



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 20 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
- Examen du volet « travail et emploi »
2. 7158 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 14 novembre 2016 concernant la protection de la sécurité et de la santé des salariés contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail
- Examen de l'avis du Conseil d'État (16.01.2018)
- Examen d'une prise de position du gouvernement (22.03.2018)
- Examen et approbation d'un projet d'avis
3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
- Examen du volet « sécurité sociale »
4. Suite des travaux du 19 juin 2018 relatifs aux projets de loi 7119, 7242, 7311 et à l'avant-projet de loi sur les modifications en matière d'assurance-dépendance
5. Divers

*

Présents : M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, remplaçant M. Alexander Krieps, M. Aly Kaes, Mme Josée Lorsché

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

Mme Isabelle Schlessler, Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gérard Anzia, M. Félix Eischen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Alexander Krieps, M. Edy Mertens, M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. 7300 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)**

Examen du volet « travail et emploi »

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire constate d'emblée que le rapport 2017 de Madame la Médiateure fait état de certaines difficultés relatives au reclassement professionnel et à l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem). Monsieur le Ministre estime que, vu le très grand nombre d'actes posés par l'Adem, il n'est guère surprenant que certaines réclamations se font jour. Dans l'ensemble, les relations entre son ministère et l'Adem avec l'Ombudsman sont très bonnes, notamment dans la mesure où l'on essaie d'adresser et de régler le plus tôt possible tous les problèmes et malentendus qui peuvent éventuellement surgir.

Madame la Directrice de l'Adem prend position quant aux éléments du rapport de l'Ombudsman qui concernent plus particulièrement son administration. Elle confirme les dires de Monsieur le Ministre en ce qui concerne les bonnes relations que l'Adem entretient avec l'institution du Médiateur, et qui sont marquées par une volonté de dialogue.

Madame la Directrice de l'Adem signale que le rapport 2017 de l'Ombudsman fait parfois état de situations qui n'ont pas fait l'objet d'une saisine écrite de l'Adem. Ainsi, d'une manière générale, est évoqué un problème de délais d'avis médicaux. Tel genre de situations n'a pas été porté à la connaissance de l'Adem.

Le rapport de Madame la Médiateure fait état de demandeurs d'emplois qui désirent changer leur conseiller. Madame la Directrice n'exclut pas qu'il puisse y avoir dans certains cas des raisons motivées pour demander un tel changement. La ligne poursuivie par l'Adem est toutefois de ne pas accéder à de telles demandes, notamment en vue de maintenir une mainmise sur l'organisation interne de l'administration qui serait, dans le cas contraire, fortement perturbée. L'oratrice informe encore qu'au-delà du principe évoqué, les différents cas sont tout de même considérés, et, le cas échéant, peuvent donner lieu à une réunion de concertation à laquelle assistent un chef d'agence, le conseiller et le demandeur concerné. En règle générale, le problème à la source de la demande de changement de conseiller y est résolu. L'oratrice souligne que cette façon de procéder rencontre l'approbation de Madame la Médiateure.

Un autre point soulevé par le rapport de l'Ombudsman concerne les délais de paiement de l'indemnité compensatoire dans le cas d'un reclassement professionnel. Madame la Directrice de l'Adem rappelle que, depuis la réforme du reclassement en 2016, l'administration recueille les informations au sujet des nouveaux revenus perçus par les personnes reclassées directement auprès du Centre commun de la sécurité sociale. Or, il s'écoule d'habitude un certain temps avant que les employeurs déclarent ces nouveaux revenus, ce qui a comme conséquence des retards de paiement des indemnités par l'Adem qui peuvent en effet atteindre deux à trois mois. L'Adem y a remédié en instaurant un système d'avances pour couvrir les trois premiers mois. Il peut alors arriver que les concernés peuvent, le cas échéant, recevoir des avances trop élevées par rapport à la somme due, ce qui implique qu'il

faudrait procéder à des remboursements, respectivement, les indemnités qui suivent la phase des avances peuvent être diminuées des montants versés en trop. Les concernés en sont informés. Madame la Directrice donne encore à considérer que par le biais du projet de loi 7309 au sujet du dispositif du reclassement interne et externe¹, le système de paiement de l'indemnité compensatoire sera réformé et grandement simplifié de sorte à pouvoir éviter le problème des délais de paiement.

Le rapport de l'Ombudsman fait encore état d'un cas où un salarié, dont l'entreprise est tombée en faillite, n'a pas reçu d'indemnité de chômage en raison du fait que l'entreprise l'employait de façon illégale. La situation n'était pas apparente parce que ce salarié était inscrit à la sécurité sociale. Madame la Directrice de l'Adem précise au sujet de ce cas, que son administration a l'obligation de vérifier la légalité des situations avant d'autoriser le paiement d'indemnités, alors qu'un tel contrôle ne s'impose pas aux instances de la sécurité sociale. Dans le cas d'espèce, il n'est pas possible à l'Adem de prendre en charge les créances dont il est question. Finalement, dans ce cas précis, il est apparu que la déclaration d'entrée du salarié auprès du Centre commun de la sécurité sociale comportait une erreur. Elle a pu être redressée et le cas particulier, dont question, est désormais résolu.

Le rapport 2017 de l'Ombudsman fait, en relation avec les services de l'Adem, encore état de la situation de personnes reclassées dont l'évaluation médicale a montré qu'elles étaient de nouveau aptes à retravailler. La question est posée de savoir si l'Adem fait suffisamment d'efforts pour les réintégrer sur le marché du travail. Madame la Directrice de l'Adem signale à cet égard différents efforts entrepris par ses services. Elle met en exergue l'existence du COSP² qui offre des formations ciblées. L'Adem organise de multiples lieux et moments de rencontre entre demandeurs d'emplois et employeurs. Le pourcentage des personnes jadis reclassées et de nouveau aptes au travail, qui se sont vues assigner au moins un emploi correspond à la moyenne des assignations pour les autres catégories de demandeurs.

Monsieur le Président de la commission conclut que les explications fournies par Madame la Directrice de l'Adem au sujet des différents cas dont fait mention le rapport de l'Ombudsman sont pertinentes et logiques et, en conséquence, donnent satisfaction à la commission.

2. 7158 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 14 novembre 2016 concernant la protection de la sécurité et de la santé des salariés contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à transposer en droit national la directive 2017/164/UE de la Commission du 31 janvier 2017 établissant une quatrième liste de valeurs limites indicatives d'exposition professionnelle et de remplacer l'annexe I du règlement grand-ducal du 14 novembre 2016 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques.

¹ Projet de loi 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe

² Centre d'orientation socio-professionnelle

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire explique que l'objectif en est d'assurer une meilleure protection des salariés contre des substances nocives sur leur lieu de travail. Monsieur le Ministre signale que cette directive est en l'occurrence, transposée dans les délais par le règlement grand-ducal sous rubrique.

Echange de vues

De l'échange de vues se dégagent les éléments suivants :

- il apparaît que des communes font procéder à des contrôles de certaines substances par le biais d'organismes agréés, distincts de l'Inspection du Travail et des Mines et qui utilisent comme seuils de référence des seuils préconisés par l'Organisation Mondiale de la Santé. Il appert que les contrôles obligés doivent s'orienter selon les dispositions légales en vigueur, à savoir, celles qui seront désormais renforcées par le dispositif du règlement grand-ducal sous rubrique. Ce sont ces seuils qui génèrent des conséquences et qui mettent en jeu les responsabilités des parties ;

- les seuils définis dans le règlement grand-ducal sous rubrique proviennent des services spécialisés de la Commission de l'Union européenne et peuvent différer de seuils proposés par l'Organisation Mondiale de Santé ;

- l'organe de contrôle des seuils officiels est l'Inspection du Travail et des Mines.

Les membres de la commission sont unanimement d'accord pour approuver les termes du règlement grand-ducal qui leur est soumis pour avis et de recommander à la Conférence des Présidents de donner son aval au projet de règlement grand-ducal 7158.

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Examen du volet « sécurité sociale »

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale souligne que ses services entretiennent une bonne relation avec l'Institution de l'Ombudsman.

Monsieur le Ministre prend position quant aux différents cas relevés par le rapport du Médiateur :

Le rapport 2017 de l'Ombudsman relève un cas du domaine d'activité de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP). Le problème consisterait en ce que la CNAP aurait procédé au retrait de la pension d'invalidité temporaire alors que la commission médicale du Parlement européen (le Parlement européen étant l'employeur) aurait reconnu l'assuré invalide à titre permanent. Dans le cas d'espèce, il n'existe aucun instrument de coordination entre le régime général luxembourgeois et le régime de pension du Parlement européen. La CNAP est tenue d'appliquer les dispositions concernant les conditions médicales définies à l'article 187 du Code de la sécurité sociale sur base des décisions du Contrôle médical de la sécurité sociale, qui, en exécution de l'article 419 du Code de la sécurité sociale, est exclusivement compétent pour se prononcer sur l'état de santé des assurés et dont les avis s'imposent à la CNAP.

Le Médiateur relève un problème dans le fait que la CNAP décide de n'octroyer les effets légaux à un partenariat étranger qu'à partir de la date de l'inscription auprès du parquet général et non à partir de la date de l'enregistrement du partenariat à l'étranger. Le Ministre de la Sécurité sociale constate que les cas relevés dans le rapport 2017 du Médiateur sont tous des exemples où la reconnaissance du partenariat étranger conduit exclusivement à des avantages. Or, il est à relever qu'en matière d'assurance pension, la reconnaissance du partenariat étranger peut conduire aussi bien à des avantages (octroi de droits) qu'à des désavantages (suppression de droits). À noter, à titre d'exemple : l'octroi d'une pension de survie en cas de décès du partenaire (art. 195 CSS) et le retrait de la pension de survie d'un conjoint ou partenaire décédé (art.197 CSS). Ainsi, se rallier à la position selon laquelle le partenariat étranger produirait des effets à partir de sa date d'enregistrement à l'étranger et non à partir de la date d'inscription auprès du parquet général luxembourgeois peut conduire en matière d'assurance pension à des conséquences désavantageuses dans le chef des personnes concernées.

Un représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » donne à considérer dans ce contexte qu'il apparaît que différentes administrations adoptent des interprétations divergentes. L'orateur rappelle que le Conseil supérieur de la sécurité sociale est saisi d'une affaire qui relève des considérations qui viennent d'être détaillées. Monsieur le Ministre est d'avis qu'il faut en effet que les administrations suivent les mêmes interprétations. Il est d'accord qu'il convient d'attendre le jugement du Conseil supérieur de la sécurité sociale en avant d'arrêter une interprétation en la matière.

Le rapport 2017 du Médiateur fait état d'un cas de figure où il s'agit de déterminer la fin du droit à l'indemnité pécuniaire de maladie. Or, en règle générale, la détermination de la fin du droit à l'indemnité pécuniaire de maladie s'avère complexe étant donné la multiplicité des facteurs l'impactant. Le cas de figure visé étant particulièrement complexe en raison d'un concours de circonstances, notamment la faillite de l'employeur, ce qui impliquait trois institutions de sécurité sociale différentes, outre la CNS, la Caisse nationale d'assurance pension et le Centre commun de la sécurité sociale. Si, dans les 90 % des cas, la détermination de la fin du droit à l'indemnité pécuniaire de maladie ne pose pas problème, les 10 % qui subsistent restent difficiles du fait que :

- les périodes à l'origine du calcul peuvent être des périodes continues ou des périodes discontinues ;
- selon les informations fournies par l'assuré dans le cadre d'oppositions et recours, le Contrôle médical de la sécurité sociale peut revenir sur sa décision initiale et accorder de manière rétroactive une ou plusieurs périodes d'incapacité de travail, ce qui, le cas échéant, impacte le moment de l'atteinte de la 52^{ème} semaine ;
- le calcul de la fin de droit à l'indemnité pécuniaire de maladie s'effectue individuellement pour chaque mois pour lequel une incapacité de travail est déclarée en prenant en compte toutes les périodes d'incapacité de travail intervenues au cours des 104 semaines passées. Le fait que la période des 104 semaines considérée pour le calcul de la fin du droit varie d'un mois à l'autre explique l'écart éventuel au niveau de l'atteinte de la fin de la 52^{ème} semaine.
- en cas de recours introduits par la personne protégée à l'encontre d'une décision de refus d'indemnisation de la CNS, il y a lieu d'attendre qu'ils soient tranchés par la juridiction compétente avant de

pouvoir déterminer la fin de la 52^{ème} semaine.

Le Médiateur relève dans son rapport que plusieurs kinésithérapeutes se sont manifestés parce que les paiements de la CNS avaient du retard et ne correspondaient pas à ce que les kinésithérapeutes avaient facturés à la CNS. La CNS n'avait pas fourni d'explications quant aux honoraires contestés et non payés aux kinésithérapeutes concernés. Cette situation est survenue depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 de la nouvelle convention entre la CNS et l'association luxembourgeoise des kinésithérapeutes. Il s'agissait de problèmes au niveau informatique auprès de la CNS. Ces problèmes ont trouvé une solution au courant de l'année 2017. Le Médiateur suggère qu'il aurait été utile de procéder par le paiement d'avances.

Monsieur le Ministre rappelle qu'il incombe d'une part à la CNS et d'autre part également à l'association luxembourgeoise des kinésithérapeutes d'informer sur d'éventuels problèmes issus de l'application de la convention. L'orateur constate que des campagnes d'informations ont été entreprises par la CNS. Monsieur le Ministre constate que même si la CNS accusait un retard dans le traitement des fichiers de facturation au courant des premiers mois de 2017, il y a lieu de préciser que dans la grande majorité des cas les paiements aux kinésithérapeutes ont néanmoins été effectués endéans le délai conventionnel prévu. Dans les quelques cas exceptionnels où le paiement de la CNS est effectivement intervenu avec retard, la CNS a versé des intérêts de retard. Le paiement d'avances, tel que suggéré par le Médiateur, est une procédure à laquelle la CNS n'a recours que lorsque le cadre légal ou conventionnel le permet.

Le rapport du Médiateur fait état d'un problème récurrent qui est celui des contestations relatives à des refus de prise en charge d'un transport en ambulance. À ce sujet, la CNS plaide en faveur du respect des dispositions statutaires en vigueur. Elle considère une régularisation « ex post » en cas de non-respect des démarches administratives au détriment de la personne protégée comme difficilement justifiable étant donné que l'application risquerait d'être arbitraire. Monsieur le Ministre rappelle à ce sujet que le médecin doit indiquer qu'une personne doit être couchée pour le transport dans une ambulance, autrement il convient de considérer qu'il s'agit d'un transport en taxi, non remboursé par l'assurance maladie.

Quant aux demandes d'autorisation préalable en vue d'une consultation à l'étranger, la CNS a adapté sa pratique administrative suite aux modifications statutaires en la matière, entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2017. Une consultation est devenue possible sans autorisation au préalable, mais elle sera remboursée suivant les modalités et tarifs luxembourgeois.

Concernant le problème soulevé dans le rapport du Médiateur relatif au redressement de cotisations sociales, il est à préciser que le problème ne concerne que les non-salariés ayant entamé ou terminé leur activité indépendante à une date précise qui ne se situe pas au 1^{er} jour d'un mois, respectivement au dernier jour d'un mois en cas d'arrêt de l'activité indépendante. Dans ce cas, et seulement pour le mois fractionné en question, le calcul ordinaire du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) résultait dans des cotisations afférentes erronées. Monsieur le Ministre indique que le CCSS se mettra en rapport avec les services de l'Ombudsman pour rechercher une solution.

Dans son rapport, le Médiateur estime que le Centre commun de la sécurité

sociale devrait vérifier si le salarié dispose d'une autorisation et travaille réellement pour l'entreprise qui fait une demande d'affiliation auprès de ses services. En matière d'affiliation à la sécurité sociale, le Centre commun de la sécurité sociale se voit contraint de procéder avec une affiliation pour toute personne travaillant contre rémunération, indépendamment du fait que le salarié détienne ou non un permis de travail ou que l'employeur ait effectué les démarches nécessaires auprès de l'Adem avant de recruter un ressortissant d'un pays tiers. Il n'appartient pas non plus au CCSS d'opérer en tant qu'extension de la direction de l'immigration en cette matière et il ne peut point se saisir d'un contrôle qui est de la compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le problème majeur en relation avec le Conseil arbitral de la sécurité sociale (CASS), relevé par le Médiateur, provient du fait qu'il manque à l'heure actuelle de personnel. Il s'ensuit des retards dans le traitement des dossiers. En 2017 et 2018, deux juges supplémentaires ont été engagés pour arriver à évacuer les dossiers plus rapidement. Le CASS se propose d'engager encore deux greffiers et une personne de la carrière administrative. Dès que ce nouveau personnel aura intégré le CASS et sera opérationnel, on peut espérer que les délais de traitement des dossiers se réduiront sensiblement.

Le Médiateur a saisi récemment l'IGSS d'un problème qui concerne la position de l'IGSS selon laquelle le Contrôle médical de la sécurité sociale ne peut saisir la Commission mixte en vue d'un reclassement professionnel que dans la mesure où la personne concernée se trouve à ce moment dans une période de maladie. L'IGSS estime que lorsque la personne concernée est au travail, il appartient au médecin du travail de saisir la Commission mixte. L'IGSS, dont le service juridique est en train d'étudier de façon approfondie la question, proposera au Médiateur une entrevue afin de trouver une solution au problème soulevé.

4. Suite des travaux du 19 juin 2018 relatifs aux projets de loi 7119, 7242, 7311 et à l'avant-projet de loi sur les modifications en matière d'assurance-dépendance

Les travaux sur les projets de loi sous rubrique ayant été évacués lors de la réunion précédente, il ne fut pas nécessaire d'y apporter une suite.

5. Divers

Aucun point ne fut traité sous la rubrique « divers ».

Le Secrétaire-Administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et
de la Sécurité sociale,
Georges Engel