



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

Procès-verbal de la réunion du 01 juin 2023

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 8016 **Projet de loi portant modification :**
1° du Code du travail ;
2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil ("work-life balance")
- Rapporteur: M. Dan Kersch

- Examen et adoption de propositions d'amendements
2. 8017 **Projet de loi portant modification:**
1° des articles L. 233-16 et L. 621-3 du Code du travail ;
2° de l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
("Pappecongé")
- Rapporteur: M. Dan Kersch

- Examen et adoption de propositions d'amendements
3. **Divers**

*

Présents : Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Dan Kersch, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber

M. Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Tom Oswald, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Roberta Pinto, M. Joé Spier, Mme Christine Thinnes, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Marc Hansen

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Commission

*

- 1. 8016** **Projet de loi portant modification :**
1° du Code du travail ;
2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil ("work-life balance")

Monsieur le Président Dan Kersch constate que lors de la réunion précédente, qui a eu lieu le 25 mai 2023, les projets de loi 8016 et 8017 ainsi que les amendements suggérés à leur sujet ont été largement discutés. A présent, la commission est saisie d'une série de questions formulées par écrit par Madame la Députée Carole Hartmann, questions qui se concentrent sur le projet de loi 8016 et les propositions d'amendements y afférentes.

Madame la Députée Carole Hartmann explique que ses questions concernent en effet lesdits amendements relatifs au projet de loi 8016 et reprennent en partie des questions posées par les différentes chambres professionnelles.

Concernant l'amendement 1 qui avait été suggéré à la commission, et qui concerne une opposition formelle du Conseil d'État, l'oratrice constate que l'on se propose à supprimer la nécessité de présenter une attestation médicale dans le cas d'une demande pour un congé de force majeure. Or, si tel devait être le cas, comment peut-on motiver l'absence et comment peut-on la contrôler, demande Madame Hartmann. Elle voudrait savoir quels seraient alors les moyens dont peuvent disposer encore les employeurs. Ces questions ont trait au souci d'éviter d'éventuels abus. Madame la Députée signale que dans leur avis commun, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent le même genre de questions et s'interrogent en particulier si la gestion et le contrôle en relation avec le congé de force majeure pourraient s'effectuer par des instances publiques.

Monsieur le Ministre du Travail, Georges Engel, rappelle qu'au départ, le ministère avait envisagé de demander une attestation médicale. Or, le Conseil d'État avait relevé que cette exigence allait à l'encontre de la directive

européenne, que le projet de loi 8016 doit transposer en droit national. Le Conseil d'État a d'ailleurs formulé une opposition formelle à cet égard. Donc, en conséquence, il fallait s'abstenir à demander une attestation médicale.

Monsieur le Ministre rappelle que les salariés peuvent s'absenter de leur travail en raison d'une maladie et qu'une attestation médicale ne leur est réclamée que dès le troisième jour d'absence. Par ailleurs, en ce qui concerne le « cas de force majeure », il convient de signaler que la force majeure est définie comme étant un événement imprévisible, urgent, et qu'il s'agit d'une occurrence pénible. Il s'agit donc d'une situation très spécifique.

Concernant un contrôle public, la directive interdit expressément de tels contrôles. Il s'ensuit qu'il n'est pas possible d'exiger une attestation médicale ou d'avoir recours à un quelconque contrôle public de ce genre d'absences.

Quant à la définition d'un cas de force majeure, on pourra aussi se référer utilement aux dictionnaires de la langue française.

Une fonctionnaire du ministère donne à considérer que si deux personnes devaient invoquer un cas de force majeure pour obtenir le congé y afférent, ils s'en priveraient pour les douze mois à venir, ce qui n'est pas fort utile, voire peu intelligent de leur part.

Monsieur le Président de la commission estime que le Conseil d'État va loin en s'opposant formellement en raison de l'exigence d'une attestation médicale. L'orateur est plutôt d'avis que la directive européenne est muette à ce sujet et n'induit pas forcément la conclusion à laquelle arrive le Conseil d'État. Si un salarié devait solliciter abusivement ledit congé, l'employeur a toujours les moyens habituels pour le sanctionner, le cas échéant, pense l'orateur. Monsieur Kersch signale de même que les tribunaux jugeront les situations particulières qui pourraient se poser et connaîtront dans les différents cas d'espèce les circonstances qui définissent un cas de force majeure.

Madame la Députée Carole Hartmann évoque à l'égard de l'amendement 2, qui fut proposé aux membres de la commission, et qui assure le droit des fonctionnaires publics de solliciter les nouveaux congés introduits par le projet de loi 8016, que les fonctionnaires publics ont également droit à un congé social et à un congé pour convenance personnelle. L'oratrice demande si les modalités d'obtention de tous ces congés sont clairement séparées et distinctes.

Monsieur le Ministre du Travail signale que pour le congé social évoqué ainsi que pour la convenance personnelle, il faut soumettre un certificat médical, ce qui n'est pas le cas pour demander un congé en cas de force majeure.

Monsieur le Président rappelle que la convenance personnelle n'est pas un droit mais une faculté, ce qui la distingue d'un congé pour force majeure.

Madame la fonctionnaire du ministère rappelle que l'obtention d'un congé pour force majeure n'est possible que si une situation de force majeure existe. Il n'est dès lors pas possible de bénéficier d'abord d'un congé social et de le prolonger en sus par un congé de force majeure.

Par contre, souligne Monsieur le Ministre, l'inverse est possible, à savoir solliciter d'abord un congé pour force majeure et demander ensuite un congé social.

Monsieur le Président ajoute qu'une convenance personnelle peut être un cas de force majeure, mais pas l'inverse.

Madame la Députée Carole Hartmann en arrive à l'article 6*bis*, inséré au projet de loi par un amendement gouvernemental. Elle soulève qu'à cet endroit, des renvois à tous les congés exceptionnels se heurtent à des renvois à des congés qui sont plus précisément et limitativement énumérés. L'oratrice demande des précisions à cet égard, à l'instar des chambres professionnelles des employeurs.

Monsieur le Ministre Georges Engel rappelle que l'amendement gouvernemental visé consacre le remboursement de 50 pour cent des coûts dans le cas des congés nouvellement introduits. Concernant le remboursement, un renvoi à d'autres congés avait été fait.

Madame la fonctionnaire du ministère rappelle qu'il y a à ce sujet un parallélisme entre le projet de loi 8016 et le projet de loi 8017, qu'il convient de considérer. Avec l'article 6*bis* du projet de loi 8016 on ajoute au seul congé de paternité, ayant fait l'objet d'un remboursement à l'employeur de la part de l'État, deux autres congés pour lesquels les employeurs peuvent être remboursés. Cette décision découle des discussions tripartites avec les partenaires sociaux. En conséquence, un amendement gouvernemental a prévu de remplacer dans le texte une référence au seul congé de paternité par une référence à tous les congés exceptionnels qui bénéficient d'une participation financière de l'État.

A cela s'ajoutent les formules flexibles de recours auxdits congés, notamment pour le congé de paternité, le congé d'accueil, le congé de l'aidant et le congé de force majeure.

Aux yeux du Conseil d'État, la manière de renvoyer à ces congés, telle que retenue par le libellé de l'article 6*bis*, n'était pas suffisamment clair. Dès lors, il a fallu clarifier le renvoi vers les points 2,7,9 et 10 qui définissent à l'article L. 233-16 du Code du travail les congés exceptionnels visés et énumérés ci-avant. Il s'agit donc des congés pour lesquels est prévu un remboursement aux employeurs de la part de l'État.

Monsieur le Président Dan Kersch poursuit l'examen des suggestions d'amendements et constate que la commission avait déjà retenu l'option de réagencer l'article L. 233-16 du Code du travail, alors qu'il s'agit d'un amendement d'une certaine longueur.

Monsieur le Ministre Georges Engel confirme qu'il s'agit d'un article dont la longueur est impressionnante. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on tente de mieux structurer cet article du Code du travail en le subdivisant en huit paragraphes, ce qui devrait en améliorer la lisibilité.

La fonctionnaire du ministère signale que le Conseil d'État propose dans son avis relatif au projet de loi 8016 de regrouper les dispositions relatives au remboursement opéré dans le cas des deux nouveaux congés que le projet de loi vise à introduire au Code du travail. La Haute Corporation suggère même de

fusionner les alinéas relatifs à ces dispositions. L'oratrice explique que l'on a tenté d'y répondre dans le sens du Conseil d'État, mais qu'il s'est avéré qu'il s'agit d'un exercice fort délicat, source d'imprécisions et d'erreurs qui rendent de plus la lecture de l'article L. 233-16 encore moins aisée. A titre d'exemple, l'oratrice signale qu'il existe dans l'un et l'autre cas des délais de forclusion, l'un de cinq mois, l'autre de six mois, ce qui rend la formulation d'un libellé fusionné fort hasardeuse.

Le but étant de faciliter à l'administré et à l'employeur le recours à ces passages du Code du travail, et d'obtenir un degré de clarté dépourvu de sources d'erreur, l'amendement suggéré se limite à réagencer les alinéas de l'article L. 233-16 en les répartissant en huit paragraphes.

Monsieur le Président constate que cette façon de faire est en effet beaucoup plus claire et facile à approcher. Il demande aux membres de la commission s'ils sont d'accord pour que l'article L. 233-16 du Code du travail soit réagencé selon la finalité décrite.

Madame la Députée Carole Hartmann confirme que l'article prémentionné devient en effet bien plus lisible. Elle rend attentif aux renvois dans les différents alinéas de l'article L. 233-16 du Code du travail qu'il faudra adapter à la nouvelle structuration.

Tel sera le cas, confirme la fonctionnaire du ministère.

Madame la Députée Carole Hartmann ajoute encore quelques questions de nature générale.

Madame la Députée demande s'il est possible de passer d'un congé d'aidant à un congé pour force majeure si les raisons qui induisent le recours à ces congés le permettent.

Monsieur le Ministre répond qu'il est possible d'envisager la situation d'une personne qui a fait une chute, qui se rend à l'hôpital et qui en ressort en chaise roulante. Dans ce genre de situations, il est possible de solliciter un congé pour force majeure au départ et de recourir par la suite à un congé d'aidant. L'inverse n'est guère possible.

La fonctionnaire du ministère confirme ces dires en soulignant que le recours au congé pour raison de force majeure est toujours lié à la motivation et une situation d'urgence exceptionnelle.

Madame la Députée Carole Hartmann s'étonne ensuite que la définition retenue dans la loi en projet pour qualifier les membres de famille soit aussi restrictive. Elle en demande les raisons.

Monsieur le Ministre estime qu'il s'agit d'une question fort pertinente. Or, le Luxembourg se doit de transposer en droit national la directive européenne qui prévoit ces nouveaux congés, ce qui réduit en effet le champ d'application ainsi prévu.

Il ressort de la discussion qui s'ensuit qu'il serait intéressant de pouvoir étendre la définition aux membres de famille dont le lien de parenté est celui du premier degré.

Monsieur le Ministre et la fonctionnaire du ministère rappellent qu'aller au-delà de la directive signifierait que la Cour européenne de justice devrait remettre en question le texte de la directive élaboré par la Commission de l'UE.

Monsieur le Député Charles Margue intervient pour dire qu'en pratique et en règle générale, les vieilles personnes sont soignées par la belle-fille, or le texte de loi exclut une telle situation pour pouvoir invoquer les congés visés.

Monsieur le Président demande aux membres de la commission s'ils veulent soit se tenir au texte de la directive, soit élargir le cercle des bénéficiaires en étendant la définition de la famille. Il s'agit en l'occurrence d'un choix politique.

Monsieur le Député Charles Margue concède que l'exemple qu'il vient de donner concerne souvent des gens qui ne travaillent plus.

Monsieur le Ministre Georges Engel donne à considérer qu'il serait certes intéressant de pouvoir tenir compte de toutes les formes possibles de composition familiale, telles qu'elles existent aujourd'hui. L'orateur craint cependant de s'exposer dans ce cas au reproche d'avoir transposé la directive européenne de manière erronée.

Madame la Députée Carole Hartmann précise qu'elle voulait seulement évoquer la situation des grands-parents et des petit-enfants mais qu'elle n'entendait pas soulever une considération à travers toutes les formes possibles de familles recomposées. Toutefois, elle estime important de s'en rendre compte et de rester attentif aux différents cas de figure qui peuvent survenir.

Monsieur le Président Dan Kersch constate que les membres de la commission veulent donc s'en tenir à la définition issue de la directive européenne, mais qu'il faudra dorénavant chercher à mieux définir ce qu'il convient d'entendre par famille, notamment en relation avec d'éventuels projets liés à la compétence du ministère de la Famille et surtout en relation avec la Caisse de l'avenir des enfants.

Madame la Députée Carole Hartmann en vient à un autre point : elle constate que le congé pour raison de force majeure est fondé sur un événement qui survient subitement alors que le congé de l'aidant est planifiable. L'oratrice demande si, partant, il ne faudrait pas considérer des délais de préavis différenciés suivant les situations en question.

Monsieur le Ministre du Travail estime que le congé de l'aidant n'est en fait pas toujours planifiable. A titre d'exemple, l'orateur évoque la situation d'une personne ayant subi une opération à l'hôpital et nécessitant des soins à son domicile. Monsieur le Ministre souligne qu'une telle personne peut, d'un jour à l'autre, être renvoyé de l'hôpital et que ce moment n'est justement pas planifiable pour la personne concernée.

La fonctionnaire du ministère rappelle qu'on a aligné les délais de préavis sur l'exigence de produire un certificat de maladie. En cas de maladie, il faut informer le jour même l'employeur – condition retenue pour les deux nouveaux congés, alors que dès le troisième jour de maladie, il faut soumettre une attestation médicale – condition retenue pour le congé de l'aidant.

Madame Hartmann demande encore si la situation de l'indépendant est visée à ce sujet. Tel n'est pas le cas, précise Monsieur le Ministre.

La fonctionnaire du ministère rappelle que les indépendants ne sont visés que pour les congés de paternité et d'accueil.

Madame la Députée estime que le sujet est à reconsidérer sous l'aspect de l'équité de traitement envers les indépendants.

Les nouveaux congés, celui de force majeure et celui de l'aidant, donnent droit à un certain nombre de jours de congé défini par rapport à une période de 12 mois. Madame la Députée Carole Hartmann demande des précisions relatives à la computation des périodes si, par exemple, une personne bénéficie d'abord d'un contrat de travail à durée déterminée de six mois et ensuite travaille en intérim sur une période de huit mois. Qui comptabilise ces périodes, aimerait savoir Madame la Députée.

La fonctionnaire du ministère précise que le calcul s'opère à chaque fois en considérant les derniers 12 mois écoulés. Quant à la question de savoir de quelle manière l'employeur peut connaître l'état des congés pris, il faut constater que cela n'est guère possible si l'on se met dans sa situation. Or, le ministère du Travail est en connaissance de la situation et comptabilise les remboursements demandés dans les différents cas de figure. Un nouvel employeur, auprès duquel le salarié a repris un nouvel emploi, ne peut et ne doit pas être au fait de la situation. Mais en l'occurrence, il y va aussi de la responsabilité du salarié qui devrait assurer la gestion de ses congés au fil du temps.

Si un congé pour raison de force majeure était indûment sollicité par le salarié pour une seconde fois, le ministère serait amené à refuser le remboursement de sa participation au financement de ce congé. L'employeur en serait averti et il aura les moyens habituels prévus par le Code du travail pour réagir en conséquence. L'employeur peut, le cas échéant, décider de ne pas rémunérer son salarié pendant une telle période, parce qu'il ne sera en tant que patron, pas remboursé par l'Etat.

Monsieur le Ministre souligne qu'il appartient également au salarié de respecter la loi et de ne pas essayer d'en abuser.

La fonctionnaire du ministère signale que le salarié a de plus la possibilité de s'enquérir auprès du ministère de l'état de ses congés s'il devait en avoir perdu la trace.

Monsieur le Ministre confirme que le ministère en a une connaissance bien exhaustive.

Madame la Députée Carole Hartmann relève encore que le salarié, pour solliciter les congés visés alors qu'il travaille dans des formules souples, doit justifier d'une ancienneté de six mois et demande s'il n'est pas envisageable de considérer une durée d'ancienneté plus élevée.

Monsieur le Ministre signale que cette durée d'ancienneté à considérer ressort de la directive européenne.

Madame la Députée Carole Hartmann demande si les formules souples permettent une flexibilité accrue en ce qui concerne le temps de travail des salariés.

Monsieur le Ministre Gorges Engel rappelle qu'avec l'introduction des deux nouveaux congés au travers le projet de loi 8016, on transpose une directive européenne, fondée sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. On ne s'apprête pas à régler la thématique de la flexibilisation du temps de travail. A ce sujet, il existe la loi de 2016 sur le temps de travail¹ et les plans d'organisation du travail (POT), rappelle Monsieur le Ministre, qui demande ensuite ce qu'il faut entendre par flexibilité du temps de travail. Madame la Députée évoque en réponse les horaires mobiles.

Les horaires mobiles font partie intégrante du système des plans d'organisation du travail, signale le Ministre.

Monsieur le Président Dan Kersch rappelle lui aussi que la directive européenne qu'il s'agit de transposer en droit national est relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et n'est pas faite pour flexibiliser davantage les temps de travail. En l'occurrence, la directive et le projet de loi sous examen confèrent au salarié un droit pour demander les congés visés, alors qu'une flexibilité poussée à l'extrême s'imposerait de manière absolue, ce qui serait toute autre chose.

Monsieur le Président remercie Madame la Députée Carole Hartmann pour le précieux travail de préparation qu'elle avait effectué. Il demande si les membres de la commission ont encore d'autres questions qu'ils voudraient poser.

Tel n'est pas le cas et Monsieur le Président procède au vote sur la dernière version des amendements suggérés. Ceux-ci sont adoptés à l'unanimité.

**2. 8017 Projet de loi portant modification:
1° des articles L. 233-16 et L. 621-3 du Code du travail ;
2° de l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
("Pappecongé")**

Concernant le projet de loi 8017, aucune question n'est soulevée. Les membres de la commission acceptent unanimement la dernière version des amendements proposés relatifs au projet de loi 8017.

Sur ce, les lettres d'amendements relatifs aux deux projets de loi traités lors de la présente réunion pourront être finalisées et envoyées au Conseil d'État.

3. Divers

Monsieur le Président Dan Kersch informe les membres de la commission que la prochaine réunion aura lieu le 8 juin 2023 et qu'elle sera dédiée à l'examen et l'approbation d'un projet de rapport relatif au projet de loi 7890 sur l'introduction d'un droit à la déconnexion ainsi que sur la discussion et l'approbation d'un projet de rapport relatif à la finalisation des travaux de la

¹ Loi du 23 décembre 2016 concernant l'organisation du temps de travail et portant modification du Code du travail

sous-commission « télétravail ». Il s'agira d'une visioconférence qui débutera à 10 :30 heures.

Luxembourg, le 19 juin 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact