

N° 4459³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 1998-1999

PROJET DE LOI

**concernant la mise en oeuvre du plan national
en faveur de l'emploi 1998**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYÉS PRIVÉS
sur le projet de loi et sur les règlements grand-ducaux relatifs
à la mise en oeuvre du chapitre VI du projet de loi**

(16.10.1998)

PREFACE

Par lettre du 14 août 1998, Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre du Travail et de l'Emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

Ledit projet a pour objet de mettre en oeuvre les mesures contenues dans le plan d'action national en faveur de l'emploi, fruit d'une négociation tripartite, qui a été arrêté le 18 avril 1998.

L'obligation d'élaborer un tel plan découle des conclusions du Conseil Européen extraordinaire sur l'emploi qui s'est déroulé sous présidence luxembourgeoise les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg.

La Chambre des Employés Privés tient à réitérer ses félicitations au Gouvernement pour avoir placé sa présidence de l'Union Européenne sous le signe de la lutte contre le chômage. Son engagement soutenu en faveur de l'emploi a été reconnu aussi bien sur le plan national que sur le plan international comme un nouvel élan en la matière faisant naître des espoirs.

La stratégie déclarée du Conseil Européen de novembre 1997 a été de définir des „lignes directrices pour l'emploi“ fixant les grands axes de la politique à mener pour faire reculer durablement le chômage et s'insérant dans des plans d'action nationaux pour l'emploi élaborés par chaque Etat membre dans une perspective pluriannuelle.

Ces lignes directrices ont été soumises à l'avis de notre Chambre professionnelle qui a profité de l'occasion pour faire un certain nombre de propositions en matière de lutte contre le chômage dans sa contribution de janvier 1998.

L'accord tripartite du 18 avril 1998 n'a pas fait référence, ni à notre contribution, ni à celles des autres organismes qui ont été sollicités pour élaborer des propositions concrètes.

C'est pourquoi, le texte intégral de notre position est jointe, en annexe, à notre avis qui a été adopté à l'unanimité lors de l'assemblée plénière du 16 octobre 1998.

Luxembourg, le 16 octobre 1998.

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

SOMMAIRE:

Titre 0: Résumé des principaux passages de l'avis

Titre 1: La politique active de l'emploi

A. Le chômage des jeunes

1. Conditions de rémunération
2. Participation financière du Fonds pour l'emploi

B. Le chômage des adultes

C. Le chômage dit récurrent

Titre 2: L'organisation du travail

A. Les conventions collectives de travail

1. Modifications proposées
2. Un texte peu conforme à l'accord tripartite
3. Observatoire pour l'archivage et la surveillance des conventions collectives

B. La réglementation de la durée du travail

1. Situation actuelle
 - 1.1. Principe
 - 1.2. Régime des dérogations compensatoires
 - 1.3. Régime de travail supplémentaire
2. Les propositions de réforme
 - 2.1. Généralisation de la période de référence minimale
 - 2.2. Pour une flexibilité négociée, contre une flexibilité imposée
 - 2.3. Flexibilité négociée dans les conventions collectives de travail
 - 2.4. Flexibilité accordée par arrêté ministériel
 - 2.5. Durée de travail maximale: régime de compensation ou régime de travail supplémentaire

C. Le travail volontaire à temps partiel

1. Remarque générale sur la flexibilité imposée au salarié
2. Les risques inhérents à la flexibilité
3. Le calcul des heures supplémentaires
4. L'application dans le temps des dispositions contenues dans le projet de loi

D. La reconnaissance du contrat à durée déterminée

Titre 3: La politique d'égalité des chances

A. Le congé parental

1. Le congé parental et les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle
2. Le congé parental et le salarié en période d'essai
 - 2.1. La limitation de l'interdiction posée par la loi
 - 2.2. La survenance d'une grossesse en période d'essai
3. Le congé parental et le salarié travaillant à temps partiel
4. Le splitting du congé parental
5. Le congé parental et la fin du contrat de travail
6. Le congé parental et les travailleurs frontaliers

B. Le congé pour raisons familiales

1. Aperçu sommaire du congé pour raisons familiales
2. Le congé pour raisons familiales: un congé ayant une finalité bien précise
3. Le congé social prévu dans certaines conventions collectives de travail
4. L'existence d'un état de santé grave de l'enfant ou du parent
5. L'obligation de remettre un certificat médical

C. Les mesures en faveur de la réintégration dans la vie active

1. Pourquoi prévoir une condition de revenu?
2. Une discrimination positive injustifiée

D. Les actions positives dans le secteur privé

1. La mise à l'écart des Chambres professionnelles
2. Aviser les projets d'action positives: une tâche devant revenir au/à la délégué(e) à l'égalité

Titre 4: Le développement de l'esprit d'entrepreneuriat

A. Les mesures proposées

B. Vers un modèle des working poor

Titre 5: L'éducation et la formation professionnelle

A. Les mesures proposées

B. Pour un apprentissage-transition

Annexe 1:

Les emplois à domicile et la nécessité de prévoir certaines faveurs fiscales

Annexe 2:

Avis de la CEP•L du 26 janvier 1998 relatif aux conclusions du Conseil Européen extraordinaire des 20 et 21 novembre 1997

*

TITRE 0

RESUME DES PRINCIPAUX PASSAGES DE L'AVIS

Titre I. La politique active de l'emploi

Le projet contient diverses mesures destinées à combattre le chômage des jeunes et des adultes.

Les mesures d'insertion destinées aux jeunes – stage-initiation, division d'auxiliaires temporaires et stage de préparation en entreprise – créent des situations intermédiaires entre le chômage et l'emploi stable. Elles permettent au jeune de se rapprocher d'un emploi en accroissant les occasions d'acquérir de l'expérience et de se forger des compétences.

Pour entraver la progression du chômage de longue durée et aider les personnes adultes à réintégrer le marché de l'emploi après une période de chômage, il est proposé de créer un stage de réinsertion professionnelle pour adultes. Cette mesure est accueillie favorablement par la CEP•L.

Observations

1. Le projet est peu innovateur

Loin de s'aventurer si peu que soit dans une direction d'une „réorganisation“ du passage école-vie active, le projet opte pour une reconduction de mesures existantes, tout en les adaptant légèrement et en les regroupant, mais de manière seulement partielle, dans une loi unique.

2. Pourquoi prévoir différents niveaux d'indemnisation?

On manque l'occasion d'aligner les modes de rémunération dans les différentes mesures.

La différenciation, même si elle connaît une certaine atténuation, est maintenue: le contrat le mieux payé reste celui conclu dans la division d'auxiliaires temporaires, si on fait abstraction des jeunes travaillant dans le pool des assistants.

3. Les discriminations positives prévues sont condamnées à rester sans effet

Dans deux mesures, à savoir le contrat stage-initiation et le stage en entreprise, les aides sont, à titre transitoire, plus élevées si le candidat engagé est une jeune femme.

La CEP•L est d'avis que la „discrimination positive“ des jeunes femmes par le biais d'une participation plus élevée du fonds pour l'emploi n'aura qu'un effet très limité.

Le stage-initiation et le stage en entreprise ne se prêtent guère à l'occupation de jeunes filles du fait qu'ils se déroulent quasi exclusivement dans des entreprises industrielles qui par tradition occupent, dans la production, un nombre très restreint de femmes, fait qui n'est généralement pas imputable à une politique dite de „discrimination“.

Si le Gouvernement entend sérieusement avantager les jeunes filles par rapport aux hommes, il devrait favoriser l'emploi féminin dans la division d'auxiliaires temporaires et le pool des assistants.

4. Une mise à disposition quasi gratuite d'une main-d'oeuvre très qualifiée

En ce qui concerne les communes et les A.S.B.L. qui ont le droit d'avoir recours à des jeunes de la division d'auxiliaires temporaires, elles bénéficient actuellement d'une prise en charge de 50% par le Fonds pour l'emploi.

Le Fonds pour l'emploi entend rembourser à l'avenir aux communes et aux A.S.B.L. non pas 50% mais bel et bien 85% de l'indemnité à verser au jeune. En plus il prend à charge les charges patronales et fiscales prévues en matière de salaire.

A titre d'exemple, un jeune de 26 ans ayant droit à 85% du salaire social minimum pour salarié qualifié touche une indemnité brute de 47.201.– LUF, le coût pour l'employeur (communes, A.S.B.L., etc.) est de 7.080.– LUF, soit 40.– LUF par l'heure.

Mettre à disposition d'un employeur du secteur privé une main-d'oeuvre qui ne coûte que 40.– LUF l'heure est une concurrence inouïe par rapport au salarié auquel l'employeur doit payer le salaire social minimum. Pour le même prix, il peut engager plus de 7 jeunes de la division d'auxiliaires temporaires!

Et, avec un coût de 40.– LUF, le jeune engagé n'est pas trop cher pour faire n'importe quel travail. Son expérience professionnelle risque en conséquence de ne connaître que dégradation et déqualification.

Cette mesure, qui devrait être saluée quant à son principe, risque d'avoir des effets secondaires néfastes, et sur les jeunes concernés et sur le marché de l'emploi en général.

5. Le projet risque de créer du chômage récurrent

Le fait de prendre en compte les mesures de mise au travail comme périodes de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage permet au Gouvernement de réduire à la limite à zéro le chômage de longue durée.

En plus, on peut éviter à court terme avec cette politique que les chômeurs ne soient drainés de façon automatique dans la marginalisation et dans l'exclusion.

Mais à la longue, il est à craindre que le poids du chômage se concentre toujours sur les mêmes personnes qui tourment de façon récurrente entre mesure de mise au travail et chômage.

Titre 2: L'organisation du travail

Le projet introduit des modifications au niveau des thèmes à aborder dans le cadre d'une convention collective de travail. De même, il prévoit des changements au niveau de la durée du travail aussi bien pour le travail à temps plein que pour le travail à temps partiel.

Enfin, il élargit les hypothèses dans lesquelles l'on peut recourir à un contrat à durée déterminée.

A. Les conventions collectives de travail

Le projet énumère quatre sujets qui doivent être discutés obligatoirement dans le cadre des négociations collectives. Il s'agit:

- de l'organisation du travail et l'aménagement du temps de travail;
- de la politique de formation de l'entreprise ou du secteur, concernant tant les salariés que les chômeurs;
- du développement ou du maintien de l'emploi dans l'entreprise ou le secteur;
- de la mise en oeuvre de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'entreprise ou le secteur.

Observations

1. *Pourquoi ne saisit-on pas l'occasion pour procéder à une réforme globale de la loi de 1965 sur les conventions collectives de travail?*

La CEP•L regrette que la réforme de la législation sur les conventions collectives de travail, annoncée depuis des années, reste une fois de plus sur la liste d'attente, le projet se limitant à procéder seulement à des adaptations ponctuelles.

2. *L'absence d'un organe central chargé d'archiver et de surveiller les conventions collectives de travail se fait sentir*

La CEP•L se demande comment les efforts ou les progrès réalisés en matière de conventions collectives de travail peuvent être appréciés si nous ne disposons pas au plan national d'un archivage sérieux de toutes ces conventions.

Il est incompréhensible qu'un pays comme le Luxembourg, connu pour sa politique efficace en matière de partenariat social, n'arrive même pas à réaliser un banal archivage de toutes les conventions collectives de travail.

Une politique cohérente et efficace en matière de conventions collectives telle que préconisée de nouveau par le projet présuppose, non seulement des partenaires sociaux engagés, mais aussi une institution ou administration chargée de centraliser et de surveiller les conventions collectives de travail.

B. La réglementation de la durée du travail

Le projet généralise le principe de la période de référence minimale de 4 semaines pour tous les salariés.

Ce principe permet une répartition inégale des horaires sur une période de 4 semaines, à condition de ne pas faire travailler plus de 10 heures par jour et 48 heures par semaine.

L'entreprise doit établir un plan d'organisation du travail couvrant chaque fois une période de 4 semaines. Ce plan doit être établi au plus tard cinq jours avant le début de la période de référence.

Observations

1. *L'employeur se voit reconnaître un pouvoir absolu*

Si le plan d'organisation doit être soumis pour avis à la délégation du personnel s'il en existe, l'absence d'avis ou un avis négatif ne peut pas empêcher la mise en vigueur du plan.

Le plan est donc établi par l'employeur et imposé au salarié.

2. *Le salarié sera soumis à des horaires toujours changeants*

Par l'introduction de la période de référence de 4 semaines, le salarié peut être confronté au début de chaque mois (c'est-à-dire toutes les 4 semaines) à un horaire de travail complètement bouleversé.

3. *Le projet introduit une „haute flexibilité“*

Ce sera la „haute flexibilité“ qui s'installera en demandant une grande disponibilité aux salariés: sollicitations pour travailler le week-end, pour rester tard le soir, pour venir plus tôt le matin etc.

Une semaine, le salarié peut être obligé de commencer à 7 heures du matin, l'autre semaine à 11 heures du matin, même scénario pour le soir.

4. Le salarié sera soumis à des horaires particulièrement pénibles

Le résultat de cette flexibilité au niveau de l'organisation du travail sera des horaires particulièrement pénibles, remettant en cause toute organisation dans le cadre de la vie privée.

5. Le projet entraîne l'impossibilité pour le salarié de concilier sa vie professionnelle et sa vie privée

Dans un environnement de travail où l'employeur peut changer toutes les 4 semaines les horaires de travail et où le travail peut être tout à fait irrégulier, des jours de travail de 6 heures varient avec des jours de travail de 10 heures. Ceci rend quasi impossible une vie normale en couple si les deux partenaires ont une occupation de salarié et s'ils ont à charge un ou plusieurs enfants.

6. La flexibilité doit être négociée et non pas imposée au salarié

Une généralisation quasi inconditionnelle de la période de référence de 4 semaines conduit à une dérégulation effrénée et indifférenciée.

En l'absence d'une convention collective de travail, les droits de décision ou de codécision des salariés lors de l'établissement du plan d'organisation du travail sont inexistantes. L'employeur a le droit d'imposer son plan.

Afin de garantir une flexibilité positive, la CEP•L se prononce pour un temps de travail négocié dans le cadre d'une convention collective de travail, et contre un temps de travail imposé dans des entreprises non liées par une convention collective de travail.

7. Le projet ne dit rien sur la valeur et la portée des accords subordonnés

Si la convention collective de travail prévoit une période de référence dépassant les quatre semaines, alors elle peut prévoir que des accords subordonnés règlent au niveau de l'entreprise l'application de la période de référence.

Mais même si des conditions précises figurent dans la convention collective quant à la façon de conclure de tels accords subordonnés, il est à craindre que l'employeur n'impose son point de vue, car le projet ne prévoit pas de possibilité de recours contre un accord subordonné qui serait établi sans l'accord des salariés et qui ne respecterait pas les conditions arrêtées dans la convention collective.

La CEP•L est d'avis que le texte proposé permet aisément de transformer une flexibilité négociée au niveau de la convention collective de travail en une flexibilité imposée au niveau de l'entreprise.

Afin de prévenir cette évolution, la CEP•L exige que les accords subordonnés établis au niveau de l'entreprise portent, pour être valables, la signature des syndicats ayant la qualité de parties signataires de la convention collective de travail.

C. Le travail volontaire à temps partiel

Il est prévu d'introduire aussi au niveau du travail à temps partiel une période de référence de 4 semaines.

En plus, l'employeur a le droit d'augmenter pendant cette période de référence le travail journalier et hebdomadaire de 50%.

Un salarié travaillant à mi-temps peut donc être obligé de travailler 6 heures par jour au lieu de 4 et 30 heures par semaine ou lieu de 20. C'est l'employeur qui en décide.

Observations

1. Le projet rend quasi impossible l'exercice conjoint de deux ou plusieurs emplois à temps partiel

Un salarié qui cumule deux emplois à mi-temps est quasiment dans l'impossibilité d'honorer à l'avenir ses engagements auprès de ses différents employeurs.

2. Le projet rend difficile la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée

La forme du travail à temps partiel est souvent choisi par le salarié parce qu'il a un certain nombre de contraintes au niveau de sa vie privée qui limitent sa disponibilité.

Or, la „haute flexibilité“ introduite par le projet rend plus épineuse l'organisation de la vie privée et risque de remettre en cause les arrangements qu'il a pris par exemple pour organiser la garde de ses enfants.

Ce seront en premier lieu les femmes qui seront victimes de cette nouvelle flexibilité au niveau du temps de travail.

3. Le projet prévoit une augmentation de la durée du travail plus substantielle que celle prévue pour le travail à temps plein

Pour un salarié travaillant à temps plein, le projet limite à 20% l'augmentation de la durée du travail pendant la période de référence: de 8 à 10 heures par jour et de 40 à 48 heures par semaine.

Au niveau du travail à temps partiel, cette augmentation est de 50% et plus!

D. La renaissance du contrat à durée déterminée

Le projet autorise le recours au contrat à durée déterminée pour embaucher un demandeur d'emploi inscrit à l'Administration de l'emploi, notamment dans le cadre d'une mesure d'insertion ou de réinsertion dans la vie active.

Observations

1. Le projet généralise et banalise le recours au contrat à durée déterminée

Le projet permet l'interprétation que tous les jeunes sortant de l'école et toutes les personnes ayant perdu en cours de route, c'est-à-dire à l'âge adulte, leur emploi, soit qu'ils ont été licenciés, soit qu'ils ont démissionné, soit que leur entreprise a fait faillite ou a cessé tout simplement son activité, peuvent être engagés sous contrat à durée déterminée.

La seule exception est le salarié qui change d'employeur de son propre gré.

A l'avenir, il est donc peu probable qu'un salarié qui a perdu son emploi soit de nouveau engagé par contrat à durée indéterminée. Le contrat à durée déterminée, au lieu d'être l'exception, sera de nouveau la règle, et le contrat à durée indéterminée sera relégué au second rang.

Bref, à terme chaque engagement se fera moyennant contrat à durée déterminée et le cas échéant, ce contrat sera ou bien transformé en contrat à durée indéterminée après 24 mois ou bien le salarié sous contrat à durée déterminée est remplacé par un chômeur engagé lui aussi sous contrat à durée déterminée.

Autre avantage pour l'employeur: il n'a pas besoin de respecter la période de carence prévue par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, mais peut faire suivre un contrat à durée déterminée directement par un autre.

2. L'ouverture faite par le projet est disproportionnée

Bien qu'il soit évidemment préférable qu'un chômeur soit embauché sous contrat à durée déterminée que de ne pas être embauché du tout, l'ouverture faite par le projet est dangereuse et même disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi qui est celui de combattre le chômage.

En présence d'un taux de chômage somme toute assez faible par rapport à certains pays étrangers, est-il raisonnable d'avoir recours à une dérégulation massive?

Titre 3: La politique d'égalité des chances

Le projet propose comme nouvelle mesure l'introduction d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales.

En plus, il contient des dispositions relatives aux actions positives dans le secteur privé et prévoit des mesures facilitant la réintégration dans la vie active.

A. Le congé parental

La durée du congé parental est de 6 mois plein temps ou de 12 mois à temps partiel pour chaque enfant âgé de moins de cinq ans. En cas d'accouchement multiple, le congé parental est prolongé à raison de 2 mois temps plein ou de 4 mois à temps partiel par enfant.

A l'expiration du congé parental, le bénéficiaire a la garantie de retrouver son poste de travail antérieur ou un poste similaire qui répond à ses qualifications. Dans ce dernier cas, la rémunération doit au moins être équivalente à celle qu'il touchait pour son ancien poste.

Les frais engendrés par l'introduction du congé parental sont à charge du budget de l'Etat. L'indemnité mensuelle forfaitaire accordée pendant le congé parental s'élève à 60.354.- LUF (indice 548,67) pour le congé à temps plein et à 30.177.- LUF (indice 548,67) pour le congé à mi-temps.

Observations

1. Le projet reste en retrait par rapport à la directive européenne mettant en oeuvre l'accord-cadre sur le congé parental

Cette critique vaut notamment en ce qui concerne les enfants pour lesquels le bénéficiaire peut obtenir un congé parental.

Si la directive précise qu'il peut s'agir d'enfants âgés entre 0 et 8 ans, le projet accorde un congé parental seulement jusqu'à l'âge de 5 ans de l'enfant.

Le projet n'épuise pas toute la latitude qui lui est offerte par la directive.

2. Le projet ne définit pas in extenso le champ des bénéficiaires potentiels

Suivant les dispositions du projet, le congé parental est destiné aux salariés, apprentis, travailleurs indépendants, fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat ainsi qu'au personnel des communes, des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer.

Cette définition du cercle des bénéficiaires potentiels du congé parental soulève la question de savoir si les personnes effectuant une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle ont également droit à un congé parental.

La question se pose notamment pour celles des mesures qui créent un véritable lien contractuel entre l'employeur et le demandeur d'emploi, telles que le contrat de stage-initiation ou la division d'auxiliaires temporaires.

3. Le projet laisse planer le doute sur la question de savoir si les frontaliers jouissent aussi du congé parental

Le projet ne dit pas clairement que les travailleurs frontaliers ont aussi droit au congé parental.

S'il devait se trouver qu'ils sont exclus du bénéfice du congé parental - solution qui ne trouverait pas l'aval de la CEP•L - notre Chambre fait remarquer que cette exclusion peut avoir des répercussions sur le choix des personnes qu'un employeur se propose d'embaucher.

En effet, s'il a en face de lui deux personnes équivalentes, mais dont l'une est susceptible un jour de faire valoir son droit à un congé parental, alors que l'autre est exclu de ce bénéfice, il est à prévoir que son choix se portera sur le candidat frontalier dont il sait qu'il ne sera jamais absent de son lieu de travail pour cause de congé parental.

On crée ainsi des conditions de concurrence inégales sur le marché de l'emploi entre un salarié résidant au Luxembourg et un salarié frontalier, conditions qui risquent de privilégier à moyen ou à long terme, l'emploi de main-d'oeuvre frontalière.

4. Le refus d'accorder le congé parental aux salariés en période d'essai doit être nuancé

Le projet prévoit que pendant la durée de la période d'essai, le salarié engagé par contrat à durée indéterminée ne peut pas prétendre au congé parental.

Le droit à ce congé spécial naît seulement à l'expiration de la période d'essai.

La CEP•L estime que l'interdiction générale doit être nuancée.

Au lieu d'exclure purement et simplement tout salarié en période d'essai du bénéfice du congé parental, il conviendrait de préciser que cette exclusion n'est pas applicable au congé parental que le/la salarié(e) doit prendre immédiatement après le congé de maternité.

5. Un salarié travaillant à temps partiel aura des difficultés pour jouir pleinement de son congé parental

La loi régissant le travail à temps partiel subira un certain nombre de modifications fondamentales qui vont toutes dans le sens d'exiger une plus grande flexibilité du salarié en termes d'horaire de travail.

Il se peut ainsi que le salarié se voit imposer une période de référence au cours de laquelle la durée hebdomadaire de son travail risque de dépasser la durée normalement prévue.

L'objectif premier du congé est d'assurer une présence auprès de l'enfant à des moments cruciaux pour son évolution et son développement. Comment cet objectif peut-il être sauvegardé si le salarié est obligé de se soumettre à des horaires de travail irréguliers?

6. Pourquoi ne pas permettre un fractionnement du congé parental?

Les six mois de congé parental à plein temps et les douze mois à temps partiel doivent être pris en bloc et ne peuvent pas être fractionnés.

Notre Chambre propose d'autoriser le salarié à fractionner son congé parental, chaque fraction devant au moins comprendre un mois.

Elle a bien conscience du fait que cette proposition ne rentre pas directement dans l'objectif poursuivi par le présent projet de loi qui est celui de favoriser l'embauche de chômeurs. Elle estime néanmoins que le système du *splitting* pourrait être utilisé efficacement surtout dans les grandes entreprises.

B. Le congé pour raisons familiales

Chaque salarié a droit de prendre 5 jours de congé pour raisons familiales en cas de maladie grave de son enfant, de son conjoint ou du parent naturel de l'enfant.

Ces jours de congé sont dus sur présentation d'un certificat médical.

Les coûts engendrés par l'octroi du congé pour raisons familiales sont à charge non de l'employeur, mais du budget de l'Etat.

Observations

1. Le projet est en régression par rapport à un projet initial du Ministère de la Promotion Féminine

Le projet du Ministère de la Promotion Féminine accordait un congé pour raisons familiales peu importe la gravité de la maladie dont est atteint l'enfant ou le conjoint.

Le projet du Gouvernement limite le congé à des maladies qualifiées de graves.

2. Le projet reste en retrait par rapport à ce qui est déjà actuellement prévu dans certaines conventions collectives de travail

Bien qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation d'accorder des jours supplémentaires de congé en cas de maladie d'un enfant ou du parent, certaines conventions collectives accordent aux personnes tombant sous leur champ d'application un congé spécial appelé congé social.

Ces conventions définissent plus largement la notion de raisons familiales.

En effet, le congé social est accordé non seulement en cas de maladie de l'enfant ou du parent, mais également en cas de survenance d'un cas de force majeure rendant indispensable la présence du bénéficiaire à son domicile.

3. Qui supporte les frais d'un congé indûment pris?

Le projet prévoit que l'appréciation du caractère grave de la maladie est confiée au contrôle médical de la sécurité sociale. Ce dernier peut refuser le paiement de l'indemnité pécuniaire de congé pour raisons familiales s'il estime que dans le cas qui lui est soumis, il n'y a pas de maladie grave.

Qui, dans pareil cas, doit supporter les frais engendrés par l'octroi du congé pour raisons familiales? Les jours de congé pris sont-ils assimilés à une absence pour cause de maladie du bénéficiaire ou sont-ils retranchés de son congé annuel de récréation?

Par ailleurs, la non-reconnaissance du caractère grave de la maladie peut-elle être un signe pour l'employeur que le salarié abuse de sa confiance? Peut-elle ainsi constituer un motif de licenciement, notamment dans l'hypothèse où le salarié récidive?

C. Les mesures en faveur de la réintégration dans la vie active

Le projet introduit deux mesures pour favoriser la réintégration dans la vie active:

- la première mesure est réservée aux femmes célibataires ou divorcées ayant charge d'enfants ainsi qu'aux personnes en situation monoparentale.

Si ces personnes participent à une mesure de formation dans un Centre de formation professionnelle continue ou suivent des cours sur proposition de l'ADEM ou du Service national d'action sociale, les frais de voyage et de garde d'enfants qu'engendre cette participation sont pris en charge par le Fonds pour l'emploi.

Cette prise en charge se fait seulement en dessous d'un certain seuil de revenu fixé à une fois le salaire social minimum respectivement à 1,5 fois le salaire social minimum;

- la deuxième mesure s'adresse de façon générale à tout salarié qui interromp sa carrière pour l'une ou l'autre raison (maternité, mesure de formation, congé sabbatique etc.).

L'entreprise est tenue de faire participer cette personne à des mesures de formation continue afin qu'elle puisse mettre ses connaissances à jour et se réintégrer plus facilement dans le processus de travail. Cette obligation résulte soit de la convention collective de travail applicable à l'entreprise, soit à défaut, d'une convention entre le Ministre du Travail et l'entreprise, le secteur, la branche ou la profession concernés.

Observations

1. Pourquoi soumettre la prise en charge des frais à une condition de revenu?

La prise en charge des frais de voyage et des frais de garde d'enfants est faite par le Fonds pour l'emploi uniquement si le revenu des personnes concernées ne dépasse pas 69.413.- LUF respectivement 46.275.- LUF (indice 548,67).

Le projet de loi sous avis n'indique nulle part les raisons qui sont à la base de cette condition de revenu.

Si un plafond devait être maintenu, la Chambre des Employés Privés plaide en faveur d'un plafond raisonnable s'établissant à environ 100.000.- LUF brut. Ce plafond a le mérite de correspondre plus ou moins à l'indemnité de 60.000.- LUF net par mois accordé au bénéficiaire d'un congé parental.

2. Pourquoi prévoir une discrimination positive?

Le projet établit une distinction entre les femmes célibataires ou divorcées ayant charge d'enfants et les personnes en situation monoparentale pour soumettre la prise en charge étatique à des conditions de revenu différentes.

La CEP•L interprète les termes „personnes en situation monoparentale“ comme visant les hommes, célibataires ou divorcés, ayant charge d'enfants.

Elle est d'avis que cette discrimination n'a pas lieu d'être et qu'il convient au contraire de placer les mères et pères en situation monoparentale sur un pied d'égalité. Les problèmes de garde se posent dans des termes identiques dans les deux cas et ne sont pas toujours liés à des considérations financières.

D. Les actions positives dans le secteur privé

Les actions positives se définissent comme des mesures concrètes prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

Les dispositions contenues dans le projet de loi sous rubrique s'appliquent uniquement à celles des entreprises qui souhaitent bénéficier d'une subvention étatique pour leurs plans d'actions positives. Ces plans doivent avoir un certain contenu et doivent avoir été avisés préalablement à leur mise en oeuvre soit

- par le comité mixte;
- à défaut de comité mixte, par le/la délégué(e) à l'égalité;
- à défaut de délégation du personnel, par un Comité interministériel spécialement créé.

Observations

1. Le projet écarte les Chambres professionnelles du jury avisant les demandes de subvention

Le projet prévoit l'institution d'un comité interministériel appelé à participer à l'évaluation des plans d'actions positives mis en place dans les entreprises.

Jusqu'à l'heure actuelle, les Chambres professionnelles ont pu faire partager les expériences qu'elles ont acquises directement sur le terrain et grâce à leur participation de longue date au Prix Féminin de l'Entreprise attribué par le Ministère de la Promotion Féminine.

La CEP•L propose de soumettre les projets d'actions positives à l'avis d'un Comité composé paritaire-ment de représentants ministériels et de représentants des Chambres professionnelles.

2. Le projet retire au/à la délégué(e) à l'égalité une partie de sa raison d'être

Les projets d'actions positives doivent, avant leur mise en oeuvre, être avisés par le comité mixte, ou à défaut, par le/la délégué(e) à l'égalité de l'entreprise concernée. En l'absence d'une délégation du personnel, les projets sont soumis à l'avis du Comité interministériel.

Pourquoi le projet accorde-t-il une priorité au comité mixte en matière d'actions positives? Ne faut-il pas plutôt confier au/à la délégué(e) à l'égalité la mission d'élaborer l'avis relatif au plan d'actions positives élaboré par l'employeur, conformément à la réforme récente de la loi de 1979 sur les délégations du personnel?

Le/la délégué(e) à l'égalité doit être l'interlocuteur privilégié de l'entreprise en matière d'égalité des chances.

Titre 4: Le développement de l'esprit d'entrepreneuriat

Parmi les mesures proposées figure la possibilité pour un salarié d'exercer conjointement une activité salariale et une activité d'indépendant.

Observations

1. Ne se dirige-t-on pas vers une société des „working poor“?

Pour la première fois, un texte de loi invite les salariés à cumuler leur activité salariale avec une activité d'indépendant.

Cette notion de travail d'indépendant combinée avec une activité salariale serait-elle une sorte de test pour préparer une avancée discrète vers une nouvelle „norme de travail“, une société où le salarié commence à être remplacé par l'indépendant ou le faux indépendant?

Par ailleurs, une politique permettant à un salarié travaillant à temps plein de cumuler ce travail avec d'autres emplois ressemble étrangement au modèle des Etats-Unis des „working poor“, c'est-à-dire des salariés qui doivent cumuler plusieurs emplois pour pouvoir mener une vie plus ou moins décente.

2. Le commentaire des articles manque à certaines occasions de niveau

La CEP•L regrette que certains arguments figurant au commentaire des articles n'aient pas toujours le niveau que l'on puisse attendre d'un document gouvernemental.

Cette remarque vaut tout particulièrement pour le passage suivant

„Cette mesure (exercice conjoint d'une activité salariale et d'une activité d'indépendant) ne peut en outre que favoriser l'emploi des femmes puisque ces dernières pourront exercer un nombre considérable de métiers secondaires.“ (Commentaire de l'article 121, page 56)

Titre 5: L'éducation et la formation professionnelle

Les mesures proposées par le gouvernement sont destinées à faciliter le passage école-vie active et de créer une ouverture de l'apprentissage à des personnes adultes.

Elles se laissent résumer comme suit:

- l'enseignement secondaire technique prépare en premier lieu à la vie professionnelle, en ordre subsidiaire il permet aussi d'accéder à l'enseignement supérieur;

- au cours de l'apprentissage les élèves ayant des difficultés peuvent s'inscrire soit à la voie de formation préparatoire au CITP, soit à la voie de formation préparatoire au CCM;
- les détenteurs d'un CITP ou d'un CCM peuvent se préparer au CATP soit dans le cadre de la formation initiale, soit dans le cadre de la formation continue;
- délivrance d'un certificat de réussite du cycle moyen du régime technique ou du régime de la formation de technicien;
- l'apprentissage, les études en régime de la formation de technicien et les études en régime technique sont également ouverts à des personnes âgées de plus de 18 ans.

Observations

1. Les mesures proposées devraient être plus incisives et novatrices

Les auteurs se contentent le plus souvent soit d'opérer un maquillage sur des textes existants, soit d'adapter des textes à une réalité déjà existante.

Pourquoi les textes sont-ils tellement imprécis, pourquoi y a-t-il si peu de nouveautés?

2. L'approche est trop simpliste

La CEP•L est d'avis qu'il est trop simpliste de réduire la problématique du chômage aux seuls non ou faibles qualifiés.

Tous les niveaux de formation peuvent être concernés de nos jours. Ne doit-on pas attaquer les problèmes marginaux à temps pour ne pas leur donner la possibilité de s'amplifier? Ne devrait-on pas intensifier les mesures en faveur d'une meilleure orientation et réorientation notamment au niveau de l'enseignement professionnel?

Dans son avis relatif aux conclusions du Conseil Européen extraordinaire sur l'emploi, qui figure d'ailleurs comme annexe au présent avis, la CEP•L avait proposé d'examiner une voie nouvelle „l'apprentissage-transition“ à tous les niveaux de formation pour assurer le passage école-vie active.

*

TITRE I

LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI

1. Le projet sous avis consacre un titre entier aux mesures d'insertion, de réinsertion et de formation des chômeurs. Suivant les auteurs du projet il s'agit d'initiatives nécessaires en vue de combattre le chômage des jeunes et à prévenir le chômage de longue durée. A cet effet la politique active de l'emploi vise à remplacer des mesures passives par des mesures actives.

Le Gouvernement luxembourgeois s'est assigné un délai de dix-huit mois pour offrir un nouveau départ à chaque jeune chômeur avant qu'il n'atteigne six mois de chômage et à chaque chômeur adulte avant qu'il n'atteigne douze mois de chômage. Par ailleurs, le Gouvernement a fixé à 25% le pourcentage de chômeurs devant bénéficier d'une mesure de formation.

Avant d'aborder l'analyse proprement dite des mesures proposées, notre Chambre tient à souligner que le succès des mesures d'insertion ou de réinsertion organisées par l'ADEM supposent une meilleure information des jeunes demandeurs d'emploi qui sont souvent dans l'ignorance quant aux possibilités qui se présentent à eux.

Cette remarque ne préjudicie nullement des efforts entrepris récemment par l'ADEM à l'aide de sa campagne d'information s'adressant à la fois au public général et aux chômeurs.

A. Le chômage des jeunes

2. Au cours des douze derniers mois le chômage des jeunes est tombé de 25,3% à 20,3%. Le nombre total des jeunes chômeurs est passé de 1.662 à 1.035. Cette évolution favorable s'explique notamment par le succès des mesures d'insertion destinées aux jeunes. Ce sont ces mesures qui agissent comme moyen de formation et, faut-il le relever, comme mesure d'attente, facilitant le passage de l'école à la vie active.

Ces mesures créent donc des situations intermédiaires entre le chômage et l'emploi stable. Elles permettent au jeune de se rapprocher d'un emploi en accroissant les occasions d'acquérir de l'expérience et de se forger des compétences, bref d'acquérir l'employabilité.

3. Lors de son analyse du chômage des jeunes dans le cadre de son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1998 et de sa prise de position sur les conclusions du Sommet pour l'Emploi des 20 et 21 novembre 1997, la CEP•L avait souligné que le succès de ces mesures d'insertion devrait conduire les responsables politiques à instaurer une structure nouvelle qui, sur base de contrats d'insertion, organiserait le passage de l'école à la vie active, sans pour autant être considérée comme mesure anti-chômage.

En d'autres termes, une nouvelle formule „apprentissage“ à tous les niveaux de formation devient indispensable pour faciliter ce passage école-vie active, un „apprentissage-transition“, mais au vrai sens du terme, et non dans l'optique du texte de 1945 sur l'apprentissage.

Loin de s'aventurer si peu que ce soit dans cette direction d'une „réorganisation“ du passage école-vie active, le projet sous avis a opté pour une reconduction des mesures existantes, tout en les adaptant légèrement et en les regroupant, mais de manière seulement partielle, dans une loi unique.

1. Conditions de rémunération

4. Actuellement le stagiaire touche 85% du salaire social minimum dans un stage-initiation et 100% du salaire social minimum dans le cadre de la division d'auxiliaires temporaires, s'il a moins de 25 ans et le salaire social minimum qualifié s'il est âgé de plus de 25 ans. Les jeunes qui se trouvent en stage de préparation en entreprise touchent l'indemnité de chômage complet.

Le projet sous avis réduit à 85% du salaire social minimum l'indemnité revenant à un jeune de moins de 25 ans qui fait partie de la division d'auxiliaires temporaires. Cette indemnité est réduite à 85% du salaire social minimum qualifié si le jeune est âgé de plus de 25 ans. Au niveau du stage de préparation en entreprise, l'indemnité de chômage est remplacée par une indemnité correspondant à 80% du salaire social minimum pour salarié non qualifié.

	<i>actuellement</i>	<i>projet</i>
stage-initiation	85% du ssm	85% du ssm
division d'auxiliaires temporaires	100% du ssm (moins de 25 ans) 100% du ssm qualifié (plus de 25 ans)	85% du ssm (moins de 25 ans) 85% du ssm qualifié (plus de 25 ans)
stage de préparation en entreprise	indemnité de chômage	80% du ssm

5. Les modes de rémunération dans les différentes mesures n'ont pas été alignés. La différenciation, même si elle connaît une certaine atténuation, est maintenue: le contrat le mieux payé reste celui conclu dans la division d'auxiliaires temporaires, si on fait abstraction des jeunes travaillant dans le pool des assistants.

Ce pool où l'indemnisation atteint les 90.000.- LUF par mois et qui est de toute façon la voie royale, n'est pas mentionné dans le cadre de ce chapitre, mais les auteurs du projet l'ont relégué dans le chapitre enseignement et formation professionnelle. Dans ce chapitre il est retenu à l'égard du pool une solution de facilité: tout, à savoir rémunération, recrutement etc., sera déterminé par règlement grand-ducal!

Le fait que nous sommes en présence de trois ou mieux de quatre types de contrat ne justifie pas une indemnisation différente. Tous ces contrats, aussi ceux conclus dans le cadre du pool des assistants, règlent la même chose, à savoir la mise au travail de jeunes chômeurs: le premier s'adresse aux employeurs du secteur privé, le deuxième aux employeurs du secteur public et aux A.S.B.I. et le troisième est une mise au travail organisée par et sous l'égide de l'ADEM. Dans les cas des „assistants“ du pool, l'employeur est aussi le secteur public.

Dans les quatre cas, le législateur devrait donc garantir une même rémunération de base, tout en ouvrant la possibilité de toucher de la part de l'employeur une prime de mérite.

6. Par sa formulation, le projet ne résout pas un autre problème, à savoir celui que l'apprentissage, dans le sens de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945, reste en général moins attrayant du point de vue indemnité que les différentes formes de stage dont question ci-avant.

Dans le commentaire, le Gouvernement souligne certes „qu'il importe de décourager dans le chef du jeune toute velléité d'emprunter la voie du stage en raison de considérations exclusivement pécuniaires sans relation aucune avec des considérations de promotion professionnelle ultérieure". Malheureusement, l'intention retenue dans ce „commentaire" ne se reflète pas dans le texte de loi lui-même.

2. Participation financière du Fonds pour l'emploi

7. Tout comme il n'y a pas d'harmonisation au niveau des indemnités, il n'y a pas d'uniformité au niveau de la participation du Fonds pour l'emploi dans les différentes mesures s'adressant aux jeunes.

Qui plus est, dans deux mesures à savoir le contrat stage-initiation et le stage en entreprise, les aides sont, à titre transitoire, plus élevées si le candidat engagé est une jeune femme.

Suivant les auteurs du projet, cet appui en faveur de l'emploi des femmes se justifierait du fait que peu de jeunes femmes auraient recours à la formule du stage-initiation et du stage de préparation en entreprise. Afin de remédier à cette situation et afin de promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, il est proposé, à titre transitoire, de faire bénéficier l'employeur en cas d'occupation de jeunes femmes d'un remboursement de 65% de l'indemnité au lieu de 50%.

L'analyse des données statistiques montre, en effet, une sous-représentation des jeunes femmes dans ces deux mesures; leur pourcentage ne dépasse guère les 20%.

8. A ce sujet, la CEP•L est néanmoins d'avis que la „discrimination positive" des jeunes femmes par le biais d'une participation plus élevée du Fonds pour l'emploi n'aura qu'un effet très limité.

Le stage-initiation et le stage en entreprise ne se prêtent guère à l'occupation de jeunes filles du fait qu'ils se déroulent quasi exclusivement dans des entreprises industrielles qui par tradition occupent, dans la production, un nombre très restreint de femmes, fait qui n'est généralement pas imputable à une politique dite de „discrimination".

Introduire un dispositif ayant pour objet de favoriser l'emploi féminin dans ces stages est une mesure visant à impressionner le public. Elle ne constitue pas une mesure efficace en vue d'augmenter les chances des jeunes filles sur le marché de l'emploi.

Si le Gouvernement entend sérieusement avantager les jeunes filles par rapport aux hommes, il devrait favoriser l'emploi féminin dans la division d'auxiliaires temporaires et le pool des assistants.

Dans la division d'auxiliaires temporaires, les femmes représentaient au mois de juillet 1998 quelque 41% et dans le pool des assistants quelque 36%. Si la représentation des femmes est plus élevée dans ces deux mesures que dans le stage-initiation et le stage de préparation en entreprise, elle n'atteint toutefois pas le quota des 50%.

9. Dans toutes les mesures confondues, à savoir stage-initiation, stage en entreprise, division d'auxiliaires temporaires et pool des assistants, les femmes représentent 33% de l'effectif.

Sur un total de 1.035 jeunes chômeurs, 564 étaient des jeunes filles fin juillet 1998, ce qui représente 55%.

La sous-représentation des jeunes filles dans les mesures antichômage et leur surreprésentation dans les statistiques du chômage soulignent une fois de plus la nécessité de mesures positives „ciblées" en leur faveur, mais pas dans des domaines où ces mesures sont de toute évidence condamnées à rester sans effet.

10. En dehors de la prise en charge plus élevée pour les jeunes filles, la participation financière du Fonds pour l'emploi reste grosso modo la même, à savoir 50% de l'indemnité et les charges sociales patronales.

Au niveau de la division d'auxiliaires temporaires par contre, les modifications proposées sont substantielles.

Actuellement la prise en charge par le Fonds est de 100% si le jeune entre au service de l'Etat ou d'un établissement public de l'Etat, tel qu'une caisse de maladie. A cet égard le projet ne prévoit pas de changement.

Dans le cadre de son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1998, la CEP•L avait critiqué à ce sujet que:

„par le biais de la DAT, l'Etat dispose gratuitement d'une main-d'oeuvre rémunérée par le Fonds pour l'emploi. Ainsi l'Etat peut profiter de la DAT pour réaliser des travaux qui autrement auraient dû être exécutés par du personnel propre, c'est-à-dire par du personnel à charge du poste „personnel de l'Etat“ ou par des corps de métier qualifiés, ce qui aurait augmenté les charges de fonctionnement.“

Cette critique garde toute sa valeur.

En ce qui concerne les communes et les A.S.B.L. qui ont le droit d'avoir recours à des jeunes de la division d'auxiliaires temporaires, elles bénéficient actuellement d'une prise en charge de 50% par le Fonds pour l'emploi.

Afin de remédier à cette „discrimination“, la CEP•L avait proposé:

„qu'à l'instar des communes et autres promoteurs, l'Etat devrait prendre à charge du budget de l'Etat 50% des indemnités à verser aux jeunes. Ce n'est pas la mission du Fonds pour l'emploi de financer une partie des dépenses courantes de l'Etat.“

Au lieu de suivre cette proposition, le Gouvernement vient d'étendre outre mesure l'attrait de la division d'auxiliaires temporaires: le Fonds pour l'emploi entend rembourser à l'avenir aux communes, aux syndicats de communes, aux établissements publics, aux établissements d'utilité publique et aux autres organismes, institutions, associations ou groupements de personnes poursuivant un but non lucratif non pas 50% mais bel et bien 85% de l'indemnité à verser au jeune. En plus il prend à charge les charges patronales et fiscales prévues en matière de salaire.

A titre d'exemple, un jeune de 26 ans ayant droit à 85% du salaire social minimum pour salarié qualifié touche une indemnité brute de 47.201.- LUF, le coût pour l'employeur (communes, A.S.B.L., etc.) est de 7.080.- LUF, soit 40.- LUF par l'heure.

Il s'agit en fait d'une mise à disposition quasi gratuite d'une main-d'oeuvre souvent très qualifiée.

11. Pour revenir à notre critique à l'égard de la prise en charge intégrale des jeunes occupés par l'Etat: nous étions et nous sommes d'avis que l'Etat devrait lui aussi payer au moins partiellement pour une prestation de services. Au lieu de maintenir la prise en charge applicable aux communes et aux A.S.B.L. et de l'étendre à l'Etat, le Gouvernement veut faire de la division d'auxiliaires temporaires un réservoir de main-d'oeuvre qui est „mise à disposition quasi gratuitement“ aussi bien à l'Etat qu'à une bonne partie des employeurs du secteur privé.

Avec un coût horaire de 40.- LUF, on peut évidemment s'attendre à ce que cette mesure aura un effet de tonnerre: le nombre des jeunes chômeurs va baisser à des niveaux rappelant la période des „Trente Glorieuses“.

Mais le coût „humain“ à long terme de cette mesure risque d'être très élevé.

Mettre à disposition d'un employeur du secteur privé une main-d'oeuvre qui ne coûte que 40.- LUF l'heure est d'abord une concurrence inouïe par rapport au salarié auquel l'employeur doit payer de sa propre poche le salaire social minimum. Pour le même prix il peut engager plus de 7 jeunes de la division d'auxiliaires temporaires!

Et, avec un coût de 40.- LUF, le jeune engagé n'est pas trop cher pour faire n'importe quel travail. Son expérience professionnelle risque en conséquence de ne connaître que dégradation et déqualification.

Cette mesure, qui devrait être saluée quant à son principe, risque d'avoir des effets secondaires néfastes, et sur les jeunes concernés et sur le marché de l'emploi en général.

B. Le chômage des adultes

12. Contrairement aux jeunes chômeurs et aux chômeurs âgés (préretraite etc.), le législateur ne prévoit actuellement pas de mesures spécifiques efficaces pour combattre le chômage de la génération d'âge des 30 à 50 ans.

Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1998, la CEP•L avait écrit que:

„sur base des données disponibles, on doit conclure que la politique d'insertion pour la catégorie d'âge des 30 à 50 ans est un échec.

Il faut dès lors se résigner à la constatation que la seule mesure „efficace“ à leur égard est le paiement d'une indemnité de chômage.

Or, l'indemnisation passive développe une culture de non-travail et d'assistés, dangereuse pour la société.

(...)

En matière de chômage, on devrait radicalement changer de cap au lieu d'attendre passivement chaque mois les chiffres du marché de l'emploi en espérant sinon une réduction du moins une stagnation.

Si l'on dit changer de cap, cela veut dire passer du „welfare“ au „workfare“. Au lieu de faire bénéficier les chômeurs de l'indemnité de chômage perçue comme une prestation d'une assurance sociale, comme l'assurance maladie ou l'assurance pension, il faudrait astreindre les bénéficiaires „à faire quelque chose“ en participant par exemple à des mesures d'insertion ou des mesures de formation.

Introduire une optique du „workfare“ présuppose le renforcement du volet formation et la promotion de l'optique insertion, telle qu'elle est pratiquée pour les jeunes chômeurs.

Mieux vaut interrompre les phases de chômage, soit par un travail intérimaire, soit par une mesure de formation, soit par une mesure d'insertion afin de maintenir l'employabilité du chômeur que d'attendre passivement l'emploi stable.”

Dans le cadre du présent projet de loi, le Gouvernement propose maintenant une telle mesure d'insertion destinée aux chômeurs adultes, à savoir le stage de réinsertion professionnelle.

13. La CFP•L approuve pleinement cette mesure qui, contrairement à ce qui est prévu, au niveau de la division d'auxiliaires temporaires, prévoit une participation de l'employeur de l'ordre de 50%, et, à titre transitoire, 35% pour les femmes.

C. Le chômage dit récurrent

14. Le risque du chômage récurrent apparaît si les mesures de mise au travail, à savoir le contrat stage-initiation, le stage de préparation en entreprise, la division d'auxiliaires temporaires et le stage de réinsertion professionnelle, sont prises en compte comme période de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage complet.

Le mécanisme est le suivant: un chômeur qui atteint le cap des douze mois de chômage, date à laquelle cesse normalement le droit à l'indemnité de chômage complet, est placé dans une mesure de mise au travail pour une durée de douze mois.

A la fin de cette période, il se retrouve de nouveau au chômage, mais comme la mesure de mise au travail est prise en compte comme période de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage complet, il peut recommencer une période de chômage de douze mois, suivie de nouveau d'une mesure de mise au travail et ainsi de suite.

15. Le fait de prendre en compte les mesures de mise au travail comme périodes de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage permet au Gouvernement de réduire à la limite à zéro le chômage de longue durée.

En plus, on peut éviter à court terme avec cette politique que les chômeurs ne soient drainés de façon automatique dans la marginalisation et dans l'exclusion.

Mais à la longue, il est à craindre que le poids du chômage se concentre toujours sur les mêmes personnes qui tournent de façon récurrente entre mesure de mise au travail et chômage.

TITRE 2

L'ORGANISATION DU TRAVAIL**A. Les conventions collectives de travail****1. Modifications proposées**

16. Les conclusions du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg ont mis un accent très fort sur la responsabilité des partenaires sociaux dans la réalisation des objectifs fixés en matière de lutte contre le chômage.

Les auteurs du présent projet sont d'avis que l'implication des partenaires sociaux peut être plus aisément atteinte dans le cadre d'une trame fixée par le législateur.

Le projet sous avis énumère quatre sujets qui doivent être discutés obligatoirement dans le cadre des négociations collectives. Il s'agit:

- de l'organisation du travail et de l'aménagement du temps de travail;
- de la politique de formation de l'entreprise ou du secteur, concernant tant les salariés que les chômeurs;
- du développement ou du maintien de l'emploi dans l'entreprise ou le secteur;
- de la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'entreprise ou le secteur.

17. Si le projet prévoit une obligation de discuter ces sujets, il ne prévoit pas une obligation de résultat.

En ce qui concerne le point énuméré ci-avant relatif au développement et au maintien de l'emploi dans l'entreprise ou du secteur, la CEP•L est d'avis que parmi les sujets à négocier obligatoirement devraient figurer également l'outsourcing ainsi que le phénomène de la délocalisation.

2. Un texte peu conforme à l'accord tripartite

18. Le fait que le projet sous avis ne prévoit pas, en matière de maintien de l'emploi, une obligation de résultat est contraire à l'accord tripartite du 18 avril 1998. Celui-ci dispose que les conventions collectives de travail devraient obligatoirement prévoir le nombre de places à affecter à des stages de réinsertion professionnelle ou à des mesures d'insertion similaires et que le bilan des places mises à disposition devrait être dressé régulièrement.

L'accord tripartite préconisait donc une insertion „négociée“ par les partenaires sociaux: une approche innovatrice pour endiguer le chômage. La CEP•L regrette que cette approche ne se reflète plus dans le texte sous avis.

En outre, l'accord tripartite du 18 avril 1998 était plus contraignant du fait qu'il prévoyait expressis verbis que toute convention collective de travail avait, non seulement, l'obligation d'aborder ces sujets, mais qu'elle devrait les aborder sous peine de nullité.

La sanction de la nullité, comme moyen pour imposer une discussion, n'est pas reprise dans le texte proposé par le Gouvernement.

3. Observatoire pour l'archivage et la surveillance des conventions collectives

19. Le projet de loi sous avis prévoit une extension des obligations des partenaires sociaux dans le cadre des conventions collectives de travail. L'objectif de ces nouvelles obligations ou attributions est de réaliser par étapes, au niveau des conventions collectives de travail, c'est-à-dire moyennant concertation des partenaires sociaux, une meilleure organisation du travail, une politique de formation continue appropriée, une politique de création d'emplois et un traitement égal entre hommes et femmes.

20. Mais, comment apprécier les efforts ou les progrès réalisés en la matière, si nous ne disposons pas au plan national d'un archivage sérieux de toutes les conventions collectives de travail?

Il est incompréhensible qu'un pays comme le Luxembourg, connu pour sa politique efficace en matière de partenariat social, n'arrive même pas à réaliser un banal archivage de toutes les conventions collectives de travail.

En raison de cette lacune, nous ne disposons pas non plus de données regroupées sur l'évolution des salaires, le temps de travail, les congés, les mesures spécifiques introduites en vue de réaliser un traitement égal entre hommes et femmes, les efforts entrepris en matière de formation continue etc.

Une politique cohérente et efficace en matière de conventions collectives telle que préconisée de nouveau dans le présent projet de loi présuppose, non seulement des partenaires sociaux engagés, mais aussi une institution ou administration chargée de centraliser et de surveiller les conventions collectives de travail.

Récemment la CEP•L a adressé une lettre au Ministre du Travail et au Ministre de l'Economie où elle a proposé de confier ces tâches à un observatoire. Des institutions avec des missions similaires existent d'ailleurs à l'étranger.

Dans le cadre du présent avis, notre Chambre tient une fois de plus à souligner la nécessité d'instituer dans les plus brefs délais un tel observatoire.

21. Finalement, la CEP•L regrette que la réforme de la législation sur les conventions collectives de travail, annoncée depuis des années, reste une fois de plus sur la liste d'attente, le présent projet de loi se limitant à procéder seulement à des adaptations ponctuelles.

B. La réglementation de la durée du travail

1. Situation actuelle

1.1. Principe

22. La durée normale du travail est fixée à 8 heures par jour et 40 heures par semaine. Tout travail dépassant ces limites est considéré comme travail supplémentaire.

La limite journalière est fixée à 10 heures et la limite hebdomadaire à 48 heures ou le cas échéant à 56 heures.

La loi prévoit deux mécanismes de dépassement. Le premier régime est celui des dérogations compensatoires. Ce régime prévoit des dépassements de la durée normale du travail, à condition que ces dépassements soient compensés sur une période de référence par des périodes de repos. Ces heures de dépassement ne sont pas considérées comme des heures supplémentaires. Le deuxième régime est le régime des heures supplémentaires proprement dit.

1.2. Régime des dérogations compensatoires

23. Ce régime se présente comme suit:

- l'employeur peut porter jusqu'à 9 heures la limite quotidienne du travail, si la durée normale du travail est répartie sur moins de cinq jours ouvrables;
- le Ministre du Travail peut autoriser une période de référence, lorsque les conditions spécifiques à certaines branches d'activité ou à certaines entreprises l'exigent. Pour les employés privés la limite maximale de la *période de référence* est fixée à 2 semaines. En régime ouvrier, la loi ne fixe pas de limite. Pour les deux régimes, la durée maximale du travail est fixée à 10 heures.
- Le Ministre du Travail peut autoriser une *période de référence de 4 semaines* (avec un maximum de 10 heures par jour), dans les entreprises où le travail, à raison de sa nature, ne souffre ni interruption ni retard, ou est organisé par équipes successives. En pareil cas, la limite hebdomadaire est de 56 heures.
- Dans le régime des employés privés, le Ministre du Travail peut autoriser une *période de référence d'un an* (maximum de 10 heures par jour):
 - pour les employés dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement normal des entreprises saisonnières;
 - pour les employés occupés dans les entreprises hôtelières, les entreprises de la restauration, les cantines, les débits de boissons et autres établissements où sont servies des consommations;
 - pour les employés des entreprises de spectacles et de divertissements;
 - pour les employés et équipages affectés au transport de personnes ou de marchandises;

- pour les employés occupés dans les établissements ayant pour objet le traitement ou l'hospitalisation des malades, des infirmes, des indigents et des aliénés, dans les dispensaires, les maisons pour enfants, les sanatoriums, les maisons de repos, les maisons de retraite, les colonies de vacances, les orphelinats et les internats.

1.3. Régime de travail supplémentaire

24. Le travail supplémentaire est tout travail effectué au-delà des limites journalières et hebdomadaires de la durée normale du travail déterminées par la loi ou les parties, sans que la limite journalière dépasse quant au principe les dix heures de travail par jour.

La loi autorise le recours aux heures supplémentaires moyennant *autorisation ministérielle* préalable dans des cas exceptionnels limitativement énumérés par la loi:

- pour prévenir la perte de matières périssables ou pour éviter de compromettre le résultat technique du travail;
- pour permettre des travaux spéciaux comme l'établissement d'inventaires et de bilans, les échéances, les liquidations et les arrêts de compte;
- pour permettre aux établissements de faire face à des surcroîts de travail extraordinaires provenant de circonstances particulières;
- dans des cas exceptionnels s'imposant dans l'intérêt public et en cas d'événements présentant un danger national.

La loi autorise en outre le *recours automatique* aux heures supplémentaires en dehors de toute autorisation préalable pour les travaux entrepris en vue de faire face à un accident survenu ou imminent ainsi que pour des travaux d'urgence à effectuer aux machines et à l'outillage et des travaux commandés par un cas de force majeure dans la mesure nécessaire pour éviter une entrave sérieuse à la marche normale de l'établissement.

2. Les propositions de réforme

25. La finalité recherchée dans le texte proposé est d'introduire une flexibilité positive permettant à l'entreprise d'ajuster son fonctionnement aux contraintes de l'économie moderne globalisée tout en servant les intérêts des salariés, de plus en plus intéressés à une plus grande souplesse dans l'organisation de leur temps.

Le plan d'action national en faveur de l'emploi prévoit à ce sujet que toute cette organisation doit pouvoir s'effectuer sans dérégulation effrénée et indifférenciée et tout en sauvegardant l'essentiel des droits des salariés.

26. Dans le cadre de la présente prise de position, nous distinguons entre la durée du travail où la période de référence est fixée dans le cadre d'une convention collective de travail, et la durée du travail où la période de référence est unilatéralement imposée par l'employeur.

La fixation de la durée du travail dans le cadre d'une convention collective de travail répond, selon l'avis de la CEP•L, strictement aux exigences fixées à ce sujet dans le plan d'action national en faveur de l'emploi, à savoir que les plans d'organisation du travail sur l'ensemble d'une période de référence sont à établir en concertation avec les salariés.

Par contre, dans les entreprises non couvertes par une convention collective de travail, c'est l'employeur seul qui décide du contenu et de la structure du plan d'organisation du travail.

2.1. Généralisation de la période de référence minimale

2.1.1. Le principe

27. Le projet de loi sous avis énonce le principe actuellement applicable, à savoir que la durée normale du travail ne pourra dépasser 8 heures par jour et 40 heures par semaine.

Conformément au plan d'action national en faveur de l'emploi, arrêté par le comité de coordination tripartite en date du 18 avril 1998, les salariés peuvent être occupés au-delà de ces limites, à condition que la durée hebdomadaire moyenne du travail, calculée sur une période de référence de quatre

semaines consécutives, ne dépasse pas soit 40 heures, soit la durée du travail hebdomadaire maximale normale fixée par voie conventionnelle.

Cette dernière disposition généralise le principe de la période de référence minimale pour tous les salariés abstraction faite dans quelle branche ils travaillent, s'ils sont couverts par convention collective ou non, s'il s'agit de femmes enceintes ou non, s'ils travaillent sous contrat à durée déterminée ou indéterminée, s'ils travaillent à temps partiel ou comme intérimaires, s'ils se trouvent en période d'essai ou en préavis de licenciement. Ce principe permet, à condition toutefois de respecter certaines limites à savoir 10 heures par jour et 48 heures par semaine (limites générales mais non absolues: on peut étendre à 12 heures le travail journalier et même 56 heures le travail hebdomadaire), une répartition inégale des horaires sur un cycle plurihebdomadaire de quatre semaines.

Au nom de la productivité et en vue d'améliorer la situation de l'emploi, le projet introduit donc de manière générale une libéralisation des contraintes en matière d'organisation des temps de travail.

2.1.2. Les points à critiquer

Plan d'organisation du travail

28. Suivant les auteurs du projet, la contrepartie de la souplesse demandée aux salariés est l'obligation pour l'entreprise d'établir un plan d'organisation du travail couvrant la période de référence.

Dans le cadre d'un tel plan, tout employeur – s'il respecte le principe de ne pas laisser travailler plus de 10 heures par jour et plus de 48 heures par semaine – peut répartir chaque mois (les quatre semaines), à sa guise et à sa convenance, c'est-à-dire sans être obligé de motiver sa décision, les 160 heures que les salariés sont obligés de travailler.

Le texte est rédigé en des termes très généraux et imprécis et permet ainsi l'interprétation qu'il est possible d'établir un plan d'organisation du travail couvrant l'ensemble des salariés aussi bien qu'un plan s'appliquant plus particulièrement à un salarié, c'est-à-dire un plan individualisé.

Pas de pouvoir de décision pour la délégation du personnel

29. Suivant le projet de loi sous avis, le plan doit être soumis à l'avis de la délégation du personnel s'il en existe. A part cette timide disposition, le plan est établi par l'employeur et imposé au(x) salarié(s).

Le commentaire est à cet égard formel:

„L'absence d'avis ou un avis négatif de la délégation ne peut cependant pas empêcher la mise en oeuvre du plan. La solution contraire constituerait un empiétement direct sur les prérogatives du chef d'entreprise et empêcherait le fonctionnement de l'entreprise pour lequel le chef d'entreprise est seul responsable.”

En d'autres termes, la délégation ne peut pas intervenir en cas de pratiques abusives qui consisteraient à chicaner un salarié moyennant un plan „individualisé” afin qu'il quitte l'entreprise de sa propre initiative.

En tout état de cause, notre Chambre est d'avis que la délégation du personnel doit recevoir copie du plan d'organisation établi par l'employeur afin de disposer d'une preuve écrite en cas de contestations ultérieures.

Pas de possibilité pour refuser le plan

30. Le plan doit être établi au plus tard cinq jours francs avant le début de la période de référence. Pour les employeurs, le non-respect de cette disposition peut entraîner une amende de 2.501 à 150.000 francs et un emprisonnement de huit jours à un mois ou une de ces peines seulement.

31. Mais qu'arrive-t-il au plan d'organisation? Est-il inapplicable? Par ailleurs, est-ce qu'un salarié a le droit de refuser l'organisation du travail fixée dans un plan établi seulement deux jours avant la période de référence?

Le projet ne prévoit pas de tels cas d'espèce. Il part donc du principe que chaque plan doit être respecté par le salarié, même si l'employeur ne respecte pas le préaffichage de cinq jours.

Pas de contre-pouvoir par rapport à l'employeur

32. Une réglementation aussi incomplète et peu précise aura nécessairement dans la pratique comme conséquence que dans toutes les entreprises qui ne sont pas couvertes par une convention collective et

dans lesquelles les délégations du personnel, s'il en existe, ne représentent pas un sérieux contre-pouvoir par rapport à l'employeur, ce sera la loi du plus fort qui prévaudra, c'est-à-dire celle de l'employeur.

Dans ces entreprises se sera la „haute flexibilité“ qui s'installera en demandant une grande disponibilité aux salariés: sollicitations pour travailler le week-end, pour rester tard le soir, pour venir tôt le matin, etc.

On arrive ainsi à des horaires particulièrement pénibles, remettant en cause toute organisation dans le cadre de la vie privée, tellement mise en exergue lors de l'introduction ou de la généralisation du travail de dimanche pour raisons économiques.

Accroissement du pouvoir de décision de l'employeur

33. Dans le présent projet de loi, la flexibilité est introduite au nom de la productivité et en vue d'améliorer la situation de l'emploi.

Mais, l'employeur qui envisage le recours à cette flexibilité dite minimale de 4 semaines, n'a pas besoin de motiver ce recours et, en cas d'absence de convention collective, de recueillir l'aval du personnel. Il s'agit donc d'un simple accroissement du pouvoir de l'employeur et ceci sans contrepartie.

Moyennant une politique de flexibilité „efficace“, l'entreprise peut réduire de façon substantielle son contingent d'heures supplémentaires, ce qui va entraîner pour les salariés concernés, en dehors d'horaires atypiques et pénibles, une intensification importante du travail.

En effet, pour chaque période de 4 semaines, l'employeur peut imposer un horaire dans les limites prévues: à savoir maximum 10 heures par jour, 48 heures par semaine et 160 heures sur 4 semaines.

Ainsi, il peut ordonner pendant deux semaines un travail de 48 heures par semaine réparti par semaine sur 4 jours à raison de 10 heures par jour et 1 jour à raison de 8 heures et pendant les deux semaines suivantes un travail de 32 heures par semaine réparti par semaine sur 4 jours à raison de 6 heures par jour et 1 jour à raison de 8 heures.

34. L'exemple choisi ci-avant est une possibilité parmi une multitude d'autres. Aussi peut-on s'imaginer qu'une période de référence se termine par deux semaines à raison de 48 heures par semaine et que la nouvelle période de référence recommence avec une autre période de deux semaines à raison de 48 heures par semaine.

Rappelons seulement que conformément à une jurisprudence constante, une modification importante au niveau de l'horaire de travail est actuellement considérée comme modification essentielle du contrat de travail, ne pouvant entrer en vigueur qu'après un délai de préavis conformément à l'ancienneté du salarié. Autrement la modification est déclarée par la loi nulle et sans effet. En plus cette modification doit être motivée.

Impossibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale

35. Par la généralisation de la période de référence de 4 semaines, le salarié peut être confronté au début de chaque période de 4 semaines à un horaire de travail complètement bouleversé. Les couples ayant charge d'enfants et qui travaillent tous les deux vont être confrontés à des problèmes organisationnels impossibles à résoudre.

Dans un environnement de travail où les horaires de travail peuvent changer toutes les quatre semaines et où le travail fixé pour une période peut être tout à fait irrégulier (des jours de travail de 6 heures variant avec des jours de travail à 10 heures) rendent quasi impossible une vie normale en couple si les deux partenaires ont une occupation de salarié et s'ils ont à charge un ou plusieurs enfants.

Autres victimes de cette nouvelle organisation du travail: les ménages monoparentaux qui eux deviennent les grands perdants de cette généralisation de la période de référence, généralisation qui s'applique aussi au travail à temps partiel (voir plus loin).

Le texte proposé permet, et c'est l'évidence même, une modification quant au début et quant à la fin de la période journalière de travail: une semaine, le salarié peut être obligé de commencer à 7 heures du matin, l'autre semaine à 11 heures du matin, même scénario pour le soir. Un autre risque bien réel est celui que l'employeur demande au salarié de venir effectuer quelques heures quotidiennes, espacées dans la journée selon un planning toujours changeant.

2.2. Pour une flexibilité négociée, contre une flexibilité imposée

36. La CEP•L est d'avis que les points de critique relevés plus haut montrent à l'évidence qu'une généralisation quasi inconditionnelle de la période de référence minimale, telle que prévue dans le présent projet, conduit à une dérégulation effrénée et indifférenciée et porte préjudice à certains droits essentiels reconnus aux salariés.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet soulignent que l'organisation du temps de travail devrait se faire en concertation avec les salariés concernés. Mais cette obligation de se concerter n'est pas reprise dans le texte du projet. Ce texte se limite à dire que l'employeur est seulement obligé de demander l'avis de la délégation du personnel, un avis négatif restant sans effet. L'employeur bénéficie, toujours suivant les auteurs du projet, d'une prérogative absolue en matière d'organisation du temps de travail.

En absence d'une convention collective de travail, les droits de décision ou de codécision des salariés lors de l'établissement du plan de travail sont donc nuls. L'employeur a le droit d'imposer son plan.

Une politique de ce type ne cadre nullement avec le grand principe arrêté dans le plan d'action national en faveur de l'emploi qui veut „une flexibilité positive servant entre autres les intérêts des salariés, de plus en plus intéressés à une plus grande souplesse dans l'organisation de leur temps“.

Afin de garantir cette flexibilité positive, la CEP•L se prononce pour un temps de travail négocié dans le cadre d'une convention collective de travail, mais contre un temps de travail imposé par l'employeur en cas d'absence d'une telle convention.

37. Finalement, nous citons un passage du livre „L'entreprise au XXI^e siècle“ publié par le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise, association peu connue pour des thèses extrémistes en faveur des salariés:

„Une entreprise libérée de nombre de carcans actuels pourrait très bien mettre en place une organisation du travail extrêmement souple et exiger des personnes qu'elles travaillent dans des horaires toujours changeants, avec des délais de prévenance très courts ... instaurant par là même une sorte d'astreinte permanente et les privant de toute possibilité de s'investir en dehors de l'entreprise.“

2.3. Flexibilité négociée dans les conventions collectives de travail

38. Le projet sous avis prévoit que les conventions collectives de travail peuvent prévoir une période de référence inférieure ou supérieure à 4 semaines, sans pour autant dépasser 12 mois au maximum.

Il est de toute façon peu probable que des employeurs ou même un seul saisissent l'occasion de fixer dans une convention collective une période de référence inférieure à la période minimale des 4 semaines.

Dans le commentaire des articles il est explicitement retenu qu'une convention collective de travail ne peut prévoir une durée de travail hebdomadaire moyenne dépassant 40 heures. Les heures de travail excédant, à la fin de la période de référence, le total des heures à travailler (pour arriver à une moyenne de 40 heures par semaine), sont à considérer comme des heures supplémentaires.

Si la convention collective prévoit une période de référence distincte de la période de référence légale, elle doit déterminer également les principes applicables à l'établissement des plans d'organisation du travail à établir dans les entreprises rentrant dans son champ d'application.

Dans le commentaire des articles, il est retenu à ce sujet qu'il est évident que les détails doivent toujours être réglés au niveau de l'entreprise dans laquelle le plan de travail doit s'appliquer.

En d'autres termes quand il s'agit d'accords applicables à un secteur ou à une branche, il appartient aux partenaires sociaux de fixer dans la convention collective de travail les règles générales régissant l'établissement des plans d'organisation du travail, le détail, où l'essentiel, devrait être réglé au niveau de l'entreprise.

A ce sujet le texte du projet retient de façon lapidaire „La convention collective ... peut prévoir (*en cas de convention applicable à une branche ou à un secteur*) que les partenaires sociaux, aux niveaux appropriés définis par la convention collective et conformément aux conditions y fixées, peuvent conclure des accords subordonnés à la convention collective portant sur l'aménagement de la durée du travail, et notamment sur la période de référence“.

La convention collective PEUT donc prévoir des conditions pour des accords subordonnés.

En cas d'absence de conditions précises dans la convention collective, ce sera donc l'employeur qui imposera ses conditions dans les accords subordonnés.

Mais, même si des conditions précises figurent dans la convention collective il est à craindre que l'employeur n'impose son point de vue. En effet, le texte tel qu'il est proposé ne prévoit pas de possibilité de recours contre un plan d'organisation du travail qui serait établi sans l'accord des salariés ou qui ne respecterait pas les conditions arrêtées dans la convention collective.

39. La CEP•L est d'avis que le texte proposé permet ainsi aisément de „transformer“ une flexibilité négociée au niveau de la convention collective de travail en une flexibilité imposée au niveau de l'entreprise.

La CEP•L est d'avis que soit les délégations du personnel, soit les salariés directement concernés ou le cas échéant les deux, devraient élaborer, au niveau de l'entreprise en concertation avec l'employeur, le plan d'organisation conformément aux grandes lignes arrêtées dans la convention collective. Mais, pour être valable et entrer en vigueur, le plan d'organisation du travail ou l'accord subordonné devraient porter la signature des syndicats ayant la qualité de parties signataires de la convention collective de travail.

L'avant-projet de loi avait d'ailleurs prévu une telle formule de „validation“. La CEP•L exige que ce texte soit repris dans le cadre du présent projet afin de garantir que la flexibilité négociée au niveau du secteur ou de la branche se transforme au niveau de l'entreprise en une flexibilité négociée et non imposée.

2.4. Flexibilité accordée par arrêté ministériel

40. Le projet sous avis prévoit l'institution d'une période de référence minimale de quatre semaines pour toutes les entreprises. Dans les entreprises liées à une convention collective de travail, cette période de référence peut être étendue jusqu'à un an.

Pour être complet, le projet prévoit que le Ministre du Travail peut autoriser une période de référence dépassant les quatre semaines dans les entreprises non liées par une convention collective de travail.

Les auteurs du projet soulignent que pour éviter tout abus et pour permettre au Ministre de décider en pleine connaissance de cause, ils ont prévu une procédure particulière.

Dans une première phase, le Ministre soumettra la demande à l'avis des organisations syndicales et patronales les plus représentatives sur le plan national.

Dans une deuxième phase, le Ministre peut décider de demander aux partenaires sociaux compétents de conclure un accord sectoriel.

Dans une troisième phase et sous l'hypothèse que les partenaires sociaux compétents ne concluent pas un accord sectoriel, le Ministre peut encore une fois consulter les partenaires sociaux impliqués avant de demander en dernier lieu l'avis de la délégation du personnel de l'entreprise demanderesse et d'accorder l'autorisation.

41. Cette procédure lourde, si elle est respectée à la lettre, nous semble appropriée afin d'éviter que des autorisations ne soient distribuées à la légère.

En plus, il ne faut pas perdre de vue que quant au principe chaque mesure de flexibilité devrait être „négociée“ par les partenaires sociaux dans le cadre d'une convention collective de travail.

La flexibilité est le domaine par excellence où l'accent devrait être mis sur la responsabilité des partenaires sociaux, le Ministre du Travail devrait intervenir seulement dans des situations tout à fait exceptionnelles.

2.5. Durée du travail maximale: régime de compensation ou régime de travail supplémentaire

42. Aucun salarié, ne peut être, en principe, occupé, au total, pendant plus de 10 heures par jour et de 48 heures par semaine.

A ce principe, le projet prévoit deux exceptions:

- au niveau journalier: 12 heures.

La convention collective applicable ou, à défaut, le Ministre du Travail peut, dans des secteurs ou des professions à déterminer par règlement grand-ducal, autoriser une durée de travail journalière

maximale de 12 heures, à condition toutefois que la durée de travail hebdomadaire ne dépasse pas les 40 heures;

- au niveau hebdomadaire: 56 heures.

Dans les entreprises travaillant en cycle continu, la Convention Internationale du Travail No 1 reste applicable. Cette convention fixe une limite hebdomadaire de 56 heures, à condition toutefois que la durée hebdomadaire moyenne du travail, calculée sur une période de référence maximale de quatre semaines consécutives, ne dépasse pas 40 heures et que la durée de travail journalière ne dépasse pas les 10 heures.

43. Le texte sous avis fixe donc une durée de travail maximale sans pour autant s'exprimer clairement si le travail presté au-delà des limites normales, à savoir 8 heures par jour et 40 heures par semaine, est à considérer comme travail supplémentaire.

En dehors des exceptions citées ci-avant, la durée normale de travail sur une période de référence, par exemple de 4 semaines, est de 4 x 48, soit 192 heures.

Il résulte du texte proposé que chaque heure travaillée au-delà de la durée normale (à savoir 4 x 40, soit 160 heures) est à considérer comme heure supplémentaire.

Un salarié, dont le plan d'organisation de travail prévoit pour certains jours 10 heures de travail et pour certaines semaines 48 heures de travail, n'a pas droit à un supplément pour heures supplémentaires si la durée moyenne hebdomadaire n'est pas dépassée au cours de la période de référence (dans notre exemple d'une période de référence de 4 semaines, ce serait au total 160 heures). Les heures que le salarié a travaillées au-delà des 8 heures par jour et des 40 heures par semaine sont dans ce cas des heures complémentaires.

Au niveau du jour et de la semaine, sont donc seules considérées comme heures supplémentaires les heures travaillées au-delà des limites figurant dans le plan d'organisation de travail.

44. La Chambre des Employés Privés critique que la définition des heures supplémentaires et complémentaires ne se fasse que de façon et que le texte ne retienne aucune définition claire et nette. Afin d'éviter des difficultés d'interprétation et de garantir une application normale des dispositions légales, notre Chambre propose de combler cette lacune et de cerner les concepts d'heures supplémentaires et d'heures complémentaires à l'aide d'une disposition expresse.

C. Le travail volontaire à temps partiel

45. La lecture des dispositions du projet de loi relatives au travail volontaire à temps partiel permet d'affirmer que cette forme de travail connaîtra des modifications substantielles.

Ainsi, le projet prévoit de rendre plus souple la durée du travail d'un salarié travaillant à temps partiel par l'introduction d'une période de référence de quatre semaines. Pendant cette période, le salarié concerné peut être appelé à travailler au-delà de la durée journalière ou hebdomadaire normale, à condition que la durée moyenne calculée sur ces quatre semaines, reste dans les limites contractuelles.

La flexibilité demandée au salarié connaît une limite dans la mesure où l'employeur ne peut lui imposer une durée de travail qui dépasse de plus de 50% la durée normale prévue au contrat de travail, sauf disposition contraire.

46. Un autre changement concerne la détermination des heures supplémentaires prestées par un salarié travaillant à temps partiel.

A l'heure actuelle, la loi du 26 février 1993 sur le travail volontaire à temps partiel dispose que le temps de travail effectué par le salarié au-delà de la durée normale prévue au contrat est à considérer comme temps de travail supplémentaire.

Du fait de l'introduction de la période de référence, cette définition doit être revue. Dès lors, le projet de loi sous avis stipule que les heures supplémentaires commencent lorsque:

- la durée hebdomadaire moyenne, calculée pendant la période de référence, dépasse la durée hebdomadaire normale prévue au contrat;
- le salarié travaille au-delà de la durée du travail journalière ou hebdomadaire applicable pendant la période de référence.

1. Remarque générale sur la flexibilité imposée au salarié

47. Notre Chambre professionnelle tient à souligner d'emblée que les options prises par le projet de loi sous avis sont dans une large mesure incompatibles avec l'esprit et la philosophie qui se dégagent de la loi du 26 février 1993 relative au travail à temps partiel.

La Chambre des Employés Privés comprend les raisons qui sont à la base des changements proposés. Toutefois, afin de ne pas dénaturer la loi de 1993 dans son intégralité, la CEP•L estime que la flexibilité imposée au salarié travaillant à temps partiel doit être dans tous les cas d'interprétation et d'application strictes.

2. Les risques inhérents à la flexibilité

48. L'introduction du mécanisme de la période de référence et, corrélativement, la possibilité pour l'employeur d'augmenter la durée du travail journalière et hebdomadaire du salarié pendant cette même période confèrent aux relations de travail une grande élasticité.

Cette dernière comporte un certain nombre de risques:

- il devient plus difficile pour un salarié de concilier ses horaires de travail s'il occupe plusieurs postes à temps partiel pour des employeurs différents.

Sous la législation actuelle, la durée du travail auprès de chaque employeur reste en principe invariable, sauf prestation d'heures supplémentaires. Ceci permet au salarié de pouvoir organiser son travail de façon à éviter des recoupements entre ses différents horaires de travail.

En raison de l'introduction de la période de référence et de la flexibilité en découlant, cette planification risque d'être déjouée et le salarié sera ainsi mis dans l'impossibilité d'honorer ses engagements contractuels;

- les limites mises à la flexibilité confèrent une fausse assurance.

Le projet de loi prévoit que la durée de travail journalière et hebdomadaire pendant la période de référence ne peut pas dépasser de plus de 50% la durée du travail normale prévue au contrat de travail.

Ce principe vaut sauf disposition contraire entre parties, de sorte que notre Chambre est d'avis que la limite des 50% est un trompe-l'oeil et donne une fausse assurance aux salariés travaillant à temps partiel.

La règle des 50% constitue plus un minimum qu'un maximum et l'on peut ainsi concevoir l'insertion d'une clause dans le contrat de travail du salarié prévoyant une augmentation de la durée de travail pendant la période de référence pouvant aller jusqu'à 100%!

La Chambre des Employés Privés réfute dès lors l'argument des auteurs du projet qui voient dans la règle des 50% „un équilibre entre les besoins de plus de flexibilité pour l'entreprise en matière de travail à temps partiel et une protection adéquate du salarié“.

Cet équilibre n'existe pas si l'expression „sauf disposition contraire“ est maintenue dans le texte du projet de loi. Au contraire, le travail à temps partiel risque d'être totalement dénaturé et de se transformer dans certains cas extrêmes en travail à temps plein.

49. Par ailleurs, même l'augmentation de la durée du travail de 50% est largement surfaite si on la compare à celle prévue pour le travail à temps plein. Pour un salarié travaillant à temps plein, l'augmentation de la durée de travail correspond seulement à 20% pendant la période de référence.

Afin de ne pas discriminer les salariés entre eux, notre Chambre professionnelle propose d'harmoniser les augmentations de la durée du travail prévues pour le plein temps et le temps partiel en ce sens que la durée du travail journalière et hebdomadaire d'un salarié à temps partiel ne peut excéder de plus de 20% la durée normale prévue au contrat.

3. Le calcul des heures supplémentaires

50. La lecture de l'article 71 du projet de loi sous avis permet de dire que dans le cadre du travail à temps partiel, nous sommes en présence d'heures supplémentaires si:

- la durée hebdomadaire moyenne, calculée pendant la période de référence, dépasse la durée hebdomadaire normale prévue au contrat;

- le salarié travaille au-delà de la durée du travail journalière ou hebdomadaire applicable pendant la période de référence.

Le commentaire des articles illustre ce principe à l'aide d'un exemple de calcul concret qui se présente comme suit:

„Un salarié à temps partiel a convenu d'une durée de travail hebdomadaire de 16 heures et s'est mis d'accord avec l'employeur de travailler, par application de la période de référence, 80% de plus que sa durée contractuelle hebdomadaire, soit 16 heures + 12,8 heures = 28,8 heures par semaine.

Les heures supplémentaires commencent quand la durée du travail, sur quatre semaines, dépasse 115,2 heures (moyenne hebdomadaire: 28,8 heures).”

51. Cet exemple est erroné eu égard aux dispositions contenues dans l'article 70 (2) du projet de loi sous avis. Cet article précise qu'il est possible d'augmenter la durée journalière et hebdomadaire du travail pendant la période de référence de 50% et plus, à condition que la durée moyenne du travail calculée sur la période de référence de quatre semaines, ne dépasse pas la durée hebdomadaire normale prévue au contrat.

Dans notre exemple, la durée normale prévue au contrat est de 16 heures par semaine. Ainsi, la durée hebdomadaire totale pendant la période de référence de quatre semaines correspond à 64 heures.

En vertu de l'article 70 (2), la durée hebdomadaire moyenne doit rester en dessous de ce seuil. Si elle le dépasse, nous sommes en présence d'heures supplémentaires.

Contrairement à ce que retient l'exemple de calcul, les heures supplémentaires commencent dès lors au-delà de la 65^{ème} heure et non lorsque la durée de travail maximale autorisée pendant la période de référence (dans notre exemple: 115,2 heures) est dépassée.

Notre Chambre demande dès lors que l'exemple figurant dans le commentaire de l'article 71 soit corrigé afin de ne pas donner une fausse image de l'interprétation de cet article.

4. L'application dans le temps des dispositions contenues dans le projet de loi

52. Le projet de loi dispose dans son article 73 que le système de la période de référence et la flexibilité y attachée a un caractère transitoire, alors qu'il prend fin le 31 décembre 2003.

Si le projet délimite ainsi l'effet dans le temps des dispositions en cause, il ne se prononce pas sur le sort des contrats à temps partiel en cours.

La future loi sera-t-elle d'application immédiate en ce sens qu'elle s'applique à tous les contrats existant au jour de son entrée en vigueur, ou vaut-elle uniquement pour les contrats conclus après son entrée en vigueur?

Si la première solution est retenue, la clause des contrats en cours qui règle la durée du travail devra être modifiée.

En principe, tout changement portant sur la durée du travail est considéré comme essentiel par la jurisprudence. Par conséquent, l'employeur est soumis au respect de la procédure prévue par l'article 37 qui stipule que:

„Toute modification en défaveur du salarié portant sur une clause essentielle du contrat de travail doit, à peine de nullité, être notifiée au salarié dans les formes et délais visés aux articles 19 et 20 et indiquer la date à laquelle elle sort ses effets (...).”

Si les formalités prévues par cet article ne sont pas respectées, le changement opéré est à considérer comme nul.

Si la deuxième solution est retenue, il faut se demander si l'on ne crée pas un travail à temps partiel à „deux classes” au détriment des salariés concluant un contrat à temps partiel après l'entrée en vigueur de la loi.

La question de l'applicabilité dans le temps du projet de loi mérite donc d'être tranchée de façon explicite, eu égard aux répercussions qu'elle risque d'avoir pour les salariés concernés.

D. La renaissance du contrat à durée déterminée

53. Le projet de loi sous avis prévoit d'étendre le recours au contrat à durée déterminée comme moyen d'insérer ou de réinsérer les chômeurs, à condition qu'il s'agisse d'un chômeur inscrit comme demandeur d'emploi à l'Administration de l'emploi.

54. Ainsi, tous les jeunes sortant de l'école et toutes les personnes ayant perdu en cours de route, c'est-à-dire à l'âge adulte, leur emploi, soit qu'ils ont été licenciés, soit qu'ils ont démissionné, soit que leur entreprise a fait faillite ou a cessé tout simplement son activité, peuvent être engagés à l'avenir sous contrat à durée déterminée.

La seule exception est le salarié qui change d'employeur de son propre gré.

A l'avenir, il est donc peu probable qu'un salarié qui a perdu son emploi soit de nouveau engagé par contrat à durée indéterminée. Le contrat à durée déterminée, au lieu d'être l'exception, sera de nouveau la règle, et le contrat à durée indéterminée sera relégué au second rang.

Bref, à terme chaque engagement se fera moyennant contrat à durée déterminée et le cas échéant, ce contrat sera ou bien transformé en contrat à durée indéterminée après 24 mois ou bien le salarié sous contrat à durée déterminée est remplacé par un chômeur engagé lui aussi sous contrat à durée déterminée. Autre avantage: l'employeur n'a pas besoin de respecter la période de carence prévue par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, mais peut faire suivre un contrat à durée déterminée directement par un autre.

Il est évidemment préférable qu'un chômeur soit embauché sous contrat à durée déterminée au lieu de rester au chômage. Mais, l'ouverture faite par le présent projet de loi est dangereuse et même disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi qui est celui de combattre le chômage. En présence d'un taux de chômage somme toute assez faible par rapport à certains pays étrangers, est-il raisonnable d'avoir recours à une dérégulation massive?

*

TITRE 3

LA POLITIQUE D'EGALITE DES CHANCES

A. Le congé parental

55. La mesure qui a connu sans aucun doute le plus grand écho médiatique est l'introduction d'un congé parental.

Il permet à ses bénéficiaires de s'occuper davantage de l'éducation de leurs enfants en bas âge et d'assurer ainsi une présence auprès d'eux à des moments importants de leur développement.

La durée du congé parental est de 6 mois plein temps ou de 12 mois à temps partiel pour chaque enfant âgé de moins de cinq ans. En cas d'accouchement multiple, le congé parental est prolongé à raison de 2 mois temps plein ou de 4 mois à temps partiel par enfant.

A l'expiration du congé parental, le bénéficiaire a la garantie de retrouver son poste de travail antérieur ou un poste similaire qui répond à ses qualifications. Dans ce dernier cas, la rémunération doit au moins être équivalente à celle qu'il touchait pour son ancien poste.

Les frais engendrés par l'introduction du congé parental sont à charge du budget de l'Etat. L'indemnité mensuelle forfaitaire accordée pendant le congé parental s'élève à 60.354.- LUF (indice 548,67) pour le congé à temps plein et à 30.177.- LUF (indice 548,67) pour le congé à mi-temps.

56. La Chambre des Employés Privés accueille favorablement l'instauration de ce congé parental qui offre à de nombreux ménages l'occasion de mieux concilier, à certaines périodes cruciales pour le développement physique et affectif de l'enfant, leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Elle constate cependant que sur certains points, il reste en retrait par rapport à ce que prévoit la directive 96/34/CE du Conseil mettant en oeuvre l'accord-cadre sur le congé parental conclu par les partenaires sociaux au niveau européen.

Il en est ainsi en ce qui concerne les enfants pour lesquels le bénéficiaire peut obtenir un congé parental. Si la directive précise qu'il peut s'agir d'enfants âgés de 0 à 8 ans, le projet accorde un congé parental jusqu'à l'âge de 5 ans de l'enfant.

Ainsi, le projet n'épuise pas toute la latitude qui lui est offerte à ce sujet par la directive. Notre Chambre s'interroge sur les raisons de cette limitation, d'autant plus que la limite d'âge en cas de maladie grave d'un enfant ouvrant droit au congé pour raisons familiales est fixée à 15 ans.

1. Le congé parental et les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle

57. Suivant les dispositions du projet de loi sous avis, le congé parental est destiné aux salariés, apprentis, travailleurs indépendants, fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat ainsi qu'au personnel des communes, des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer.

58. Cette définition du cercle des bénéficiaires potentiels du congé parental soulève la question de savoir si les personnes effectuant une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle ont également droit à un congé parental. La question se pose notamment pour celles des mesures qui créent un véritable lien contractuel entre l'employeur et le demandeur d'emploi, telles que le contrat de stage-initiation ou la division d'auxiliaires temporaires.

A supposer que ces personnes remplissent les autres conditions posées par la loi, sont-elles à considérer comme parents éligibles au congé parental au sens de l'article 86 alinéa 1er?

Si l'esprit de mesures telles que le contrat de stage-initiation ou la division d'auxiliaires temporaires est certes de conférer une expérience professionnelle pratique aux personnes concernées et peut ainsi paraître incompatible avec l'octroi d'un congé parental qui est une période „d'inactivité professionnelle“, la question de l'octroi ou du refus de ce congé spécial aux demandeurs d'emploi concernés mérite néanmoins de recevoir une réponse légale claire et nette.

2. Le congé parental et le salarié en période d'essai

59. Le projet de loi sous avis prévoit dans son article 91 alinéa 5 que pendant la durée de la période d'essai, le salarié engagé par contrat à durée indéterminée ne peut pas prétendre au congé parental.

Le droit à ce congé spécial naît seulement à l'expiration de la période d'essai.

Dans ce contexte, notre Chambre tient à faire deux remarques.

2.1. La limitation de l'interdiction posée par la loi

60. Notre Chambre professionnelle estime que l'interdiction générale posée par l'article 91 alinéa 5 du projet de loi doit être nuancée.

Au lieu d'exclure purement et simplement tout salarié en période d'essai du bénéfice du congé parental, il conviendrait de préciser que cette exclusion n'est pas applicable au congé parental que le/la salarié(e) doit prendre immédiatement après le congé de maternité.

En effet, comme nous le verrons ci-après, il est possible à une salariée se retrouvant enceinte pendant la période d'essai de solliciter un congé parental en raison du mécanisme de la suspension prévu par la loi du 7 juillet 1998 modifiant la loi du 3 juillet 1975 relative à la protection de la maternité de la femme au travail.

Afin de ne pas créer une discrimination injustifiée entre un salarié masculin et un salarié féminin, la possibilité de solliciter un congé parental consécutivement à l'expiration du congé de maternité devrait également être donnée pour un salarié masculin se trouvant en période d'essai.

2.2. La survenance d'une grossesse en période d'essai

61. La loi du 7 juillet 1998 modifiant la loi du 3 juillet 1975 relative à la protection de la maternité de la femme au travail dispose que:

„Lorsqu'une salariée est liée par un contrat à durée indéterminée comportant une clause d'essai, cette dernière est suspendue à partir du jour de la remise à l'employeur du certificat médical attestant la grossesse jusqu'au début du congé de maternité. La fraction de la période d'essai restant à courir reprend son cours à la fin de la période d'interdiction de licenciement.“

Il résulte de cette disposition que la période se situant entre le jour de la remise du certificat médical et le début du congé de maternité n'est pas à qualifier de période d'essai.

62. Il est ainsi incontestable que la salariée enceinte peut poser pendant toute cette période, et au plus tard avant le début du congé de maternité, une demande en vue de bénéficier du congé parental. Cette

demande est parfaitement recevable en raison du mécanisme de la suspension de la période d'essai prévu par la loi du 7 juillet 1998 précitée.

Si le congé parental doit ainsi être accordé par l'employeur conformément à l'article 90 alinéa 1 du projet de loi, la question se pose de savoir si la période d'essai reste suspendue pendant toute la durée du congé parental ou si elle reprend son cours.

Dans ce dernier cas de figure, la période d'essai risque dans la majorité des cas de venir à expiration pendant le congé parental. L'employeur est cependant dans l'impossibilité de notifier la résiliation du contrat à la salariée concernée en raison de l'interdiction prévue à l'article 91 alinéa 2 du projet de loi.

La conséquence en serait que le contrat à l'essai se transforme en un contrat définitif à durée indéterminée.

63. Afin de ne pas provoquer les mêmes discussions que celles qui surgissaient avant l'intervention législative du 7 juillet 1998 quant à la résiliation du contrat à l'essai d'une salariée enceinte, notre Chambre est d'avis que la question doit être tranchée par une disposition expresse dans le texte du projet de loi sous avis.

3. Le congé parental et le salarié travaillant à temps partiel

64. Le projet de loi prévoit qu'il est loisible à un salarié de prendre son congé parental ou bien sur six mois à temps plein ou bien sur 12 mois à temps partiel, cette dernière possibilité étant soumise à l'accord de l'employeur.

A supposer que l'employeur donne son accord, le salarié sera, en tant que travailleur à temps partiel, soumis à la loi du 26 février 1993 relative au travail volontaire à temps partiel.

Cette loi subira un certain nombre de modifications fondamentales en raison du projet de loi sous avis, modifications qui vont toutes dans le sens d'exiger une plus grande flexibilité du salarié en termes d'horaire de travail.

Il se peut ainsi que le salarié se voie imposer une période de référence au cours de laquelle la durée hebdomadaire de son travail risque de dépasser la durée normalement prévue.

65. Notre Chambre professionnelle se pose dans ce contexte la question de la compatibilité entre cette flexibilité exigée d'un salarié à temps partiel et l'exercice efficace de son congé parental.

L'objectif premier de ce congé est d'assurer une présence auprès de l'enfant à des moments cruciaux pour son évolution et son développement. Comment cet objectif peut-il être sauvegardé si le salarié est obligé de se soumettre à des horaires de travail irréguliers?

4. Le splitting du congé parental

66. Le projet de loi définit dans plusieurs de ses dispositions les modalités pratiques entourant l'octroi du congé parental.

Parmi ses modalités figure le principe que le congé parental doit être pris en entier et en une seule fois. En d'autres termes, les six mois plein temps ou les douze mois à temps partiel doivent être pris en bloc et ne peuvent pas être fractionnés.

La possibilité de fragmenter le congé parental est cependant expressément prévue par la directive européenne mettant en oeuvre l'accord-cadre sur le congé parental.

67. Notre Chambre professionnelle estime que cette solution aurait le mérite de permettre à l'entreprise d'éviter un certain nombre de difficultés organisationnelles dues à des absences longues. Il est en effet plus facile pour l'entreprise de faire face à une courte absence que de devoir prendre ses dispositions pour une absence de six ou de douze mois.

La CEP•L craint par ailleurs que la majorité des entreprises ne recourent pas au recrutement d'un demandeur d'emploi pour remplacer le salarié en congé parental comme le préconisent les auteurs du projet, mais règlent la question du remplacement par la voie interne.

Notre Chambre propose ainsi d'autoriser le salarié à fractionner son congé parental, chaque fraction devant au moins comprendre deux mois. Elle a bien conscience du fait que cette proposition ne rentre

pas directement dans l'objectif poursuivi par le présent projet de loi qui est celui de favoriser l'embauche de chômeurs. Elle estime néanmoins que le système du splitting pourrait être utilisé efficacement surtout dans les grandes entreprises.

5. Le congé parental et la fin du contrat de travail

68. Le projet de loi sous avis prévoit en son article 91 alinéa 1 qu'en principe, l'employeur ne peut pas licencier un salarié qui se trouve en congé parental.

Toutefois, au voeu de l'article 91 alinéa 4, cette interdiction ne joue pas en cas de faute grave commise par le salarié et ne fait pas non plus obstacle à l'échéance d'un contrat à durée déterminée.

En outre, le projet de loi précise que les dispositions de l'article 30 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail restent applicables.

Cet article vise la cessation des affaires de l'employeur pour cause de faillite, de décès ou d'incapacité physique, ainsi que l'hypothèse du décès du salarié. Il pose en principe que dans ces cas, le contrat de travail cesse avec effet immédiat.

69. Eu égard à l'économie générale de l'article 91 du projet de loi, la CEP•L estime que par ce renvoi, les auteurs du projet voulaient démontrer que le principe de la cessation automatique du contrat en cas de faillite ou de décès joue même si le salarié concerné se trouve en congé parental.

Or, l'article 30 va encore plus loin, alors qu'il accorde au salarié dont le contrat a cessé par suite du décès ou de la faillite de l'employeur un certain nombre d'indemnités.

Qu'en est-il de ces indemnités si la faillite ou le décès de l'employeur intervient à un moment où le salarié est en congé parental? Est-ce que le salarié va conserver son droit à ces indemnités ou au contraire va-t-il le perdre?

La CEP•L est d'avis que cette question mérite de ne pas être laissée sans réponse légale expresse. Pour sa part, elle plaide en faveur de la première solution, c'est-à-dire qu'un salarié qui se trouve en congé parental doit pouvoir „cumuler“ les indemnités prévues par l'article 30 de la loi de 1989 et l'indemnité pour congé parental.

70. Une autre question laissée en suspens par le projet de loi concerne le cas du salarié qui est en congé parental et qui ne souhaite plus reprendre son travail à l'expiration de son congé parental afin de s'adonner pleinement à l'éducation de son enfant. Comment doit-il procéder?

Peut-il tout simplement démissionner le moment venu sans respecter un délai de préavis – solution prévue actuellement en matière de congé de maternité – ou doit-il au contraire reprendre son travail et donner par la suite sa démission avec le préavis correspondant à son ancienneté de service?

Autant de questions qui attendent une réponse. Pour sa part, la CEP•L propose de retenir une solution s'inspirant de celle prévue par l'article 3 (5) de la loi modifiée du 3 juillet 1975 en matière de protection de la maternité de la femme au travail.

Ainsi, à l'expiration de son congé parental, le salarié doit pouvoir rompre son contrat de travail en vue de se consacrer à l'éducation de son enfant, et ce sans délai-congé et sans avoir à payer une indemnité de rupture.

6. Le congé parental et les travailleurs frontaliers

71. Le projet de loi définit dans ses articles 85 et 86 le cercle des bénéficiaires potentiels du congé parental.

L'article 85 se lit comme suit:

„Est considérée comme parent la personne (...)

- 3) qui est soumise à la législation soumise en ce qui concerne les conditions d'emploi prévu par l'article 86 ci-après et qui soit est domiciliée et réside d'une façon continue au Luxembourg, soit relève du champ d'application des règlements communautaires.“

L'article 86 précise entre autres que le congé parental introduit par le projet de loi sous avis s'applique à tout parent à condition qu'il soit:

„occupé légalement et d'une façon continue sur un lieu de travail situé sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, soit à son propre compte, soit auprès d'une entreprise légalement établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg moyennant contrat de travail ou d'apprentissage dont la durée hebdomadaire de travail est au moins égale à la moitié de la durée normale du travail applicable dans l'établissement en vertu de la loi ou de la convention collective de travail (...)“

72. Ces deux dispositions, et en particulier celle de l'article 85, laissent planer le doute sur la question de savoir si les travailleurs frontaliers peuvent ou non prétendre à du congé parental.

Quels sont les règlements communautaires auxquels l'article 85 fait allusion? Le texte du projet gagnerait en clarté si cette référence était précisée davantage.

S'il devait se trouver que les travailleurs frontaliers sont exclus du bénéfice du congé parental – solution qui ne trouverait pas l'aval de la CEP•L – notre Chambre professionnelle fait remarquer que cette exclusion peut avoir des répercussions sur le choix des personnes qu'un employeur se propose d'embaucher.

En effet, s'il a en face de lui deux personnes équivalentes, mais dont l'une est susceptible un jour de faire valoir son droit à un congé parental, alors que l'autre est exclue de ce bénéfice, il est à prévoir que son choix se portera sur le candidat frontalier dont il sait qu'il ne sera jamais absent de son lieu de travail pour cause de congé parental.

On crée ainsi des conditions de concurrence inégales sur le marché de l'emploi entre un salarié résidant au Luxembourg et un salarié frontalier, conditions qui risquent de privilégier à moyen ou à long terme, l'emploi de main-d'oeuvre frontalière.

B. Le congé pour raisons familiales

73. L'introduction d'un congé pour raisons familiales est une des nouveautés prévues par le projet de loi sous avis.

Ce congé appelle les observations suivantes de la part de notre Chambre professionnelle.

1. Aperçu sommaire du congé pour raisons familiales

74. Les raisons qui ouvrent droit au congé pour raisons familiales sont:

- l'état de santé grave d'un enfant de moins de 15 ans accomplis nécessitant la présence constante d'une tierce personne pendant au moins 5 jours;
- l'état de santé grave du conjoint ou du parent naturel de l'enfant qui l'empêche de s'occuper de l'enfant pendant au moins 5 jours (ci-après „le parent“).

L'état de santé grave du parent naturel est pris en considération à condition que les deux parents de l'enfant vivent en communauté domestique.

L'état de santé grave fait référence à la maladie grave de l'enfant ou du parent, à un accident subi par eux, de même qu'à toute autre raison impérieuse concernant leur santé.

Le cercle des bénéficiaires du congé pour raisons familiales comprend les salariés, les apprentis, les indépendants (commerçants, artisans et professions libérales) ainsi que le conjoint, parent ou allié apportant son aide à un travailleur indépendant.

La durée maximale du congé pour raisons familiales est fixée à 5 jours. Pour pouvoir en profiter, le bénéficiaire doit présenter soit:

- un certificat médical attestant la gravité de l'état de santé de l'enfant ainsi que la nécessité d'une présence constante auprès de lui pendant au moins 5 jours;
- un certificat médical attestant la gravité de l'état de santé du conjoint ou du parent naturel de l'enfant et son incapacité de s'occuper de l'enfant pendant au moins 5 jours.

Les coûts engendrés par l'octroi du congé pour raisons familiales sont à charge non de l'employeur, mais du budget de l'Etat.

L'absence du bénéficiaire à son lieu de travail est assimilée à une période d'incapacité de travail pour cause de maladie. De cette constatation découlent deux conséquences:

- le bénéficiaire du congé parental doit, le premier jour de son absence, avertir son employeur soit personnellement, soit par personne interposée.

Le troisième jour au plus tard de son absence, il doit remettre un certificat médical à son employeur;

- le bénéficiaire du congé parental est protégé contre un licenciement s'il a rempli les obligations susénoncées.

Cependant, la protection ne joue pas si la remise du certificat s'effectue tardivement ou après réception de la lettre de licenciement ou de convocation à l'entretien préalable. Elle ne s'applique pas non plus en cas de faute grave.

2. Le congé pour raisons familiales: un congé ayant une finalité bien précise

75. Notre Chambre professionnelle tient à faire deux précisions au sujet de l'objet assigné par les auteurs du projet sous avis au congé pour raisons familiales.

Ce dernier a comme seul et unique objet de permettre au bénéficiaire, confronté à une situation imprévue due à l'état de santé déficient de son enfant ou du parent, de pouvoir prendre ses dispositions en vue d'assurer la garde de l'enfant.

Par ailleurs, le congé pour raisons familiales n'est dû qu'en présence d'un état de santé grave et ne couvre dès lors pas les hypothèses dans lesquelles une maladie légère frappe l'enfant ou le parent. Les problèmes de garde surgissant dans ces cas ne tombent pas sous le champ d'application du projet sous avis.

3. Le congé social prévu dans certaines conventions collectives de travail

76. Bien qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation d'accorder des jours supplémentaires de congé en cas de maladie d'un enfant ou du parent, certaines conventions collectives accordent aux personnes tombant sous leur champ d'application un congé spécial appelé congé social.

77. Dans ce contexte, notre Chambre professionnelle fait remarquer que les conventions collectives définissent plus largement la notion de raisons familiales.

En effet, le congé social est accordé non seulement en cas de maladie de l'enfant ou du parent, mais également en cas de survenance d'un cas de force majeure rendant indispensable la présence du bénéficiaire à son domicile.

Ces cas de force majeure couvrent notamment l'hypothèse d'une inondation ou d'un incendie affectant la demeure du bénéficiaire.

Par ailleurs, les conventions collectives définissent de façon plus extensive les personnes dont l'état de santé grave donne lieu à du congé social.

Alors que le projet sous avis vise uniquement la maladie de l'enfant et du parent, les conventions collectives parlent de façon plus générale des parents de l'enfant ou des personnes appartenant au même ménage que le bénéficiaire.

Le bénéfice du congé social peut ainsi être étendu à des hypothèses où la mère du bénéficiaire assurant la garde de l'enfant et vivant sous le même toit que celui-ci se retrouve dans un état de santé déficient.

4. L'exigence d'un état de santé grave de l'enfant ou du parent

78. Comme il a été souligné plus haut, l'octroi du congé pour raisons familiales est conditionné par la gravité de la maladie de l'enfant ou du parent.

Si notre Chambre professionnelle comprend les motifs qui ont amené les auteurs du projet sous avis à limiter ce congé spécial à des hypothèses exceptionnelles, elle constate que le projet est en régression par rapport à ce qui est prévu dans un projet de loi élaboré par le Ministère de la Promotion Féminine.

Le passage pertinent de ce projet se lit comme suit:

„Art. 1er. Il est institué un congé spécial dit „congé pour raisons familiales (...) dans le but de permettre aux bénéficiaires concernés, appelés normalement à exercer leur activité professionnelle,

de prendre les premières mesures d'urgence en faveur de l'enfant en cas de maladie, d'accident ou d'autre raison impérieuse concernant sa santé ou son bien-être."

Il se dégage de la lecture de cette disposition qu'elle vise de façon générale l'état de maladie de l'enfant sans établir une distinction entre les maladies qui sont à considérer comme graves et celles qui présentent un degré de gravité moindre.

79. Le projet sous avis prévoit encore que l'appréciation du caractère grave de la maladie est confiée au contrôle médical de la sécurité sociale. Ce dernier peut refuser le paiement de l'indemnité pécuniaire de congé pour raisons familiales s'il estime que dans le cas qui lui est soumis, il n'y a pas de maladie grave.

Notre Chambre se pose alors la question de savoir qui, dans pareil cas, doit supporter les frais engendrés par l'octroi du congé pour raisons familiales. Les jours de congé pris sont-ils assimilés à une absence pour cause de maladie du bénéficiaire ou sont-ils retranchés de son congé annuel de récréation?

Par ailleurs, la non-reconnaissance du caractère grave de la maladie peut-elle être un signe pour l'employeur que le salarié abuse de sa confiance? Peut-elle ainsi constituer un motif de licenciement, notamment dans l'hypothèse où le salarié récidive?

Notre Chambre estime que le projet sous avis gagnerait en clarté si l'ensemble de ces questions étaient tranchées.

5. L'obligation de remettre un certificat médical

80. Comme il a été dit plus haut, l'octroi du congé pour raisons familiales est subordonné à la présentation d'un certificat médical attestant la gravité de l'état de santé de l'enfant ou du parent.

Parallèlement, le projet prévoit, par transition des dispositions existant en matière de contrat de travail en cas d'incapacité de travail, que le bénéficiaire doit remplir deux obligations:

- le premier jour de son absence, il doit avertir son employeur personnellement ou par personne interposée;
- le troisième jour au plus tard de son absence, il doit soumettre le certificat médical à son employeur.

Si l'on raisonne par analogie à la loi du 24 mai 1989, il s'ensuit que les absences courtes d'une ou de deux journées ne nécessitent pas la présentation à l'employeur d'un certificat médical.

Or, le projet de loi subordonne expressément le bénéfice du congé pour raisons familiales à la remise d'un certificat. Cette remise doit en conséquence se faire dès le premier jour de l'absence du bénéficiaire pour que celui-ci puisse être considéré comme jour de congé pour raisons familiales.

81. Notre Chambre constate ainsi une légère incohérence entre les dispositions des articles 105 et 107 du projet sous avis qui peut mener non seulement à des difficultés d'interprétation, mais aussi à des problèmes d'application pratique.

Il est en effet à prévoir que la plupart des absences générées par l'état de santé grave d'un enfant ou du parent seront des absences d'un ou de deux jours, étant donné que la finalité première du congé pour raisons familiales est de permettre à son bénéficiaire de pourvoir dans les meilleurs délais à la garde de l'enfant.

82. Dans ce contexte surgit d'ailleurs une autre question. Qu'arrive-t-il dans l'hypothèse où le bénéficiaire a remis, dès le premier jour, un certificat médical à son employeur portant sur cinq jours, mais il retourne à son poste de travail au bout de deux ou trois jours? Quelle qualification convient-il de donner aux jours de congé non pris? Comment le contrôle médical de la sécurité sociale peut-il ici remplir son rôle?

C. Les mesures en faveur de la réintégration dans la vie active

83. Le projet de loi sous avis introduit deux mesures pour favoriser la réintégration dans la vie active. Ces mesures visent deux publics différents:

- la première mesure est réservée aux femmes célibataires ou divorcées ayant charge d'enfants ainsi qu'aux personnes en situation monoparentale.

Si ces personnes participent à une mesure de formation dans un Centre de formation professionnelle continue ou suivent des cours sur proposition de l'ADEM ou du Service national d'action sociale, les frais de voyage et de garde d'enfants qu'engendre cette participation sont pris en charge par le Fonds pour l'emploi.

Cette prise en charge se fait seulement en dessous d'un certain seuil de revenu. Ainsi, pour les femmes célibataires ou divorcées, le revenu ne doit être supérieur à 1,5 fois le salaire social minimum simple, c'est-à-dire 69.413.– LUF à l'indice 548,67. Le revenu des personnes en situation monoparentale ne doit pas dépasser le salaire social minimum, soit 46.275.– LUF à l'indice 548,67;

- la deuxième mesure s'adresse de façon générale à tout salarié qui interrompt sa carrière pour l'une ou l'autre raison (maternité, mesure de formation, congé sabbatique etc.).

L'entreprise est tenue de faire participer cette personne à des mesures de formation continue afin qu'elle puisse mettre ses connaissances à jour et se réintégrer plus facilement dans le processus de travail. Cette obligation résulte soit de la convention collective de travail applicable à l'entreprise, soit à défaut, d'une convention entre le Ministre du Travail et l'entreprise, le secteur, la branche ou la profession concernés.

84. Si la Chambre des Employés Privés salue le fait que le projet de loi sous avis ait pris soin de prévoir des mesures concrètes pour mieux gérer les réintégrations dans la vie active et les interruptions de carrière, elle s'interroge sur la raison d'être d'un certain nombre de conditions mises à leur application.

Cette remarque vaut notamment en ce qui concerne la prise en charge des frais de voyage et des frais de garde encourus par les femmes célibataires ou divorcées et les personnes en situation monoparentale.

1. Pourquoi prévoir une condition de revenu?

85. Comme il a été dit plus haut, la prise en charge des frais de voyage et des frais de garde d'enfants est faite par le Fonds pour l'emploi uniquement si le revenu des personnes concernées ne dépasse pas 69.413.– LUF respectivement 46.275.– LUF (indice 548,67).

Le projet de loi sous avis n'indique nulle part les raisons qui sont à la base de cette condition de revenu. Le lecteur ne connaît ni le pourquoi d'un tel seuil ni le pourquoi d'une référence au salaire social minimum. Il est laissé dans l'ignorance la plus complète.

86. Notre Chambre professionnelle estime que la fixation d'un plafond de revenu peu élevé est contraproduitive et limite considérablement la crédibilité et l'efficacité de la mesure proposée. Elle donne l'impression que les auteurs du projet de loi sont déterminés à faire des progrès en matière de réintégration dans la vie active, mais qu'ils s'arrêtent à mi-chemin.

Par ailleurs, si l'on se réfère aux autres mesures prévues dans le titre consacré à la politique d'égalité des chances, et notamment au congé parental et au congé pour raisons familiales, l'on s'aperçoit que le bénéfice de ces mesures, dont l'impact financier sera de loin plus important, n'est subordonné à aucune condition de revenu.

Si un plafond devait être maintenu, la Chambre des Employés Privés plaide en faveur d'un plafond raisonnable s'établissant à environ 100.000.– LUF brut. Ce plafond a le mérite de correspondre plus ou moins à l'indemnité de 60.000.– LUF net par mois accordé au bénéficiaire d'un congé parental.

2. Une discrimination positive injustifiée

87. Le projet de loi sous avis établit une distinction entre les femmes célibataires ou divorcées ayant charge d'enfants et les personnes en situation monoparentale pour soumettre la prise en charge étatique à des conditions de revenu différentes.

88. Notre Chambre professionnelle interprète les termes „personnes en situation monoparentale“ comme visant les hommes, célibataires ou divorcés, ayant charge d'enfants.

Si l'on retient cette interprétation, l'on peut affirmer que l'article 112 prévoit une discrimination positive en faveur des femmes en matière de prise en charge des frais de voyage et des frais de garde.

Notre Chambre professionnelle est d'avis que cette discrimination n'a pas lieu d'être et qu'il convient au contraire de placer les mères et pères en situation monoparentale sur un pied d'égalité. Les problèmes de garde se posent dans des termes identiques dans les deux cas et ne sont pas toujours liés à des considérations financières.

Si le Gouvernement devait persister dans sa volonté de prévoir des seuils de revenu différents pour les hommes et les femmes, volonté à laquelle notre Chambre professionnelle ne saurait se rallier, il conviendrait de les harmoniser et de prévoir un seul plafond s'appliquant de façon indistincte aux mères et aux pères célibataires ou divorcés ayant charge d'enfants.

D. Les actions positives dans le secteur privé

89. Le titre III du projet de loi sous avis est consacré à la politique d'égalité des chances entre femmes et hommes. Un volet de ce titre traite plus particulièrement des actions positives menées dans le secteur privé de l'économie.

Les actions positives se définissent comme des mesures concrètes prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

Les dispositions contenues dans le projet de loi sous rubrique s'appliquent uniquement à celles des entreprises qui souhaitent bénéficier d'une subvention étatique pour leurs plans d'actions positives. Ces plans doivent avoir un certain contenu et doivent avoir été avisés préalablement à leur mise en œuvre soit:

- par le comité mixte;
- à défaut de comité mixte, par le/la délégué(e) à l'égalité;
- à défaut de délégation du personnel, par un Comité interministériel spécialement créé.

Selon les explications du Ministère de la Promotion Féminine, les dispositions du projet de loi remplaceront le programme de subvention intitulé „Femmes et Hommes: Potentiel humain de l'entreprise“ fonctionnant à l'heure actuelle sous l'égide de ce Ministère.

1. La mise à l'écart des Chambres professionnelles

90. Dans le cadre du programme „Femmes et Hommes: Potentiel humain de l'entreprise“ susmentionné, les demandes de subvention présentées par les entreprises sont examinées par un jury composé d'une part, de représentants de différents départements ministériels et d'autre part, de représentants des Chambres professionnelles.

Sous l'effet du projet de loi sous avis, ce jury disparaîtra et sera remplacé par un Comité regroupant exclusivement des représentants ministériels.

Les Chambres professionnelles ne seront dès lors plus appelées à participer à l'évaluation des plans d'actions positives mis en place dans les entreprises.

91. La Chambre des Employés Privés s'interroge sur les raisons de cette mise hors cause à laquelle elle s'oppose formellement. Jusqu'à l'heure actuelle, les Chambres professionnelles ont pu faire partager les expériences qu'elles ont acquises directement sur le terrain et grâce à leur participation de longue date au Prix Féminin de l'Entreprise attribué par le Ministère de la Promotion Féminine. Ceci a permis d'enrichir les discussions et de dépasser le cadre des simples examens théoriques ne situant pas toujours les demandes dans leur contexte.

Notre Chambre propose dès lors de modifier l'article 116 alinéa 3 deuxième phrase et de soumettre les projets d'actions positives à l'avis d'un Comité composé paritairement de représentants ministériels et de représentants des Chambres professionnelles. Ce faisant, on établit sans conteste l'autorité du futur Comité dont le travail s'en trouvera certainement enrichi.

2. Aviser les projets d'actions positives: une tâche devant revenir au/à la délégué(e) à l'égalité

92. Comme il a été dit plus haut, les projets d'actions positives doivent, avant leur mise en œuvre, être avisés par le comité mixte, ou à défaut, par le/la délégué(e) à l'égalité de l'entreprise concernée. En l'absence d'une délégation du personnel, les projets sont soumis à l'avis du Comité interministériel.

93. Notre Chambre estime que l'article 116 alinéa 3 dans sa rédaction actuelle, est à interpréter dans le sens qu'il accorde en premier lieu au comité mixte compétence en matière d'actions positives.

La CEP•L ne peut se rallier à cette interprétation, alors que l'interlocuteur privilégié de l'entreprise en matière d'égalité des chances doit, au vœu de la loi du 7 juillet 1998 réformant les délégations du personnel, être le/la délégué(e) à l'égalité.

Décider le contraire reviendrait à ôter à ce/cette délégué(e) une grande partie des compétences qui lui sont reconnues par la loi.

94. La Chambre des Employés Privés plaide dès lors en faveur d'une modification textuelle de l'article 116 alinéa 3 en ce sens de prévoir que les projets d'actions positives sont soumis pour avis au/à la délégué(e) à l'égalité. A défaut, les projets sont à soumettre à l'avis du Comité interministériel.

Si notre Chambre plaide ainsi en faveur d'un avis émanant du/de la délégué(e) à l'égalité, elle estime que cet avis doit refléter l'opinion de l'ensemble de la délégation du personnel existant dans l'entreprise, et cela pour donner plus de poids à la position du/de la délégué(e) à l'égalité.

En effet, comme la CEP•L a eu l'occasion de le souligner dans son avis relatif au projet de loi réformant les délégations du personnel, l'efficacité d'une délégation du personnel se trouve renforcée si l'employeur a en face de lui un seul interlocuteur au lieu de devoir négocier et discuter avec plusieurs partenaires qui risquent d'avoir des points de vue divergents.

Ainsi, notre Chambre est d'avis que le/la délégué(e) ne doit pas faire cavalier seul, mais qu'il/elle doit concerter ses actions et ses positions en matière d'égalité des chances avec la délégation du personnel.

*

TITRE 4

LE DEVELOPPEMENT DE L'ESPRIT D'ENTREPRENEURIAT

A. Les mesures proposées

95. Pour développer l'esprit d'entreprise le projet prévoit notamment les mesures suivantes:

- suppression dans les entreprises commerciales et artisanales de la limitation de succursales;
- abolition de l'obligation pour les entreprises de prévoir des installations sanitaires séparées pour les salariés de chaque sexe;
- prise en charge par l'Etat du paiement d'une cotisation pour allocations familiales par les indépendants exerçant une profession libérale;
- adaptation aux exigences des consommateurs des heures de fermeture des magasins de détail, de l'artisanat et du commerce, dans l'enceinte des cinémas et des stations de services sur les autoroutes;
- réduction de 20 à 6 ans de la durée de la pratique professionnelle que doit accomplir le détenteur d'un CATP pour effectuer à titre d'indépendant des travaux de réparation et d'entretien, l'engagement de main-d'oeuvre est limité à 3 personnes;
- possibilité d'exercer conjointement une activité indépendante (dans un métier secondaire) et une activité salariale.

96. Quant au principe, la CEP•L approuve ces mesures sous réserve des considérations suivantes. Elle regrette cependant que les arguments figurant au commentaire des articles n'aient pas toujours le niveau que l'on puisse attendre d'un document gouvernemental. Cette remarque vaut tout particulièrement pour le passage suivant:

„Cette mesure ne peut en outre que favoriser l'emploi des femmes puisque ces dernières pourront exercer un nombre considérable de métiers secondaires.” (Commentaire de l'article 121, page 56)

B. Vers un modèle des working poor

97. Les deux derniers points ont pour objet de développer l'esprit d'entreprise des salariés, notamment le dernier point qui permet même, et de façon explicite, à un salarié d'exercer conjointement une activité salariale et une activité d'indépendant.

Il s'agit en l'occurrence d'une approche tout à fait nouvelle: pour la première fois un texte de loi invite les salariés à cumuler leur activité salariale avec une activité d'indépendant.

Cette notion de travail d'indépendant combinée avec une activité salariale serait-elle une sorte de test pour préparer une avancée discrète vers une nouvelle „norme de travail“, une société où le salarié commence à être remplacé par l'indépendant ou le faux indépendant.

Par ailleurs, une politique permettant à un salarié travaillant à temps plein de cumuler ce travail avec d'autres emplois ressemble étrangement au modèle des Etats-Unis des „working poor“, c'est-à-dire des salariés qui doivent cumuler plusieurs emplois pour pouvoir mener une vie plus ou moins décente.

*

TITRE 5

L'EDUCATION ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. Les mesures proposées

98. Les mesures proposées sous ce titre sont les suivantes:

- l'enseignement secondaire technique prépare en premier lieu à la vie professionnelle, en ordre subsidiaire il permet aussi d'accéder à l'enseignement supérieur;
- au cours de l'apprentissage les élèves ayant des difficultés peuvent s'inscrire soit à la voie de formation préparatoire au CITP, soit à la voie de formation préparatoire au CCM;
- les détenteurs d'un CITP ou d'un CCM peuvent se préparer au CATP soit dans le cadre de la formation initiale, soit dans le cadre de la formation continue;
- délivrance d'un certificat de réussite du cycle moyen du régime technique ou du régime de la formation de technicien;
- l'apprentissage, les études en régime de la formation de technicien et les études en régime technique sont également ouverts à des personnes âgées de plus de 18 ans.

Les mesures proposées sont destinées à faciliter le passage école-vie active et de créer une ouverture de l'apprentissage à des personnes adultes.

B. Pour un apprentissage-transition

99. Ces mesures, qui tiennent compte des propositions élaborées par la tripartite formation, trouvent l'accord de principe de la CEP•L.

Mais, notre Chambre attendait tout de même des mesures plus incisives, des pistes nouvelles, des approches novatrices.

Les auteurs se contentent le plus souvent soit d'opérer un maquillage sur des textes existants, soit d'adapter des textes à une réalité déjà existante. Pourquoi les textes sont-ils tellement imprécis, pourquoi y a-t-il si peu de nouveautés? D'autres chapitres de ce même projet de loi nous montrent tout de même qu'une certaine créativité est possible.

Entre autres, notre Chambre est d'avis qu'il est trop simpliste de réduire la problématique du chômage aux seuls non ou faibles qualifiés. Tous les niveaux de formation peuvent être concernés de nos jours. Ne doit-on pas attaquer les problèmes marginaux à temps pour ne pas leur donner la possibilité de s'amplifier? Ne devrait-on pas intensifier les mesures en faveur d'une meilleure orientation et réorientation notamment au niveau de l'enseignement professionnel?

Dans son avis relatif aux conclusions du Conseil Européen extraordinaire sur l'emploi, qui figure d'ailleurs comme annexe au présent avis, notre Chambre avait proposé d'examiner une voie nouvelle „l'apprentissage-transition“ à tous les niveaux de formation pour assurer le passage école-vie active (voir annexe 2 pour plus de détails).

*

ANNEXE 1

LES EMPLOIS A DOMICILE ET LA NECESSITE DE PREVOIR CERTAINES FAVEURS FISCALES

La Chambre des Employés Privés tient à rappeler qu'elle a à maintes reprises, et dernièrement dans sa prise de position du 26 janvier 1998 relatif aux „Lignes directrices pour l'emploi“, relevé dans les termes suivants la nécessité de favoriser fiscalement les emplois à domicile:

„Le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 127 alinéa 6 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu prévoit un abattement forfaitaire pour frais de domesticité ou de garde d'enfants de 24.000.- LUF par an, soit 2.000.- LUF par mois.“

Cet abattement a un caractère purement symbolique: si un ménage peut faire valoir des frais de domesticité, ces frais dépassent largement la somme de 2.000.- LUF par mois.

Actuellement, ces frais peuvent aussi être déduits comme charges extraordinaires dans le cadre de l'article 127 L.I.R., s'ils diminuent de façon considérable la capacité contributive du contribuable.

La CEP•L est d'avis que les dispositions actuellement en vigueur devraient être remplacées par des dispositions permettant une déduction fiscale intégrale des „emplois à domicile“. Une telle mesure s'inscrirait dans l'optique des décisions prises dans le cadre du comité de coordination tripartite du 3 mai 1995 en matière de politique de l'emploi et figurant au rapport ad hoc „Les nouveaux gisements d'emplois“.

Suivant ce rapport, „il s'agit d'observer notre société d'aujourd'hui et de déduire, à travers une analyse de son fonctionnement, les nouveaux besoins et les nouvelles aspirations“.

De nombreux besoins restent actuellement encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine et aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée.

La création d'emplois en vue de répondre à ces nouveaux besoins se heurte souvent aux problèmes du prix de la main-d'oeuvre.

Afin de rendre ces emplois plus attrayants, la CEP•L propose de prévoir la déductibilité de l'impôt sur le revenu des frais résultant de la création de tels emplois, et notamment d'emplois à domicile. La déductibilité des frais relatifs à ces emplois fut d'ailleurs proposée dans le rapport précité du comité de coordination tripartite.

La CEP•L est d'avis qu'une déductibilité des „emplois à domicile“ est indispensable pour ne plus „bloquer“ artificiellement la création de tels emplois auprès des ménages.

Il s'agit d'aider les forces du marché à nous conduire à un point d'équilibre socialement souhaitable par une intervention judicieuse sur le prix de travail grâce à des mesures fiscales. L'utilité sociale collective devrait obligatoirement y gagner, sans pénaliser, bien au contraire, la compétitivité de notre système productif. En France et en Belgique, l'emploi dans les services aux ménages a été encouragé par différentes méthodes, y compris les chèques-services et les réductions fiscales.

Rappelons dans ce contexte qu'au niveau des entreprises, les frais de personnel sont évidemment déductibles. Le Gouvernement accorde même des aides spécifiques pour favoriser la création d'emplois. Par contre, quand il s'agit d'introduire une déductibilité des frais relatifs aux emplois à domicile, on rencontre une attitude de réserve.

Pourquoi cette répugnance?

Ce ne seront pas les foyers les plus fortunés qui seraient les vrais bénéficiaires d'une telle mesure, mais les familles de situation moyenne où les deux conjoints travaillent.

C'est donc un moyen par excellence de favoriser l'emploi féminin et, de ce fait de permettre aux femmes de prendre plus de responsabilité dans l'entreprise et dans la vie politique, syndicale et associative.

En tant qu'effet secondaire, une telle mesure en vue de favoriser les „emplois à domicile“ réduirait les coûts collectifs liés à l'absentéisme pour enfants malades et libérerait les crèches pour les ménages à faibles revenus.

En plus, cette incitation fiscale est un autre moyen pour combattre le travail au noir et pour régulariser de nombreuses situations d'affiliation à la sécurité sociale.

Finalement, la déductibilité des „emplois à domicile“ est un moyen de revaloriser le service à la personne et de revaloriser tout ce tiers secteur qui est dit non marchand et qui est considéré comme un secteur en émergence.

Le Gouvernement prévoit une majoration substantielle de l'abattement pour frais de domesticité et frais de garde d'enfants.

Si ce relèvement est un pas dans la bonne direction, il reste toutefois une demi-mesure largement insuffisante pour favoriser la création d'emplois de proximité et pour combattre le travail au noir.

Le Gouvernement prévoit en outre un élargissement du cadre des frais à considérer comme charges extraordinaires en prenant aussi en considération les frais d'aides dépendance et les frais de garde d'une personne dépendante, mesure destinée à accompagner la loi portant introduction d'une assurance dépendance.

A côté de cet élargissement du cadre d'application, le Gouvernement propose au niveau de la prise en compte des frais de garde d'enfants une modification sensible en défaveur des familles avec charge d'enfants.

Suivant la législation actuellement en vigueur „sont considérées comme frais de garde d'enfants les sommes exposées pour les gardiens d'enfants, les crèches et les garderies collectives“.

Cependant, seules les sommes exposées pour des „gardiens d'enfant *exerçant leur métier de façon professionnelle et non accessoire en tant qu'indépendant ou salarié*, pour les crèches et les garderies collectives“ seront prises en compte.

Selon ses propres dires, le Gouvernement „entend limiter les charges extraordinaires pour frais de garde d'enfant à la garde professionnelle et écarter par là les frais pour baby-sitter d'une soirée ou pendant les vacances récréatives ainsi que par des personnes qui ne sont pas agréées par le Ministère de la Famille (...)“.

Cette argumentation est inacceptable pour la Chambre des Employés Privés. Notre Chambre ne comprend pas les raisons qui amènent le Gouvernement à introduire des exigences de qualification pour les gardiens d'enfant, alors que pour les personnes gardant ou soignant une personne dépendante, de tels critères font totalement défaut. Afin de pouvoir profiter de la déductibilité fiscale, il faut recourir dans le premier cas à des professionnels agréés, tandis que dans le deuxième cas, les frais sont déductibles peu importe la qualification de la personne à laquelle la personne dépendante a recours.

Il n'y a aucun fondement à la distinction qui est ainsi faite et l'on pourrait même à l'extrême parler d'une discrimination.

En ce qui concerne les frais de domesticité, la législation actuellement en vigueur prévoit que les charges résultant de l'occupation de personnes qui effectuent principalement des travaux domestiques à l'intérieur de l'habitation du contribuable sont déductibles à titre de frais de domesticité.

En revanche, suivant le Gouvernement, les frais engendrés par les salaires d'un chauffeur, jardinier, concierge etc. sont à qualifier de somptuaires et ne constituent pas des charges extraordinaires déductibles.

La Chambre des Employés Privés se demande si la distinction faite par le Gouvernement est justifiée, alors qu'il existe des cas où elle mène à des situations paradoxales.

L'on peut en effet imaginer l'hypothèse d'une personne âgée ou vivant seule dans une maison unifamiliale avec un jardin. Dans l'impossibilité physique de pouvoir faire elle-même les travaux d'entretien nécessaires à l'intérieur et à l'extérieur de la maison, elle recourt aux services d'un agent de nettoyage (m/f) pour s'occuper du nettoyage à l'intérieur de la maison et à un jardinier (m/f) pour cultiver son jardin et soigner les environs de l'habitation.

Les frais que cette personne expose pour l'agent de nettoyage (m/f) seraient fiscalement déductibles à titre de frais de domesticité, alors que ceux liés à l'occupation d'un jardinier (m/f) seraient à qualifier de somptuaires et par conséquent non déductibles.

Cette approche nous paraît illogique et ainsi sujette à révision.

ANNEXE 2

**AVIS DE LA CEP•L DU 26 JANVIER 1998
RELATIF AUX CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN EXTRAORDINAIRE
DES 20 ET 21 NOVEMBRE 1997**

I. RESUME DES LIGNES DIRECTRICES POUR 1998

1. Les lignes directrices proposées dans les conclusions du Conseil Européen extraordinaire pour la politique d'emploi des Etats membres en 1998 soulignent des stratégies et des objectifs-clés auxquels les Etats doivent s'atteler pour donner une nette impulsion à l'amélioration de la situation de l'emploi en Europe.

Elles sont, en résumé, les suivantes:

- s'attaquer au chômage des jeunes (49)*
- prévenir le chômage de longue durée (49)
- passer des mesures passives à des mesures actives (53)
- encourager une approche de partenariat (55)
- faciliter le passage de l'école au travail (58)
- faciliter le démarrage et la gestion des entreprises (61)
- exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois (64)
- rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi (66)
- moderniser l'organisation du travail (69)
- soutenir la capacité d'adaptation des entreprises (72)
- s'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes (74)
- concilier vie professionnelle et vie familiale (76)
- faciliter la réintégration dans la vie active (78)
- favoriser l'insertion des personnes handicapées dans la vie active (79)

* Les numéros entre parenthèses correspondent aux références contenues dans les conclusions de la Présidence (SN 300/97)

*

II. PRISE DE POSITION DE LA CEP•L

2. En fonction des caractéristiques du marché national de l'emploi, la Chambre des Employés Privés tient à faire part au Gouvernement de ses réflexions concernant certaines des lignes directrices retenues par les Etats membres.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, la CEP•L se permet d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de disposer de statistiques fiables et étoffées en matière d'emploi et de chômage qui constituent un élément d'analyse essentiel et qui serviront de base aux propositions à élaborer.

1. Le chômage des jeunes

3. Deux des quatorze lignes directrices concernent plus particulièrement les jeunes:

- *s'attaquer au chômage des jeunes; (49)*
- *faciliter le passage de l'école au travail. (58)*

1.1. Apprentissage-transition

4. Le passage de l'école à la vie active est une étape difficile, le risque pour le jeune de se retrouver dans une situation de chômage est bien présent.

Actuellement, les mesures d'insertion (DAT, stage en entreprise, etc.) destinés aux jeunes chômeurs agissent comme moyen de formation et mesure d'attente.

En l'absence de ces mesures d'insertion, le taux de chômage des jeunes s'établirait à 33% et non à 25% du nombre total des chômeurs.

Les mesures d'insertion créent des situations intermédiaires entre le chômage et l'emploi stable et permettent aux jeunes de supporter le chômage sans se marginaliser et de se rapprocher d'un emploi stable en accroissant les occasions d'acquérir de l'expérience et de se forger des compétences.

Grâce à ces mesures – où évidemment des efforts restent à faire – les jeunes ne connaissent pas, en général, les efforts de marginalisation que l'on rencontre chez les chômeurs âgés. Les jeunes chômeurs restent dans l'attente du contrat qui, un jour, débloquera leur situation.

5. On ne peut pas compter sur l'école pour remédier à cette situation et de garantir qu'à l'avenir le passage école et vie active se fasse sans accrochage.

L'école ne peut assurer que certaines connaissances de base (lire, écrire, etc.).

On revient à Montaigne: ce qui est important ce n'est pas d'apprendre quelque chose, mais d'apprendre à apprendre.

Tout ce qui dépasse les connaissances de base ne peut s'acquérir que par une pratique alliée à l'explication pédagogique: c'est la meilleure définition possible de l'apprentissage. Tout métier et chaque fonction devraient comporter son apprentissage.

L'enseignement technique ne peut pas „remplacer“ une telle phase d'apprentissage.

C'est pourquoi nous proposons la création d'une structure nouvelle qui „organiserait“ le passage de l'école à la vie active, sans pour autant être considérée comme mesure antichômage. En d'autres termes, une nouvelle formule „apprentissage“ à tous les niveaux de formation devient indispensable pour faciliter ce passage école-vie active, un „apprentissage-transition“, mais au sens large du terme, et non dans l'optique du texte de 1945.

1.2. Stage de préparation en entreprise

6. Dans la formule du stage de préparation en entreprise qui comprend des périodes alternées de formation pratique et de formation théorique et qui s'adresse aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas dépassé 30 ans, le stagiaire perçoit l'indemnité de chômage pour jeunes, soit 70% du salaire social minimum, actuellement 32.392.- LUF par mois.

Le taux de participation de l'employeur est de 50%. En outre, il est tenu de verser au jeune une indemnité complémentaire égale à 10% du salaire social minimum.

En définitive, le coût pour l'employeur d'un tel stagiaire s'élève à 41% du coût d'un salarié rémunéré au salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Le peu d'attrait de cette dernière mesure par rapport au stage-initiation ne s'explique donc pas par le coût, mais probablement par la forme juridique complexe de cette relation.

Dans le cadre d'un stage de préparation, il n'existe pas de relation contractuelle entre le stagiaire et l'entreprise, le stagiaire reste directement soumis aux directives de l'ADEM. Le stage de préparation en entreprise prend d'ailleurs fin à l'expiration du droit à l'indemnité de chômage.

Par contre, le stage-initiation est une forme de contrat à durée déterminée entre l'employeur et le stagiaire. Pour rendre le stage de préparation en entreprise plus attractif, la CEP•L propose donc de revoir l'instrument juridique qui régit ces stages.

1.3. Pool des assistants

7. Aux trois mesures figurant sous la rubrique „Chômage des jeunes“ s'ajoute le „pool des assistants aux directeurs de l'enseignement postprimaire“, destiné aux jeunes chômeurs ayant au moins une formation Bac+1. Dans le cadre de ce pool, créé en 1995, sont actuellement occupées 88 personnes qui touchent un salaire se situant entre 80.000 et 90.000.- LUF par mois.

Il s'agit donc de la „voie royale“ parmi les mesures de lutte contre le chômage. Par rapport à ceux qui travaillent dans la DAT, ils sont largement favorisés, alors qu'ils touchent le double de l'indemnité DAT. Cet écart est encore renforcé si on compare leur situation à celle des bénéficiaires de stage-initiation qui touchent 85% du salaire social minimum et à celle des participants à des stages en entreprise qui touchent 70% du salaire social minimum.

En créant le pool des assistants, le législateur a renforcé une conviction fautive, mais encore largement répandue qu'un diplôme, et notamment un diplôme universitaire, donne droit dès le début de la carrière professionnelle à un salaire élevé. En plus, la rémunération élevée de ces assistants risque de les inciter à retarder leur recherche d'un emploi dans le secteur privé où les jeunes ayant une formation Bac+1 touchent en général un salaire largement inférieur à 80.000.– LUF. Déjà à l'époque de la création de ce pool, la CEP•L s'était prononcée contre l'introduction de cette mesure „discriminatoire“ par rapport aux autres jeunes chômeurs.

Dans son rapport relatif au projet de budget pour l'exercice 1998, la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés a souligné qu'elle partage l'avis de la CEP•L et qu'elle „espère que la création de ces postes d'assistants fasse réellement partie intégrante d'une politique d'intégration de jeunes chômeurs, et non d'une politique de réduction „bon marché“ du nombre d'heures supplémentaires dans l'enseignement postprimaire“.

2. La promotion de l'emploi

8. Les deux lignes directrices:

- *exploiter les opportunités de nouvelle création d'emploi; (64)*
- *rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi (66)*

peuvent être classées dans le contexte plus large de la promotion de l'emploi.

Concernant ce point, la Chambre des Employés Privés a proposé dans son avis du 26 novembre 1997 relatif à la modification de certaines dispositions de la loi concernant l'impôt sur le revenu, de la loi sur l'évaluation des biens et valeurs et de la loi générale des impôts de favoriser la création d'emplois à domicile à l'aide de certaines incitations fiscales.

9. Le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 127 alinéa 6 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu prévoit un abattement forfaitaire pour frais de domesticité ou de garde d'enfants de 24.000.– LUF par an, soit 2.000.– LUF par mois.

Cet abattement a un caractère purement symbolique: si un ménage peut faire valoir des frais de domesticité, ces frais dépassent largement la somme de 2.000.– LUF par mois.

Actuellement, ces frais peuvent aussi être déduits comme charges extraordinaires dans le cadre de l'article 127 L.I.R., s'ils diminuent de façon considérable la capacité contributive du contribuable.

10. La CEP•L est d'avis que les dispositions actuellement en vigueur devraient être remplacées par des dispositions permettant une déduction fiscale intégrale des „emplois à domicile“. Une telle mesure s'inscrirait dans l'optique des décisions prises dans le cadre du comité de coordination tripartite du 3 mai 1995 en matière de politique de l'emploi et figurant au rapport ad hoc „Les nouveaux gisements d'emplois“.

Suivant ce rapport „il s'agit d'observer notre société d'aujourd'hui et de déduire, à travers une analyse de son fonctionnement, les nouveaux besoins et les nouvelles aspirations“.

De nombreux besoins restent actuellement encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine et aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée.

La création d'emplois en vue de répondre à ces nouveaux besoins se heurte souvent aux problèmes du prix de la main-d'oeuvre.

11. Afin de rendre ces emplois plus attrayants, la CEP•L propose de prévoir la déductibilité de l'impôt sur le revenu des frais résultant de la création de tels emplois, et notamment d'emplois à domicile. La déductibilité des frais relatifs à ces emplois fut d'ailleurs proposée dans le rapport précité du comité de coordination tripartite.

La CEP•L est d'avis qu'une déductibilité des „emplois à domicile“ est indispensable pour ne plus „bloquer“ artificiellement la création de tels emplois auprès des ménages.

Il s'agit d'aider les forces du marché à nous conduire à un point d'équilibre socialement souhaitable par une intervention judicieuse sur le prix de travail grâce à des mesures fiscales. L'utilité sociale collective devrait obligatoirement y gagner, sans pénaliser, bien au contraire, la compétitivité de notre

système productif. En France et en Belgique, l'emploi dans les services aux ménages a été encouragé par différentes méthodes, y compris les chèques-services et les réductions fiscales.

12. Rappelons dans ce contexte qu'au niveau des entreprises, les frais de personnel sont évidemment déductibles. Le Gouvernement accorde même des aides spécifiques pour favoriser la création d'emplois. Par contre, quand il s'agit d'introduire une déductibilité des frais relatifs aux emplois à domicile, on rencontre une attitude de réserve.

Pourquoi cette répugnance?

Ce ne seront pas les foyers les plus fortunés qui seraient les vrais bénéficiaires d'une telle mesure, mais les familles de situation moyenne où les deux conjoints travaillent.

C'est donc un moyen par excellence de favoriser l'emploi féminin et, de ce fait de permettre aux femmes de prendre plus de responsabilité dans l'entreprise et dans la vie politique, syndicale et associative.

En tant qu'effet secondaire, une telle mesure en vue de favoriser les „emplois à domicile “ réduirait les coûts collectifs liés à l'absentéisme pour enfants malades et libérerait les crèches pour les ménages à faibles revenus.

En plus, cette incitation fiscale est un autre moyen pour combattre le travail au noir et pour régulariser de nombreuses situations d'affiliation à la sécurité sociale.

Finalement, la déductibilité des „emplois à domicile“ est un moyen de revaloriser le service à la personne et de revaloriser tout ce tiers secteur qui est dit non marchand et qui est considéré comme un secteur en émergence.

3. Les femmes et le marché du travail

13. Les lignes directrices suivantes suscitent les commentaires de la CEP•L:

- *faciliter la réintégration dans la vie active des femmes rentrantes;* (78)
- *concilier vie professionnelle et vie familiale.* (76)

3.1. Mesures en faveur de la réintégration des femmes rentrantes

14. Il est indispensable de prendre les mesures nécessaires afin de faciliter la réintégration des femmes rentrantes sur le marché de l'emploi.

A ce sujet, la CEP•L soutient la proposition de loi ayant pour objet de modifier et de compléter la loi du 23 juillet 1993 portant diverses mesures favorables à l'embauche des femmes rentrantes.

Les dispositions y proposées prennent appui sur les mesures incitatives existantes en matière d'embauche de chômeurs de longue durée.

En effet, les difficultés que rencontrent les femmes rentrantes sur le marché de l'emploi sont comparables à celles que connaissent les chômeurs âgés ou de longue durée. Il convient par conséquent de faire bénéficier ces femmes des mêmes mesures incitatives à l'embauche.

La proposition de loi prévoit le remboursement, par le fonds pour l'emploi, des cotisations de sécurité sociale aux employeurs du secteur privé embauchant des femmes rentrantes. Le remboursement est limité à une période de 18 mois et soumis à la condition que la femme embauchée bénéficie d'un contrat de travail soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée de 18 mois comportant une occupation de seize heures de travail au moins par semaine.

Il est précisé que cette mesure s'applique à l'embauche de femmes réintégrant le marché de l'emploi après une interruption de leur activité professionnelle de cinq ans au moins.

3.2. La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale

15. Force est de constater que la féminisation du marché du travail n'a pas engendré une adaptation parallèle des conditions de travail permettant aux conjoints (ou parents) de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Ainsi, vu que les tâches ménagères de même que l'éducation des enfants incombent encore dans la majeure partie des cas aux femmes, celles-ci se trouvent souvent seules confrontées dans leur vie quotidienne à des problèmes d'organisation concrets, surtout en ce qui concerne la garde des enfants.

S'il est vrai que le nombre de places disponibles dans les infrastructures pertinentes a connu une certaine augmentation au cours des dernières années, il est tout aussi vrai que la demande est toujours largement supérieure à l'offre.

16. Afin de pallier à cette insuffisance, la Chambre des Employés Privés estime que plusieurs options seraient envisageables:

- création d'infrastructures de garde en nombre suffisant par le biais du budget de l'Etat;
- mise en place de crèches au sein des entreprises elles-mêmes, sans que ces infrastructures ne puissent être utilisées comme moyen de pression contre les salarié(e)s concerné(e)s en cas de problèmes avec l'employeur.

Pour l'une comme pour l'autre option, il semble évident à notre Chambre que les ménages concernés doivent contribuer financièrement, proportionnellement à leur revenu, à la gestion courante des structures ainsi mises en place.

17. De nouvelles initiatives devraient également être envisagées pour la prise en charge des enfants scolarisés. Ainsi notre Chambre se prononce en faveur de projets pilotes en vue de l'introduction de la *journée continue* au niveau de l'enseignement primaire et secondaire (surtout pour les cycles inférieurs).

La journée continue semble, en effet, la solution la plus efficace pour concilier horaire scolaire et horaire de travail. En outre, avec le développement des infrastructures de garde, elle permettrait certainement à de nombreux ménages de mieux gérer l'organisation de leur vie quotidienne familiale.

18. Des problèmes organisationnels peuvent également apparaître en cas de maladie d'un enfant, du conjoint ou d'une autre personne vivant sous le toit d'un salarié, ainsi qu'en cas de force majeure. A cet égard, notre Chambre réitère sa demande d'introduire un *congé pour raisons familiales* afin de permettre aux concerné(e)s de rester auprès du malade, tout au moins durant la phase aiguë de la maladie, ou encore d'exécuter les premiers travaux lors d'une catastrophe.

Actuellement, pareil congé existe dans de nombreux pays européens, les modalités variant cependant fortement selon les Etats. Dans ce contexte, il convient de relever que les partenaires sociaux ont conclu au niveau communautaire un accord-cadre concernant l'introduction d'un *congé parental*, accord qui a été formalisé par le biais d'une directive européenne. Au Luxembourg, le Premier Ministre a invité les partenaires sociaux à se concerter pour discuter de la possibilité d'une concrétisation au niveau national de ces accords par la voie conventionnelle. Ces concertations sont à l'heure actuelle toujours en cours.

La CEP•L exige que ces congés soient introduits le plus vite possible afin de fixer les minima à accorder, sans préjudice toutefois des dispositions plus favorables contenues dans diverses conventions collectives.

Concilier les responsabilités familiales et professionnelles est bien ce qui motive, au premier chef, l'existence du droit au congé parental. Mais, le congé parental offre en outre l'avantage d'introduire sur une base volontaire, une certaine flexibilité dans les relations du travail.

Les dispositions relatives au congé parental vont peut être ouvrir un autre débat, à savoir celui concernant les soins ou le temps à consacrer aux parents âgés. Le vieillissement de la population donne à penser qu'un courant se manifesterà à l'avenir en faveur de dispositifs équivalents.

19. Un autre souhait de notre Chambre est que la *priorité de réembauchage* prévue par l'article 5 (4) de la loi modifiée du 3 juillet 1975 concernant la protection de la maternité de la femme au travail puisse être transformée en une véritable garantie de réemploi.

Cette garantie devrait s'étendre sur une période maximale de 24 mois en accord avec les dispositions actuelles prévues par l'article 5 (4) précité, de même qu'avec celles relatives à l'attribution des *baby-years*, garantie qui existe déjà dans certaines conventions collectives de travail. La durée de 24 mois permettant également à l'employeur de pourvoir au remplacement du poste temporairement vacant en ayant recours à une tierce personne engagée par contrat à durée déterminée.

Cette mesure garantirait que les parents pourraient mieux se consacrer à l'éducation de leur(s) enfant(s) à un moment où leur présence est particulièrement importante pour le développement affectif de l'enfant, sans devoir se préoccuper de la poursuite de leur carrière professionnelle.

4. Les chômeurs âgés

20. Comme notre Chambre a eu l'occasion de le démontrer dans son avis annuel concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 1998, les mesures en faveur des chômeurs âgés sont en quelque sorte le parent pauvre du dispositif législatif existant en matière de chômage.

Certaines mesures pour combattre le chômage des salariés âgés sont en effet plus indirectes que directes, de sorte qu'il conviendrait:

- *de passer des mesures passives à des mesures actives.* (53)

4.1. Pour une analyse plus nuancée du marché de l'emploi luxembourgeois

21. Il est régulièrement mis en exergue que de 1984 à juin 1997, l'emploi salarié a augmenté de 142.257 à 207.770 personnes, soit un accroissement de 65.443 personnes ou de 46,1%.

Pendant la même période, le nombre des frontaliers est passé de 15.500 à 63.200 personnes, soit un accroissement de 47.700 unités ou de 307,8%.

Le rapport de la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des Députés du 4 novembre 1997 signale que du 31 mai 1996 au 31 mai 1997, l'emploi salarié s'est accru de 5.718 personnes et que pendant la même période, la part des travailleurs frontaliers a augmenté de 4.400 personnes.

Parallèlement à l'accroissement de l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé en passant de 2.695 personnes en 1984 à 6.387 unités fin septembre 1997.

Sur base de ces chiffres, les autorités publiques qualifient le marché de l'emploi luxembourgeois d'atypique, parce qu'il connaît simultanément une croissance de l'emploi salarié et une progression du chômage.

De même, il est qualifié d'atypique du fait que la croissance de l'emploi salarié comporte une augmentation permanente et plus que proportionnelle du nombre de travailleurs frontaliers.

22. Une analyse plus affinée ne confirme que partiellement ces thèses.

Premièrement, l'accroissement de l'emploi, combiné à la croissance du chômage, ne constitue pas un phénomène propre au Luxembourg. Dans la plupart des pays européens, l'on observe la même évolution. La seule référence à l'évolution de l'emploi des femmes au cours des vingt dernières années illustre la tendance générale de l'accroissement de l'emploi.

Si, en deuxième lieu, l'accroissement plus que proportionnel de l'emploi des frontaliers est bien typique et unique pour le Grand-Duché, il faut néanmoins se garder conclure trop hâtivement à une disponibilité moins prononcée des résidents pour un poste vacant.

23. La Chambre des Employés Privés plaide pour une analyse plus nuancée des chiffres en insistant sur le phénomène des délocalisations d'emplois existants dans la Grande Région vers le Luxembourg. Pour de multiples raisons, mais dont les plus importantes résident dans le coût moins élevé des cotisations à verser à la sécurité sociale et dans la fiscalité directe moins accentuée, un nombre appréciable d'entreprises étrangères ouvrent une filiale ou une succursale au Luxembourg.

Le Conseil Economique et Social, dans son avis sur la situation économique et sociale du pays pour l'année 1997, a relevé le même phénomène.

Dans sa réponse à une question parlementaire du député Niki Bettendorf, Jean-Claude Juncker, en sa qualité de Ministre du Travail et de l'Emploi, a relevé que son Ministère a établi, en 1996, le nombre de 1.759 cartes d'autorisation de travail à des entreprises étrangères disposant d'une succursale au Luxembourg et 76 certificats à des entreprises artisanales venant prêter occasionnellement des services dans notre pays.

Comme il est normal que ces entreprises se bornent à affilier le personnel qu'elles occupent dans leur pays d'origine à la sécurité sociale luxembourgeoise, aucun emploi n'est en fait créé et ces entreprises ne font que rarement appel au marché de l'emploi luxembourgeois.

Si l'on compare les 1.759 cartes d'autorisation délivrées en 1996 à l'accroissement de l'emploi frontalier de 4.400 unités, on est tenté de conclure que l'on est en face de la démonstration parfaite du phénomène.

La mise en relation des chiffres sur la période allant de 1984 à fin juin 1997, à savoir l'accroissement de l'emploi total de 65.443 unités par rapport à la progression du nombre de frontaliers de 47.700 personnes, confirme la même tendance sur une longue période.

La Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés, dans son rapport sur le budget de l'Etat pour l'année 1998, a, elle aussi, rendu attentif au phénomène et s'est ralliée à la Chambre des Employés Privés et au Conseil Economique et Social.

Le député Lucien Lux, rapporteur, a notamment cité la CEP•L qui a proposé „de dresser un inventaire des entreprises nouvellement enregistrées au Centre d'affiliation de la Sécurité Sociale, afin de pouvoir déterminer avec exactitude l'ampleur du phénomène des implantations d'entreprises étrangères et de pouvoir rendre les statistiques sur les créations d'emplois plus effectives et plus véridiques“.

L'affirmation que la disponibilité des frontaliers pour accéder à un emploi serait plus grande que celle de la population résidente est dès lors non fondée car contredite par les chiffres.

4.2. Les mesures antichômage

24. Dans le cadre de la lutte contre le chômage, le législateur a introduit des mesures spécifiques pour combattre le chômage des salariés ayant dépassé respectivement 50 et 55 ans.

4.2.1. La préretraite

25. La préretraite est de loin la principale mesure prise pour éviter le chômage des salariés âgés.

Tableau 1: Nombre de préretraités

Année	Sidérurgie	Hors sidérurgie	Total
1990	2.103	320 (13,2%)	2.423
1991	1.327	144 (10,0%)	1.471
1992	1.274	179 (12,3%)	1.453
1993	1.233	253 (17,0%)	1.486
1994	1.097	330 (23,1%)	1.427
1995	1.163	357 (23,4%)	1.520
1996	1.128	374 (24,9%)	1.502

Source: CEP•L

La préretraite fut initialement introduite pour supprimer les sureffectifs de façon rapide, efficace et non conflictuelle dans le secteur de la sidérurgie.

Obligatoire au début, elle est devenue facultative à partir du 1er janvier 1978.

En 1987, le législateur a systématisé la formule de la préretraite et a introduit les trois catégories suivantes:

- la préretraite ajustement: applicable aux entreprises qui ont des difficultés économiques;
- la préretraite solidarité qui offre à l'entreprise la possibilité de remplacer un salarié âgé par un apprenti ou un chômeur;
- la préretraite pour travail posté et pour travail de nuit.

En 1995 fut introduite la préretraite progressive qui n'a connu aucun succès.

En fait, c'est la préretraite ajustement dans le cadre de la sidérurgie qui prédomine.

Au cours des deux décennies où on connaît la formule de la préretraite, l'attitude des salariés à son égard a évolué. Méfiants ou même hostiles au début, alors qu'ils y voyaient des licenciements déguisés, ils ont peu à peu découvert les avantages d'une situation qui apporte un certain statut social, proche de celui d'actif et de celui de retraité, jeune retraité certes, mais tout de même différent de celui de chômeur.

26. Outil de traitement de crise à caractère exceptionnel, il faut tout de même éviter que la préretraite ne se transforme en un droit, revendiqué en tant que tel dès que la situation économique d'une entreprise nécessite des réductions d'effectifs.

La CEP•L ne remet pas en cause le bien-fondé de la préretraite pour des situations tout à fait exceptionnelles et pour les salariés ayant travaillé dans des conditions pénibles (travail de nuit, travail posté). Mais, il faut se méfier d'attitudes nouvelles résidant dans l'espoir de pouvoir quitter le travail à 57 ans et quelquefois à 55 ans.

De telles perspectives modifient collectivement l'approche du travail. La préretraite ne doit pas devenir un instrument privilégié pour faire avancer l'âge de la retraite.

En effet, le coût de l'opération est supporté principalement par l'Etat ou mieux par le fonds pour l'emploi et les Caisses de pension.

A la longue, la formule de la préretraite pour combattre le chômage est trop chère et va créer des „inégalités“ par rapport aux générations futures qui n'auront plus la possibilité de recourir à ces formules, faute de moyens financiers.

Tableau 2: Dépenses préretraite: fonds pour l'emploi

Année	en millions de LUF		
	Préretraite hors sidérurgie *	Préretraite sidérurgie	Total
1992	191,6	1.490,4	1.682,0
1993	241,1	1.603,9	1.845,0
1994	266,7	898,3	1.165,0
1995	317,0	911,9	1.228,9
1996*	365,0	999,9	1.364,9

Source: CEP•L

* Ces montants figurent au fonds pour l'emploi sous la rubrique „Autres dépenses générales“ point 11 „Préretraite solidarité, préretraite progressive et préretraite ajustement (hors sidérurgie sont reproduits dans ce tableau)“. Les dépenses relatives à la préretraite solidarité et la préretraite progressive n'ont pas été éliminées, vu leur impact négligeable.

27. Il résulte du tableau ci-avant que le fonds pour l'emploi prend chaque année en charge plus d'un milliard de LUF au titre du financement de la préretraite. Il convient néanmoins de remarquer que ce montant ne couvre pas le coût total de la préretraite. En effet, s'y ajoutent depuis 1993 les parts des caisses de pension.

Du tableau 12, il se dégage que la seule caisse de pension des employés privés a versé plus de 1,5 milliard de LUF au fonds pour l'emploi en guise de participation aux dépenses de préretraite.

Tableau 3: Participation de la CPEP au financement de la préretraite des employés privés

en millions de LUF

<i>Année</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Nombre de bénéficiaires (employés privés)</i>	<i>Coût annuel moyen par bénéficiaire</i>
1993*	109,0	232	/
1994	355,7	258	1,4
1995	371,8	287	1,3
1996	420,1	286	1,5
1997**	285,5	262	/

Source: CEP•L.

* mois de novembre et de décembre

** mois de janvier à septembre inclus

On peut admettre que l'AVI prend en charge à peu près un montant identique à celui de la CPEP.

Ceci étant, on peut estimer le coût total de la préretraite à charge des assurances sociales volet pension depuis 1993 à quelque 3 milliards de LUF.

Tableau 4: Coût total estimé de la préretraite

en millions de LUF

	<i>CPEP</i>	<i>AVI</i>	<i>Fonds pour l'emploi</i>	<i>Total</i>
1992	/	/	1.682,0	1.682,0
1993	109,0	109,0	1.845,0	2.063,0
1994	355,7	355,7	1.165,0	1.876,4
1995	371,8	371,8	1.228,9	1.972,5
1996	420,1	420,1	1.364,9	2.205,1

Source: CEP•L.

En partant de ces prémisses, on peut dire que le coût total de la préretraite s'établit pour 1996 à 2,2 milliards de LUF, dont 1,3 milliard de LUF sont payés par le fonds pour l'emploi et 840 millions de LUF par les caisses de pension.

Afin d'améliorer la transparence des dépenses du fonds pour l'emploi, les contributions des caisses de pension devraient y figurer comme recettes, ce qui permettrait de faire figurer également les charges totales du côté des dépenses.

Il n'en reste pas moins que la prise en charge de la préretraite par les caisses de pension constitue une opération étrangère à leur objet et peut être qualifiée par d'aucuns comme un détournement de fonds.

S'agissant d'un instrument de crise, la préretraite devrait être entièrement à charge du fonds pour l'emploi.

4.2.2. Autres mesures en faveur des chômeurs âgés

28. La prolongation de la période d'indemnisation et les aides à l'embauche de chômeurs de longue durée sont deux mesures qui s'adressent principalement aux chômeurs âgés.

La première mesure prévoit une extension de la période maximale d'indemnisation de 12 à 24 mois pour un salarié âgé de plus de 55 ans. Elle est aussi prolongée à 24 mois pour un salarié âgé de plus de 50 ans qui a travaillé au moins 30 ans, à 21 mois en cas de 25 ans d'activité et à 18 mois en cas de 20 années d'activité.

L'impact de cette mesure ne ressort pas des données publiées par le fonds pour l'emploi.

En ce qui concerne les aides à l'embauche de chômeurs de longue durée, les montants y relatifs inscrits au fonds pour l'emploi sont de 0,8 million de LUF en 1994, de 4,3 millions de LUF en 1995 et de 27,8 millions de LUF en 1996.

Malgré cette augmentation, l'impact de cette mesure reste limité.

29. Contrairement aux jeunes chômeurs et aux chômeurs âgés, le législateur n'a pas prévu des mesures spécifiques „efficaces“ pour combattre le chômage de la génération d'âge de 30 à 50 ans.

Les dépenses totales pour des mesures spécifiques destinées à la catégorie d'âge citée sous rubrique sont passées de 172,4 millions de LUF en 1990 à 1.466,6 millions de LUF en 1996. Cette explosion des dépenses s'explique par des mesures spécifiques destinées au personnel de la WSA et notamment à celui de la sidérurgie.

Si on fait abstraction de ces mesures, il ne reste que certaines mesures dont l'impact est minime, voire nul:

- les aides à la création d'entreprises par les chômeurs;
- les aides à la mobilité, et ceci malgré une campagne publicitaire de la part de l'ADEM;
- la mise au travail de chômeurs.

Les seules mesures ayant eu un quelconque impact sont les indemnités de réemploi et les actions générales de formation. Les dépenses de ces mesures s'élevaient en 1994 à 35,7 millions de LUF, en 1995 à 63,2 millions de LUF et en 1996 à 100,1 millions de LUF.

30. Sur base de ces données, on doit conclure que la politique d'insertion pour la catégorie d'âge de 30 à 50 ans était jusqu'à aujourd'hui un échec.

Il faut dès lors se résigner à la constatation que la seule mesure „efficace“ à leur égard est le paiement d'une indemnité de chômage.

Or, l'indemnisation passive développe une culture du non-travail et d'assistés, dangereuse pour la société.

La Commission européenne, dans une proposition du 1er octobre 1997 sur les lignes directrices pour la politique d'emploi des Etats membres en 1998, appelle „à l'abandon des mesures passives de soutien au revenu au profit de politiques proactives afin de maximiser le rendement des dépenses budgétaires existantes“.

D'après la Commission, il s'agit de privilégier des politiques actives par rapport aux politiques d'indemnisation passive du chômage. Cela permettrait d'utiliser de manière productive les ressources financières disponibles et de mobiliser les personnes en situation de chômage.

En matière de chômage, on devrait radicalement changer de cap au lieu d'attendre passivement chaque mois les chiffres du marché de l'emploi en espérant sinon une réduction, du moins une stagnation.

31. Si l'on dit changer de cap, cela veut dire passer du „welfare“ au „workfare“.

Au lieu de faire bénéficier les chômeurs de l'indemnité de chômage perçue comme une prestation d'une assurance sociale, comme l'assurance maladie ou l'assurance pension, il faudrait astreindre les bénéficiaires „à faire quelque chose“ en participant par exemple à des mesures d'insertion ou des mesures de formation.

Introduire une optique du „workfare“ présuppose le renforcement du volet formation et la promotion de l'optique insertion, telle qu'elle est pratiquée pour les jeunes chômeurs.

Mieux vaut „interrompre“ les phases de chômage, soit par un travail intérimaire, soit par une mesure de formation, ou une mesure d'insertion afin de maintenir „l'employabilité“ du chômeur que d'attendre passivement l'emploi stable.

4.3. Pour une économie d'insertion et une économie solidaire notamment au niveau communal

32. Notre dispositif en matière de lutte contre le chômage a trop souffert d'interventions tous azimuts de responsables préoccupés du court terme.

Sans mesures spécifiques pour combattre le chômage, ce dernier, s'il ne continue pas à s'accroître, va de toute façon se maintenir pour des décennies à un niveau très élevé.

Même un taux de croissance économique de 2% à 3% ne suffirait pas pour réduire à terme le chômage d'une manière sensible.

33. Une structure cohérente de mesures, qui ne sont pas limitées dans le temps vu la pérennité du problème, est absolument nécessaire pour éviter une autre dégradation au niveau du marché de l'emploi.

Des mesures spécifiques doivent être introduites sur deux niveaux: économie d'insertion et économie solidaire (tiers secteur).

L'économie d'insertion, comportant des stages et des mesures de formation, devrait jouer le rôle d'un secteur de transition vers l'économie de marché.

L'économie d'insertion n'a donc qu'une position d'économie intermédiaire favorisant des „postes de travail“ ou „de formation“ limités dans le temps et destinés à déboucher sur des emplois permanents en entreprise.

Cette transition vers l'emploi pérenne construit dans les faits „un tiers secteur institutionnel parapublic“ dans lequel les individus se trouvent catégorisés selon leur degré d'employabilité.

L'effet ou l'impact des mesures prévues dans une telle sphère de transition serait facilement „mesurable“: voir les mesures actuellement en vigueur pour les jeunes chômeurs.

L'économie solidaire regroupe l'ensemble de ce qu'on appelle le social au sens large: prendre en charge matériellement, moralement, intellectuellement les enfants, les adolescents et les personnes âgées, les malades et les infirmes et même les adultes actifs, c'est-à-dire les instruire, les soigner et les distraire.

Quant à l'économie solidaire, elle ne saurait être analysée comme constituant une „économie-balai“ qui ramasserait les laissés-pour-compte de la compétitivité.

L'économie solidaire ne peut consister à créer des entreprises non rentables, sauf s'il s'agit d'entreprises qui sont financées par l'Etat ou les communes pour faire du travail social, en intégrant les populations marginales, dans une intention de pure solidarité.

34. Les *autorités locales*, c'est-à-dire les communes, devraient intervenir d'une manière plus active dans le cadre des mesures à introduire en vue de favoriser l'économie d'insertion et l'économie solidaire.

A cet effet, la CEP•L propose la création d'un „service chômage“ (ou la désignation d'une personne responsable) dans toutes les communes même les plus petites.

L'ADEM devrait transmettre chaque mois à chaque commune une liste nominale des chômeurs qui habitent le territoire de la commune, sous réserve toutefois de l'accord du chômeur. Ainsi les responsables au niveau local pourraient, le cas échéant, envisager soit des mesures de formation, soit des mesures de mise au travail temporaire pour aider „leurs chômeurs“. Afin d'éviter une divulgation trop large de ces listes sur la place publique, elles devraient être adressées, comme courrier confidentiel, aux bourgmestres qui devraient juger des suites à donner.

Sur base de ces propositions et sur base des expériences faites au niveau de l'initiative „Objectif: Plein emploi“, on pourrait créer au niveau communal des structures d'insertion et d'économie sociale formant et/ou employant les habitants en difficulté.

Une initiative à relever est certes le concept „Objectif: Plein emploi“ élaboré par l'association sociale pour jeunes et l'OGB•L.

Cette initiative offre un cadre aux communes d'oeuvrer en étroite collaboration avec les entreprises en faveur de la formation et de la mise au travail des jeunes chômeurs pour faciliter leur réinsertion sur le marché du travail.

La CEP•L propose d'étendre, d'une manière poussée, cette initiative aux chômeurs âgés qui connaissent des difficultés de trouver un emploi dans le secteur marchand.

Ces derniers peuvent ainsi interrompre des périodes de chômage. Le contact avec le monde du travail est, du moins temporairement, rétabli. En plus, des phases d'activité même limitées dans le temps permettent aux chômeurs qui n'ont plus droit à une indemnité de chômage, de constituer de nouveau un tel droit.

Afin de contrecarrer l'accroissement du chômage intellectuel, les mesures de mise au travail devraient être axées, de manière plus poussée, sur des activités non manuelles.

Une autre proposition ponctuelle qui devrait être rangée dans les mesures d'insertion est la „neutralisation“ des *périodes de formation* au niveau du chômage. En d'autres termes, la période indemnisée devrait être prolongée des périodes de formation.