



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

Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 6 et 11 mai 2021 et de la réunion jointe du 26 avril 2021**
2. **7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles

- Examen du volet « emploi et travail » du rapport d'activité de l'Ombudsman
3. **7764 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal**

- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'État (23.03.2021)
- Désignation d'un Rapporteur
4. **Divers**

*

Présents : M. Guy Arendt remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Carlo Back, Mme Myriam Cecchetti, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

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

M. Marco Estanqueiro, M. Tom Oswald, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Vanessa Tarantini, collaboratrice du rapporteur, de la fraction LSAP
M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, Mme Carole Hartmann

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 6 et 11 mai 2021 et de la réunion jointe du 26 avril 2021

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés à la fin de la présente réunion.

2. 7764 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal

Monsieur le Président de la commission, Georges Engel, s'étant excusé en raison d'un retard dû à sa participation à une réunion de la Conférence des Présidents, c'est un des Vice-Présidents de la commission, Monsieur le Député Marc Spautz, qui commence à présider la présente réunion.

La commission est d'accord pour modifier l'ordre du jour de la réunion et commence avec le point 3 consacré au projet de loi 7764 portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal.

Un collaborateur du ministère du Travail présente l'objet de ce projet de loi.

La loi en projet vise à modifier la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal (SIS) afin d'alléger les obligations de révision pesant sur ces sociétés.

L'orateur explique qu'au départ, il fut envisagé de procéder à une réforme plus large de la loi du 12 décembre 2016 prémentionnée, mais en raison de la crise pandémique, le coût financier qui pèse sur les SIS dans le contexte de la révision de leur situation financière est jugé disproportionné et il est à prévoir que les SIS les plus jeunes auront encore plus de difficultés de se conformer à leurs obligations de révision. De ce fait, cet élément de réforme fut avancé et constitue donc l'objet du projet de loi sous examen.

Au lieu de concevoir une aide spécifique qui ne servirait qu'à financer la prestation du réviseur d'entreprises, le projet de loi se propose d'alléger les obligations de révision pour réduire les coûts auxquels doivent faire face cette catégorie d'entreprises en introduisant des seuils déterminant l'intervention de tiers indépendants dans le cadre des obligations générales de transparence visées par la loi.

Par conséquent, les micro-SIS avec un chiffre d'affaires ou un actif net très réduit (en-dessous de 100.000 euros) ne seront plus obligés de recourir à un

réviseur d'entreprises. Le rapport du réviseur d'entreprises sera quant à lui remplacé par un rapport financier annuel établi par un commissaire aux comptes pour les SIS dont le chiffre d'affaires ou l'actif net se situe entre 100.001 et 1.000.000 d'euros ou par un réviseur d'entreprises agréé lorsque ce montant dépasse le million d'euros.

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, Dan Kersch, précise qu'il a en effet été question d'une réforme plus large de la loi du 12 décembre 2016 prémentionnée, mais qu'il convient de coordonner cette réforme avec une réforme de la loi sur les a.s.b.l. Il y a donc un besoin de se concerter avec le ministère de la Justice qui travaille sur l'élaboration de la réforme relative aux a.s.b.l.

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi sous examen a été élaboré très rapidement et qu'il vise à éviter aux SIS de faire face à de sérieux problèmes financiers. Environ 30 SIS sont concernées par le projet de loi. L'orateur constate que le Conseil d'État, dans son avis du 23 mars 2021, n'a pas d'observations fondamentales à faire à l'égard de la loi en projet.

Sur proposition de Monsieur le Député Claude Haagen, la commission désigne son Président, Monsieur Georges Engel, comme rapporteur pour le projet de loi 7764.

3. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Monsieur le Vice-Président de la commission, Marc Spautz, lance la discussion au sujet de l'examen des cas d'espèce en matière de travail et d'emploi relevés dans le rapport 2019 de l'Ombudsman et il souhaite la bienvenue à Madame la Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), Isabelle Schlessler.

Monsieur le Ministre du Travail, Dan Kersch, constate que le rapport de l'Ombudsman ne relève que très peu de situations concernant le volet travail et emploi. Il n'y a quasiment aucune observation faite à l'égard du fonctionnement du ministère du Travail lui-même. Par ailleurs, Monsieur le Ministre salue le fait que d'éventuels conflits ont pu être résolus sans l'intervention de l'Ombudsman.

Quant à l'ADEM, Monsieur le Ministre souligne l'excellente relation entre les responsables de cette administration et l'institution de l'Ombudsman. Il existe des contacts réguliers entre le Médiateur, Madame Claudia Monti, et la Directrice de l'ADEM, Madame Isabelle Schlessler. L'orateur relève encore que l'ADEM est une grande administration appelée à traiter des milliers de dossiers. Vu la concertation avec l'Ombudsman, il fut possible de régler d'office des situations conflictuelles avant qu'elles n'aient pu prendre de l'ampleur. Au final, il subsiste peu de cas problématiques.

Monsieur le Ministre ne connaît pas tous les cas d'espèce et il constate aussi qu'un certain nombre de ces cas font l'objet d'un recours en justice. Il demande aux membres de la commission de lui poser des questions ciblées au sujet des cas d'espèce qui les intéressent le plus.

Monsieur le Président de la commission parlementaire, Georges Engel, a entretemps rejoint la réunion. Il remercie le Vice-Président Marc Spautz pour avoir présidé au début de la présente réunion.

Monsieur le Député Paul Galles, en sa qualité de rapporteur pour le débat d'orientation relatif au rapport 2019 de l'Ombudsman demande que l'on parcoure ce rapport avant d'en venir à des questions plus précises.

Madame la Directrice de l'ADEM résume les cas d'espèce dont fait particulièrement état le rapport de l'Ombudsman.

Un premier cas a trait à un refus des indemnités de chômage complet en raison de l'existence d'une autorisation d'établissement. Madame la Directrice de l'ADEM précise que la loi prévoit le refus des indemnités dès l'ors qu'il existe une autorisation d'établissement, car il faut considérer dans ces cas que le demandeur d'emploi n'est plus disponible pour le marché de l'emploi, ce qui est pourtant une condition nécessaire pour obtenir une indemnité de chômage complet. Il existe encore une nuance, à savoir, si le concerné informe l'ADEM sur les revenus issus de son activité d'indépendant, ceux-ci peuvent être simplement déduits de l'indemnité de chômage.

Dans le premier cas d'espèce, l'ADEM estimait que le concerné avait manqué d'informer l'ADEM de l'existence de son autorisation d'établissement. Or, il est apparu que le formulaire relatif à la demande d'une indemnité de chômage n'est pas précis et manque d'informer qu'une demande en cours pour une autorisation d'établissement doit également être renseigné. L'ADEM a jugé que le concerné était de bonne foi. Au vu de la confusion créée, l'ADEM a accepté de changer son formulaire afin d'éviter tout malentendu entre l'administration et l'administré. Par ailleurs, le réclamant a eu droit à ses indemnités de chômage complet. Le Médiateur salue cette réponse constructive.

Un deuxième cas d'espèce relevé par le Médiateur concerne un demandeur d'emploi qui a réactivé son autorisation d'établissement, mais sans générer des revenus. N'ayant déclaré cette réactivation à l'ADEM, celle-ci a considéré que le concerné avait fait une fausse déclaration. L'ADEM a maintenu sa position car les concernés sont obligés de communiquer à l'ADEM tout changement de leur situation. La Commission spéciale de réexamen auprès de l'ADEM a confirmé la position de l'administration. L'affaire est à présent pendante devant le Conseil arbitral et l'ADEM attend une décision de sa part.

Un autre cas d'espèce a trait à la disponibilité d'un demandeur d'emploi pour le marché du travail. Les demandeurs d'emploi sont en effet tenus de répondre aux assignations qui leur sont faites. En l'occurrence, une personne concernée n'avait pas répondu au téléphone lorsqu'un employeur potentiel tentait de la contacter. L'ADEM a constaté que ce n'était pas la première fois que cela arrivait et elle appliquait la législation et a clôturé le dossier. Madame la Directrice de l'ADEM concède que l'on peut discuter du laps de temps endéans duquel un employeur doit tenter de contacter la personne concernée. En l'occurrence, il s'agissait de trois heures. L'oratrice estime qu'un employeur ne devrait pas être tenu de tenter de contacter un demandeur pendant une semaine entière. L'oratrice est convaincue du bien-fondé de la décision prise dans ce cas d'espèce.

Un autre cas ayant trait à la disponibilité pour le marché de l'emploi met en jeu les courriels adressés par l'ADEM aux demandeurs d'emploi. En l'occurrence, l'ADEM avait demandé à la personne concernée si elle était d'accord d'être jointe via un courriel – ce qui présente l'avantage d'assurer

une grande rapidité et facilité des procédures. Autrement, il conviendrait de procéder par des courriers postaux recommandés. Dans le cas sous examen, une dame concernée affirmait ne pas avoir reçu de courriel de la part de l'ADEM, or, elle n'a pas su prouver ses dires. Madame la Directrice de l'ADEM relève qu'il appartient en principe à cette personne de faire recours contre la décision de l'administration de refuser l'indemnité de chômage. Or, les délais prévus pour un tel recours ont été dépassés, ce que Madame la Directrice regrette car il aurait été intéressant de disposer d'une jurisprudence en la matière.

La question est importante. L'ADEM essaie de trouver des solutions praticables et envisage par exemple la mise sur pied d'un portail qui permettrait aux demandeurs d'emploi d'y trouver les assignations au lieu que celles-ci doivent leur être envoyées soit par la poste, soit par le moyen d'un courriel.

Finalement, Madame la Directrice de l'ADEM constate que l'envoi de courriels, auxquels les concernés donnent leur accord, n'a posé - à quelques exceptions près - pas de problème au fil des années.

Monsieur le Ministre du Travail propose que pour présenter la prise de position du ministère par rapport aux cas d'espèce qui ont trait au reclassement professionnel, un autre collaborateur du ministère prenne la relève.

Ce collaborateur soulève un cas où la Commission mixte en charge du reclassement professionnel avait commis une erreur. En effet, un salarié devait selon une décision de cette commission être reclassé en externe, alors que son employeur était d'accord avec un reclassement interne. La décision de ladite commission fut rectifiée et l'employeur a pu aménager le poste de travail selon les besoins de son salarié.

Un autre cas d'espèce a trait à une erreur reprochée au départ à la Commission mixte. Au bout d'une période prolongée d'incapacité de travail, le médecin du travail a demandé un reclassement professionnel interne pour le réclamant. La Commission mixte a fait droit à cette demande. Or l'employeur n'était pas d'accord avec ce reclassement et le réclamant ne se sentait pas capable de reprendre son travail. Le réclamant a ainsi, dans une première phase, pris des congés et a ensuite fait un recours contre la décision de reclassement professionnel interne. A la fin de la période de congés prévue, le salarié a informé son employeur qu'il avait l'intention de reprendre le travail. L'employeur a refusé une telle reprise en invoquant l'article L. 551-10 du Code du travail selon lequel le contrat de travail est suspendu jusqu'au jour où le recours intenté par le salarié est définitivement vidé. Le réclamant a donc décidé de retirer son recours. Malgré ce retrait, la Commission mixte a décidé d'annuler sa décision précédente et de refuser le reclassement professionnel interne. La nouvelle décision annule et remplace la première décision. La Commission mixte a constaté dans sa nouvelle décision que l'employeur n'occupe régulièrement pas plus de 25 salariés et que l'employeur n'avait pas marqué son accord pour procéder au reclassement professionnel interne. Ce reclassement n'aurait donc jamais dû être accordé. Etant donné que le médecin du travail ne pouvait alors pas encore saisir la Commission mixte pour un reclassement professionnel externe, le Contrôle médical de la sécurité sociale a ensuite saisi la Commission mixte. Suite à cette saisine, la Commission mixte a décidé le reclassement externe du réclamant. L'intéressé

a ainsi pu bénéficier de l'indemnité professionnelle d'attente à partir de ce moment-là. Le droit à cette indemnité ne pouvait pas rétroagir. Or, comme le contrat de travail du réclamant était suspendu en vertu des articles L. 121-8 et L. 551-10 du Code du travail, l'employeur n'a pas payé de salaire à partir du recours intenté par son salarié. Suite à l'intervention de l'employeur et sur base de certificats émis par le Centre commun de la sécurité sociale, la Commission mixte n'avait d'autre choix que d'annuler sa première décision. Il s'est donc avéré que l'erreur n'était pas imputable à la Commission mixte.

L'orateur explique ensuite que le partage des compétences entre la Commission mixte de reclassement et l'ADEM a été considérablement modifié dans le cadre de la réforme de 2019 en ce qui concerne certaines dispositions en matière de reclassement professionnel¹. L'ADEM a ainsi repris la compétence de la Commission mixte en ce qui concerne les indemnités compensatoires. De plus, ces indemnités peuvent à présent être augmentés des primes et hausses salariales accordées par l'employeur, alors que celles-ci devaient en être déduites auparavant. Ce qui n'a pas changé est l'obligation d'une seconde carte d'impôt pour les bénéficiaires d'une indemnité compensatoire. Il s'agit d'une situation qui dépend du droit fiscal, où il est jugé que les concernés ont deux employeurs distincts. Les problèmes et réclamations y liés dépassent les compétences du Ministère du Travail.

Concernant les retards de paiement des indemnités compensatoires, l'orateur affirme que tout un chacun en est conscient. Il précise d'ailleurs que l'on tente d'y remédier par le versement d'avances effectuées par l'ADEM. Or, cette administration a besoin de disposer des fiches de paie pour effectuer le calcul des indemnités compensatoires. Les employeurs disposant de deux mois avant de remettre ces fiches, des retards surviennent. Le système des avances tente de compenser les retards survenus pour le moins en partie.

Quant à l'indemnité professionnelle d'attente, suivant les dispositions d'avant la réforme prémentionnée de 2019, le salarié, arrivé en fin de ses droits de chômage, pouvait en bénéficier s'il pouvait se prévaloir d'une aptitude d'au moins 10 ans au dernier poste de travail, cette aptitude doit être constatée par le médecin du travail. Le salarié y avait droit également lorsqu'il pouvait se prévaloir d'une ancienneté de service d'au moins 10 ans. Ces seuils ont été ramenés à 5 ans par ladite réforme.

Les salariés reclassés en interne bénéficient d'une protection d'une année contre un licenciement, à moins qu'il ne s'agisse d'un licenciement collectif ou d'un licenciement en raison de la cessation d'une activité d'entreprise. Dans ces cas, le salarié reclassé en interne sera assimilé à un salarié reclassé en externe, bénéficiant alors du statut de personne reclassée en externe.

Monsieur le Député Paul Galles affirme que les explications qui viennent d'être données aident à mieux comprendre les cas d'espèce relevés par le

¹ Loi du 24 juillet 2020 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

Médiateur dans son rapport sur l'année 2019. Monsieur le Député se penche plus particulièrement sur les aspects de la procédure appliquée par l'ADEM pour vérifier la disponibilité des bénéficiaires d'une indemnité de chômage pour le marché du travail – condition nécessaire à l'obtention et au maintien d'une telle indemnité.

Madame la Directrice de l'ADEM informe les membres de la commission que, dans les cas d'espèce, les services de l'ADEM sont renseignés par les employeurs au sujet d'une réponse non donnée de la part d'un demandeur d'emploi. Ensuite, les concernés sont convoqués à l'ADEM pour vérifier s'il y a une raison impérative les ayant empêchés de donner suite à une assignation. L'oratrice souligne que lors de l'examen de la situation, le bon sens prévaut pour apprécier les raisons d'empêchement évoquées par les personnes concernées. En cas de sanction, c'est-à-dire de retrait de l'indemnité de chômage, les concernés ont une possibilité de recours, d'abord devant la Commission spéciale de réexamen et ensuite devant le Conseil arbitral.

Monsieur le Ministre du Travail explique encore qu'en cas de retrait d'une indemnité de chômage, les concernés peuvent s'adresser à l'Office national d'inclusion sociale (ONIS). Il importe de constater qu'une condition préalable pour obtenir une aide de la part de l'ONIS y est également la disponibilité pour le marché de l'emploi.

Madame la Directrice de l'ADEM répond à une question supplémentaire de Monsieur le Député Paul Galles qu'environ 250 à 300 refus de travail par an mènent à un retrait de l'indemnité de chômage. Le chiffre exact sera communiqué ultérieurement aux membres de la commission. L'ADEM ne transmet pas d'office les personnes concernées par le retrait d'une indemnité de chômage aux services de l'ONIS.

Madame la Directrice précise encore que, dans le cadre d'une procédure qui vise à déterminer si les demandeurs d'emploi sont employables, il apparaît que 55 % des concernés sont considérés comme employables et, dès lors, leur dossier est géré par l'ADEM, pour les 45 % restants, considérés dans le cadre de cette procédure comme non-employables, leur dossier est géré par l'ONIS.

Monsieur le Député Marc Spautz donne encore à considérer qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi se voient privés temporairement de leur indemnité de chômage, ceci en guise de sanction pour ne pas avoir répondu à toutes les obligations leur imparties.

Madame la Directrice de l'ADEM précise à ce sujet qu'il s'agit en effet des situations où les demandeurs d'emploi ne répondent pas à une convocation. Il s'agit alors de suspensions en cascade de l'indemnité, c'est-à-dire d'abord d'une suspension de deux semaines, et ensuite, en cas de récidive, d'une suspension d'un mois. L'oratrice souligne qu'il convient de distinguer les deux cas de figure. Celui des sanctions temporaires qu'elle vient de préciser, et celui du refus de travail qui mène à la suppression complète de l'indemnité de chômage. L'oratrice transmettra également les chiffres relatifs aux sanctions temporaires aux membres de la commission.

4. Divers

Il n'y a aucun élément discuté sous le point « divers ».

Luxembourg, le 10 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

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