai d'un mois à partir de la date de la proposition d'emploi de l'Agence pour le développement de l'emploi.

7. Conditions de travail

23. Les dispositions actuelles restent inchangées.

Ne peut être considéré comme approprié, l'emploi exécuté dans des conditions contraires aux dispositions légales, réglementaires, administratives ou conventionnelles applicables à l'établissement.

8. Dispense du contrôle

24. Les dispositions actuelles sont supprimées du futur règlement grand-ducal pour être intégrées dans le Code du travail par un projet de loi en cours d'élaboration.

24bis. Notre institution regrette que le projet de loi en question ne lui ait pas été soumis en même temps que le texte objet du présent avis. La suppression ne devrait pas être effective avant l'entrée en vigueur dudit projet de loi.

25. Selon ces dispositions, le chômeur indemnisé peut être dispensé, pour une durée maximale de vingt-cinq jours ouvrables par an, de l'observation des dispositions de l'article L. 521-9 paragraphe (1).

Cette dispense est accordée à raison d'un douzième par mois entier d'inscription comme demandeur d'emploi sans emploi.

L'Agence pour le développement de l'emploi l'accorde sur requête du chômeur indemnisé, à moins que des considérations inhérentes au marché de l'emploi ou les possibilités de propositions d'offres d'emploi déclarées à l'Agence pour le développement de l'emploi s'y opposent.

Le droit à l'indemnité de chômage est suspendu pendant la durée de la dispense, laquelle ne peut être imputée pour le calcul de la durée d'indemnisation du chômeur.

25bis. Le demandeur d'emploi a donc droit à vingt-cinq jours de « congé » par an, qui entraînent la suspension de ses indemnités. Sa durée d'indemnisation est toutefois prolongée d'autant de jours.

Ces modalités ont toutefois pour conséquence un traitement différent entre le demandeur d'emploi qui épuise sa durée d'indemnisation et donc bénéficie du « paiement indirect » de ces jours de dispense et celui qui retrouve un emploi avant la fin de sa durée d'indemnisation, qui lui perd les indemnités correspondant aux jours de dispense. Il serait donc plus cohérent d'accorder le bénéfice de l'indemnité de chômage pour ces jours de « congé ».

La CSL demande que cette remarque soit d'ores et déjà prise dans le cadre de l'élaboration du projet de loi intégrant la dispense de contrôle dans le Code du travail.

9. Rapport

26. Chaque année, le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi rédigera un rapport sur l'application des dispositions du présent règlement qu'il adressera au Ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

26bis. Cette obligation est présentée comme une avancée dans l'exposé des motifs alors que cette obligation existe déjà.

Pourquoi ce rapport reste-t-il dans les hautes sphères du Ministère ?

Il eût été intéressant de disposer du rapport du directeur de l'Adem sur l'application des dispositions du règlement de 1983 dans le cadre de ce projet d'avis.

Ce rapport devrait être rendu public et discuté avec les partenaires sociaux. Au minimum, la commission de suivi doit en être le destinataire.

Ce rapport doit servir de base à une évaluation des critères définis, des refus de travail justifiés ou non par les demandeurs d'emploi et le cas échéant conduire à un réajustement du futur règlement (voir point 3ter).

Selon le rapport annuel 2013 de l'Adem, 5.912 sanctions ont été prononcées, dont 926 radiations définitives. 226 demandeurs d'emploi indemnisés ont fait l'objet d'un refus des indemnités de chômage pour refus de travail approprié.

Le rapport annuel ne fournit aucun détail quant à ces refus. Une plus grande transparence permettrait de protéger les demandeurs d'emploi contre des décisions arbitraires.

10. Suppression de l'aide à la mobilité géographique et de l'aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique

L'aide à la mobilité géographique

27. Elle se répartit en trois volets :

- une indemnité mensuelle couvrant les frais de déplacement pour compenser poste qui se trouve à une distance supérieure à 15 km du lieu de sa résidence habituelle.
- une indemnité de double résidence
- une indemnité de transfert de domicile et de réinstallation

Les deux derniers ne sont guère utilisés.

27bis. La CSL critique cette dégradation des droits des demandeurs d'emploi, surtout dans l'optique de la suppression de la notion du trajet comme critère d'un emploi approprié (cf. supra).

L'aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique

28. Le ministre du travail peut accorder une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique d'un montant maximal de 350.000.- francs (soit 8.676 Euros) pour un emploi à temps plein. L'aide maximale pouvant être consentie pour la création d'emplois à temps partiel est réduite en proportion.

La décision d'attribution de l'aide est prise par le ministre du travail et notifiée au requérant ; elle peut limiter le nombre d'emplois pour lesquels l'aide est attribuée au bénéfice de l'institution, de l'organisme ou du groupement de personnes sollicitant le bénéfice de l'aide.

Cette aide n'a fait l'objet que deux requêtes à ce jour.

L'aide au réemploi

29. L'exposé des motifs annonce que l'aide au réemploi sera revue.

29bis. N'aurait-il pas été judicieux de revoir ces mesures dans un même temps pour avoir une vue globale des modifications des aides aux demandeurs d'emploi ?

Comme exposé au point 20bis, le demandeur d'emploi étant désormais obligé d'accepter un poste de durée de travail inférieure à son emploi antérieur, l'aide au réemploi ne doit plus être réduite proportionnellement à la durée de travail.

La réforme prévue de l'aide au réemploi (cf. point 5 de l'accord du 28 novembre 2014 entre les syndicats et le gouvernement) aurait dû être déposée en même temps que le présent projet.

11. Conclusion

30. La loi du 18 janvier 2012 ayant réformé l'Adem a créé une commission de suivi à composition tripartite chargée d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches de l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

A cette fin, la commission de suivi peut rendre des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

Dans son avis relatif au projet de loi ayant abouti à cette loi, notre chambre avait salué la création de cette commission de suivi, en espérant lui voir jouer un rôle central dans le domaine de l'emploi. A ses yeux, cette commission devrait être un organe de réflexion, d'impulsion, qui devrait discuter du contexte économique, des problèmes à résoudre, des solutions à envisager.

Ainsi cette commission de suivi devait être garante de la mise en place de procédures uniformes et équilibrées en faveur de tous les demandeurs d'emploi et employeurs.

A ce titre, notre Chambre regrette que cette commission n'ait pas été saisie pour avis sur le présent projet de règlement grand-ducal. A quoi bon instaurer une telle commission, si elle n'est même pas consultée pour un sujet tellement important et sensible ?

Modifier le règlement actuel sans définir de manière beaucoup plus précise les critères de l'emploi approprié, sans donner des exemples concrets des refus possibles est dénué de sens. Ces précisions et exemples doivent être élaborés en collaboration avec la commission de suivi pour garantir l'implication des partenaires sociaux et pour éviter des décisions arbitraires.

Force est de constater que ce projet ne contribuera pas à résorber le chômage, mais au contraire pourrait mener à davantage de précarité des salariés et demandeurs d'emploi. Avant de renforcer les critères, on aurait au moins dû procéder à une évaluation publique de la situation actuelle: en quoi et dans quelle mesure les critères actuels constituent un obstacle à la réduction du chômage?

Est notamment critiquable la proposition tendant à réduire de 12 à 3 mois le délai à partir duquel le demandeur d'emploi doit accepter un poste à temps partiel, sans que la baisse de rémunération par rapport à l'indemnité de chômage soit compensée par l'aide au réemploi (voir point 27bis.) ou le maintien partiel de l'indemnité de chômage.

En l'absence d'évaluation approfondie de l'application des critères actuels, la CSL ne peut donner son accord au projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Luxembourg, le 15 octobre 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.