



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

16 décembre 2010

AVIS I/104/2010

relatif au projet de règlement grand-ducal portant application des dispositions relatives aux occupations temporaires indemnisées prévues à l'article L.523-1 du Code du travail

..... AVIS

Par lettre du 1^{er} décembre 2010, Réf. : NS/GT/cb, Monsieur Nicolas SCHMIT, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le présent projet de loi a pour objet de fixer les modalités pratiques relatives aux occupations temporaires indemnisées (OTI ci-après), ainsi que le montant de l'indemnité complémentaire versée au titre de cette occupation.

2. En effet, la loi du 3 août 2010 concernant certaines mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter certaines modalités d'indemnisation du chômage [Loi du 3 août 2010 ci-après] a modifié l'article L.523-1 du Code du travail afin d'adapter les dispositions relatives aux travaux d'utilité publique effectués par des chômeurs indemnisés aux nouvelles données du marché de l'emploi. Cette loi a notamment renommé la mise au travail « occupation temporaire indemnisée ».

Selon les auteurs de cette loi, un règlement grand-ducal devait déterminer les travaux éligibles, la procédure à suivre ainsi que le montant de l'indemnité complémentaire attribuée aux chômeurs indemnisés affectés à une occupation temporaire indemnisée.

2bis. Dans son avis relatif au projet de loi ayant abouti à la loi précitée, la CSL avait exigé que ce règlement soit pris dans les meilleurs délais. Elle se félicite donc de la relative célérité à laquelle le présent projet a été présenté.

1. Les promoteurs

3. Le projet reprend les promoteurs de travaux d'utilité publique qui étaient prévus dans le cadre des affectations temporaires indemnisées, soit l'Etat, les communes et syndicats de communes, les établissements publics et les établissements d'utilité publique.

4. Il y ajoute les entreprises du secteur privé, qui pourront bénéficier d'une telle mesure uniquement dans le cadre de l'accompagnement temporaire de salariés affectés par un plan de maintien dans l'emploi.

5. Le promoteur intéressé à recruter un chômeur indemnisé moyennant une occupation temporaire indemnisée doit adresser une demande motivée au ministre compétent, qui décidera sur avis de l'Administration de l'emploi (Adem).

6. L'exposé des motifs annonce que le projet de règlement grand-ducal détermine les travaux éligibles. Or, la lecture du projet en lui-même ne permet aucunement de définir concrètement les travaux pouvant être effectués à travers une occupation temporaire indemnisée.

Selon l'article L.523-1 du Code du travail, ces travaux doivent correspondre à une tâche déclarée d'utilité publique par le Gouvernement en Conseil.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, il serait toutefois préférable de dresser, dans un texte officiel, une liste des tâches que les promoteurs peuvent attribuer aux chômeurs indemnisés dans le cadre d'une occupation temporaire. A défaut, les dispositions relatives à cette nouvelle mise au travail restent abstraites et ne permettent pas aux promoteurs potentiels de se rendre compte des activités concernées.

En tout état de cause, ces tâches ne doivent pas mettre le chômeur visé en réelle situation d'emploi et l'amener à prester un travail équivalent aux salariés de l'entité où il est occupé.

A défaut de définition des activités pouvant être considérées comme des travaux d'utilité publique, la CSL ne voit pas très bien quelle tâche d'utilité publique pourrait être effectuée par une entreprise du secteur privé.

6bis. Si le présent projet prévoit donc d'étendre l'occupation temporaire indemnisée aux « *entreprises du secteur privé* », la Chambre des salariés préférerait voir remplacer cette notion par « *promoteurs non visés au point a) ci-dessus* » en vue de s'assurer de n'exclure aucune entité, en particulier les associations sans but lucratif.

2. Les personnes pouvant bénéficier d'une OTI

7. Cette mesure est limitée aux chômeurs indemnisés.

8. D'une part, la Chambre des salariés ne comprend néanmoins pas pourquoi en sont exclus les chômeurs non indemnisés. Ces personnes ne devraient-elles pas au contraire être parmi les premières visées par une telle mesure permettant de retrouver un lien avec le marché de l'emploi en contrepartie d'une indemnisation, qui serait ainsi retrouvée ?

9. D'autre part, cette limitation aux chômeurs indemnisés se révèle contradictoire avec l'ouverture de l'OTI aux entreprises du secteur privé, qui pourront bénéficier d'une telle mesure uniquement dans le cadre de l'accompagnement temporaire de salariés affectés par un plan de maintien dans l'emploi (PME).

Un salarié affecté par un plan de maintien dans l'emploi n'est en effet pas un chômeur indemnisé. Il fait encore partie de l'entreprise signataire d'un PME, puisque ce PME doit par définition tenter de sauver son emploi.

La loi devrait donc être modifiée pour permettre cette application. Mais en dehors de cette contradiction entre la loi et le projet de règlement grand-ducal, cette hypothèse ne rentre-t-elle pas déjà sous le prêt temporaire de main d'œuvre ?

3. La nomination d'un tuteur

10. Dans sa demande, le promoteur doit prévoir la désignation d'un tuteur appelé à assister et encadrer le chômeur indemnisé pendant son occupation temporaire.

11. La CSL souhaiterait que le futur règlement grand-ducal apporte davantage de précisions quant au choix, au rôle et à la formation de ce tuteur, à l'instar des dispositions légales applicables aux contrats d'appui-emploi et aux contrats d'initiation à l'emploi.

12. En outre, un suivi, comme un contrôle des OTI doivent être mis en place pour éviter toute dérive et tout abus dans l'utilisation de cette mesure. Une personne de référence devrait être nommée au sein de l'ADEM pour servir d'interlocuteur tant au tuteur du chômeur sous OTI, qu'à ce dernier.

Cette personne devrait rendre périodiquement visite aux promoteurs afin de les conseiller quant à l'exécution pratique de l'OTI et ainsi éviter des utilisations abusives de cette mesure.

4. La durée du travail

Quarante heures hebdomadaires sauf formation

13. La durée de travail hebdomadaire dans le cadre d'une occupation temporaire indemnisée est fixée à quarante heures.

14. L'exposé des motifs fait état d'une durée du travail de 32 heures applicable actuellement. Le projet soumis pour avis augmente donc la durée du travail du chômeur sous OTI, ce pour le préparer aux réalités du monde économique, selon les auteurs du projet.

La CSL est néanmoins quelque peu interrogative face à cette augmentation de la durée du travail. Quelle est alors la différence avec un contrat « normal » ?

Le projet de règlement devrait être plus explicite afin de pouvoir répondre à cette question.

15. Elle peut être réduite à trente-deux heures pour les occupations auprès de l'Etat, des communes et syndicats de communes, des établissements publics et des établissements d'utilité publique, sur base d'un plan de formation approuvé par le ministre, et à condition que le plan de formation prévoie au moins huit heures de formation par semaine.

16. Le futur règlement grand-ducal devrait davantage donner plus de détails pratiques quant à ce plan de formation. Ainsi les personnes compétentes pour l'établir, son contenu et les modalités de contrôle de son application devraient être définies. En tout état de cause, un contrôle par l'ADEM devrait être prévu de manière obligatoire.

Dispositions protectrices applicables aux salariés

17. En matière de durée du travail, le Code du travail prévoit des majorations de la rémunération en cas de travail de nuit, de travail supplémentaire, de travail pendant les jours fériés, de travail de dimanche.

A défaut d'application de ces majorations de rémunération au chômeur sous OTI, le projet de règlement grand-ducal devrait interdire au promoteur de lui faire prestere du travail de nuit, pendant les jours fériés ou le dimanche, ainsi que des heures supplémentaires.

De même, tout salarié a droit à une durée maximale du travail par jour et par semaine, comme à des temps de pause, de repos journalier et hebdomadaires.

Aux yeux de la CSL, il est évident que l'application de la durée de travail de droit commun 40 heures par semaine au chômeur sous OTI doit aller de pair avec l'application de ces dispositions protectrices.

Dispense de travail pour se rendre à des offres d'emploi de l'ADEM

18. Une dispense de travail sera accordée pour permettre au chômeur indemnisé de se présenter à des emplois qui lui sont proposés par l'Adem.

19. La CSL exige que cette dispense de travail soit étendue à tout entretien d'embauche auquel se présente le chômeur que cette présentation fasse suite à une proposition de l'ADEM ou pas, ce afin de lui donner les moyens de rechercher également par lui-même activement un emploi.

5. La rémunération du chômeur sous OTI

20. Pendant la participation à des travaux d'utilité publique moyennant une occupation temporaire indemnisée, le chômeur indemnisé continue à toucher son indemnité de chômage augmentée d'une indemnité complémentaire fixée à 300 euros à l'indice 719,84.

L'indemnité a été doublée et sera désormais indexée.

21. Dans son avis relatif au projet de loi ayant abouti à la loi du 3 août 2010, la CSL avait insisté pour que le montant de cette indemnité complémentaire soit adapté à l'évolution des prix et à l'évolution réelle des salaires.

La Chambre des salariés salue cette amélioration de la situation financière des chômeurs sous OTI, tout en regrettant que l'indemnité complémentaire soit seulement indexée et que dès lors l'adaptation à l'évolution réelle des salaires ait été laissée de côté.

A cet égard, relevons que les auteurs du projet de règlement grand-ducal justifie la fixation du montant de l'indemnité complémentaire à 300 euros à l'indice 719,84 afin de garantir au chômeur indemnisé sur base du montant minimal de chômage, de bénéficier du salaire social minimum.

Or le niveau du salaire minimum est, pour sa part, ajusté au niveau moyen des salaires et traitements tous les deux ans en vertu de l'article L.222-3 du Code du travail.

Il en découle que sans adaptation du montant de l'indemnité complémentaire à l'évolution réelle des salaires, à terme la différence avec le salaire social minimum ne sera plus comblée et un écart se creusera au fil des ans.

22. Dans la mesure où, en l'état actuel du projet de règlement grand-ducal, le promoteur de participe pas à l'indemnisation de l'OTI, la CSL souhaite que des garde-fous soient mis en place pour éviter les abus. En effet, cette mesure d'insertion ne doit en aucune façon constituer un moyen pour les entreprises privées d'occuper une main d'œuvre gratuite, ce d'autant plus qu'à défaut d'une définition précise et limitative des tâches pouvant être attribuées dans le cadre de l'OTI, le promoteur pourra utiliser le chômeur concerné comme un salarié normal de son entreprise.

23. La Chambre des salariés reconnaît que le fait de fixer le montant de l'indemnisation du chômeur sous OTI est une réelle avancée par rapport aux anciennes dispositions, qui laissait le soin au ministre de fixer le niveau de rémunération en fonction de la tâche prestée lors de la mise au travail, ce qui assure une égalité de traitement des personnes concernées. Cette manière de

procéder aurait dû être appliquée de manière générale à toutes les modalités entourant l'OTI et en premier lieu les tâches pouvant tomber sous cette mesure.

24. En outre, l'ancien article L.523-1 du Code du travail rendait possible une participation financière de la collectivité ou de l'institution bénéficiaire des travaux.

La CSL s'étonne que le projet de règlement grand-ducal ne reprenne pas ces dispositions, ce d'autant plus qu'il serait légitime que les promoteurs, surtout ceux du secteur privé, prennent en charge l'indemnisation de l'OTI, si pas intégralement au moins en partie.

25. Par ailleurs, les frais occasionnés par la nature du travail, notamment en matière d'outils de travail et de moyens de protection relatifs à la sécurité et la santé du salarié, sont à charge du promoteur.

6. Les droits du bénéficiaire sous OTI

Le droit aux congés

26. Le projet prévoit que le chômeur sous occupation temporaire indemnisé bénéficie de deux jours de congé par mois.

27. La Chambre des salariés se demande pourquoi le chômeur sous OTI ne bénéficie pas des mêmes congés que tout salarié, soit au minimum 25 jours par an, ce qui proratisé par mois, revient à 2,08 jours par mois.

De plus, si le chômeur effectue son OTI dans une entreprise tombant sous le coup d'une convention collective plus favorable que la loi quant au nombre de congés, il devrait en bénéficier. En fait, un chômeur sous OTI devrait avoir le même droit aux congés que les salariés de l'entité où il est affecté, ce dans un souci d'égalité de traitement.

28. La CSL exige en outre que cette personne ait droit aux congés extraordinaires tel qu'énumérés par l'article L.233-16 du Code du travail, de même qu'aux congés pour raisons familiales et congé d'accompagnement.

Les autres dispositions protectrices des salariés

29. Il faudrait permettre l'application de certaines autres dispositions protectrices du titre II du livre 1er du Code du travail, notamment les obligations du chômeur et du promoteur en cas de maladie, la continuation de l'indemnisation et la garantie de l'indemnisation en cas de faillite.

30. A ce titre, se pose également la question de savoir quel tribunal (tribunal du travail, tribunal civil de droit commun, tribunal administratif ?) sera compétent en cas de litige entre un chômeur sous OTI et son promoteur. A ce titre, le règlement grand-ducal devrait également indiquer les modalités sous lesquelles la relation entre le chômeur et le promoteur se concrétisera. Il est en effet nécessaire d'encadrer quelque peu cette relation, puisque le chômeur effectue son OTI auprès d'un promoteur, sans qu'il fasse partie du personnel de ce dernier.

31. Ces non-salariés doivent aussi disposer d'un minimum de protection et de représentativité dans l'entreprise.

De façon similaire aux relations liant les travailleurs intérimaires à l'entreprise utilisatrice où ils sont occupés, le promoteur doit garantir aux chômeurs sous OTI le respect de conditions de sécurité, d'hygiène et de santé au travail identiques à celles des salariés de son entreprise. Le chômeur doit également avoir accès dans les mêmes conditions que les salariés permanents du promoteur aux installations collectives notamment de restauration et aux moyens de transport dont peuvent bénéficier ses salariés.

De même, il doit pouvoir consulter les délégués du personnel en place dans l'entreprise où ils sont engagés.

32. En dehors de l'entreprise du promoteur qui les occupe, ils doivent avoir accès à un service, qui pourra répondre à leurs questions, leurs doutes et prendre en compte leurs remarques et plaintes éventuelles. Ce service pourrait aussi servir d'intermédiaire entre les chômeurs et les promoteurs intéressés à cette mesure.

Ce service devrait pareillement être accessible aux représentants du personnel élus auprès des promoteurs ayant recours aux OTI, ainsi qu'aux syndicats, ce afin qu'ils transmettent les informations qu'ils peuvent recueillir sur le terrain et prévenir ou dénoncer les éventuels abus.

La personne de référence revendiquée au point 12 devrait évidemment faire partie de ce service. Elle devrait entrer en contact avec le promoteur, comme avec le chômeur intéressé, dès la demande d'OTI déposée et assurer un suivi de l'OTI tout au long de son exécution pour vérifier que l'occupation corresponde bien à une tâche déclarée d'utilité publique telle qu'elle devrait être définie par le futur règlement grand-ducal.

7. Les dispositions transitoires

33. Les chômeurs indemnisés affectés à un travail d'utilité publique au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal restent couverts par les dispositions en vigueur au moment de leur affectation et ce jusqu'à l'expiration de la mesure conformément à la décision d'application afférente du Conseil de Gouvernement.

En cas de prolongation de l'affectation celle-ci se fera selon les règles établis par le futur règlement grand-ducal.

* * *

34. En conclusion, la Chambre des salariés salue les améliorations apportées par le présent projet de règlement grand-ducal au régime de l'occupation temporaire indemnisée, tout en regrettant l'absence d'un certain nombre de précisions, qu'elle estime essentielles pour assurer l'efficacité de cette mesure et surtout qu'elle ne soit pas utilisée à mauvais escient hors des limites qui devrait lui être imposées en premier lieu par une définition claire et exhaustive des travaux d'utilité publique pouvant être confiés par les promoteurs.

La CSL insiste sur la nécessité d'assurer aux chômeurs bénéficiaires d'une OTI d'une protection minimale face aux promoteurs qui les occupent, comparable aux salariés permanents de ce dernier. A ce titre, ils doivent pouvoir contacter les représentants du personnel en place, ainsi que les syndicats.

Il est en outre indispensable que soit instauré un suivi concret sur le terrain, pour éviter que l'OTI soit utilisée à la place d'un contrat de travail « normal ». Il faut en effet mettre en place des garde-fous pour que le marché du travail « normal » reste la voie d'insertion et de réinsertion privilégiée des chômeurs.

35. La Chambre des salariés approuve dès lors le projet de règlement grand-ducal, sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 16 décembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.