

## Commission du Travail

### Procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2024

#### Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 6 mars, du 18 juin et du 15 juillet 2024**
2. **Examen des rapports annuels 2022 et 2023 de l'Ombudsman**
3. **Les congés collectifs (suite à la demande du 4 septembre 2024 de mise à l'ordre du jour, émanant du groupe parlementaire LSAP)**
4. **Divers**

\*

Présents : M. Guy Arendt remplaçant Mme Corinne Cahen, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Claire Delcourt remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Kemp, Mme Paulette Lenert remplaçant M. Claude Haagen, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Marc Spautz, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Georges Mischo, Ministre du Travail

M. Marco Boly, Directeur de l'Inspection du Travail et des Mines (ITM)

Mme Isabelle Schlessler, Directrice de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM)

M. Joé Spier, Mme Sarah Brock, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Corinne Cahen, M. Mars Di Bartolomeo, M. Claude Haagen

\*

Présidence : M. Marc Spautz, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 6 mars, du 18 juin et du 15 juillet 2024**

Les projets de procès-verbal sous rubrique ont été approuvés

**2. Examen des rapports annuels 2022 et 2023 de l'Ombudsman**

Les membres de la Commission du Travail ont examiné les rapports d'activité de l'Ombudsman en présence de Monsieur le Ministre du Travail, Georges Mischo, et des responsables de l'Agence pour le Développement de l'Emploi et de l'Inspection du Travail et des Mines. Madame la Rapportrice des projets 8362 et 8393 correspondants aux rapports de l'Ombudsman était également présente à la réunion.

**Recommandation n° 60 - INTERIM**

La Commission du Travail s'est entre autres penchée sur la recommandation n° 60 de l'Ombudsman.

Cette recommandation a trait au non-respect des dispositions applicables en matière de renouvellement d'un contrat de mise à disposition d'un travailleur intérimaire.

L'Ombudsman avait été saisi par un réclamant qui s'était vu refuser des indemnités de chômage. L'ADEM avait en effet argumenté que l'administré ne remplissait pas la condition de stage prévue à l'article L. 521-6 du Code du travail en vertu duquel il faut avoir travaillé pendant au moins 26 semaines (182 jours de calendrier) au cours des douze mois précédant le jour de l'inscription comme demandeur d'emploi. L'ADEM indiquait que le réclamant n'avait travaillé que 21 semaines au cours de la période de référence. De fait, le réclamant avait travaillé pour une société de travail intérimaire qui le mettait à disposition de la même société cliente pendant presque un an. Il n'a pas toujours travaillé pendant tout le mois, mais le requérant estimait avoir rempli la condition de stage. Il s'avère que la société de travail intérimaire n'a affilié le réclamant que pour les jours effectivement travaillés et l'a désaffilié même pour les jours de repos, le privant ainsi de couverture sociale pour les jours de repos ainsi que de son droit aux indemnités de chômage. En l'espèce, même si le refus des indemnités de chômage par l'ADEM était justifié, l'ADEM, après rectification de la situation par l'employeur, était en mesure d'accorder le bénéfice des indemnités de chômage.

L'Ombudsman recommande au ministère du Travail de bien vouloir rappeler à tout entrepreneur de travail intérimaire les dispositions applicables en matière de renouvellement d'un contrat de mise à disposition et de s'assurer, pour autant que possible, de leur respect.

Lors de l'analyse de la situation par la Commission du Travail, il est apparu que le ministère du Travail procède déjà de façon récurrente à des rappels afin que les entreprises de travail intérimaire respectent le Code du Travail. Toutefois, dans le cas d'espèce évoqué, les périodes étaient effectivement insuffisantes. Si après intervention de l'ADEM auprès d'un employeur, des pièces sont fournies qui témoignent d'une situation d'embauche et si ces pièces sont vérifiées, l'ADEM peut en tenir compte. Lors de l'analyse par la Commission du Travail, il est également souligné qu'une responsabilité particulière semble incomber au Centre commun de la sécurité sociale qui devrait constater les pratiques décrites et arriver à réagir en conséquence. La Commission du Travail étant sensible à cette situation, elle retient de vouloir saisir la commission parlementaire compétente sur ce point, c'est-à-dire la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale.

## Réclamations en relation avec l'ADEM

Madame Isabelle Schlessler, Directrice de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM), s'est penchée sur les deux cas d'espèce mis en exergue dans le rapport d'activité de l'Ombudsman relatif à l'année 2022. Elle a informé d'emblée que dans la grande majorité des cas, l'ADEM a réussi à clarifier les différents cas d'espèce portés devant l'Ombudsman, témoignant ainsi de l'existence d'une bonne relation avec l'institution.

Concernant le premier cas d'espèce évoqué dans le rapport relatif à l'année 2022, il a trait à un refus de toute indemnisation pour cause de présomption de mauvaise foi dans le chef de l'administré qui semblait vouloir refuser un emploi qualifié approprié. L'Ombudsman reproche dans ce contexte à l'ADEM d'avoir privilégié une position rigide, radicale et focalisée exclusivement sur la stricte interprétation des renseignements fournis sur un formulaire, dont l'administré n'a, selon des explications livrées *ex post*, ni mesuré l'importance, ni la portée. La responsable de l'ADEM estime les mots employés par l'Ombudsman trop fort, ceci d'autant plus que la situation a finalement connu une issue favorable pour l'administré et que l'ADEM fait un effort pour rendre désormais les formulaires incriminés plus clairs, notamment dans une version digitale, en y énumérant l'ensemble des cas de figure qui peuvent s'appliquer aux administrés.

Suite à une question de la Rapportrice des projets 8362 et 8393, il est précisé que le besoin de guider les administrés dans leur démarche pour remplir adéquatement un formulaire s'avère être très important.

Un second cas évoqué dans le rapport sur l'année 2022 a trait à la notion d'emploi approprié. Suite aux explications fournies par l'ADEM à l'Ombudsman, celui-ci n'a plus insisté à poursuivre le dossier.

Les membres de la Commission du Travail n'ont pas eu d'autres questions relatives aux explications données sur les cas d'espèce signalés dans le rapport 2022.

Quant au rapport relatif à l'année 2023, l'Ombudsman fut saisi d'un cas où un employeur pensait recevoir une participation aux frais salariaux d'une personne en reclassement interne, de l'ordre de 50 % à 70 % des dépenses totales, mais où il n'en a reçu que 10 %. L'explication donnée par la responsable de l'ADEM consiste à préciser qu'il convient de considérer non pas l'ancienne activité mais l'activité nouvelle pour déterminer la part que l'ADEM verse à l'employeur. De plus, il convient de constater que cette part, qui est censée compenser la perte de productivité du travailleur reclassé en interne, est allouée *in fine* sur un avis du médecin de contrôle de l'ADEM, indépendamment d'une appréciation faite en premier lieu par les conseillers de l'ADEM. La Commission du Travail prend acte du fait que désormais l'ADEM enjoint à ses conseillers de s'abstenir à présenter des taux de compensation afin d'éviter ainsi les malentendus à la base du cas présenté par l'Ombudsman.

Un autre cas d'espèce a trait à la perte du statut de personne en reclassement professionnel. L'administré avait – pour la première fois en dix ans – omis par mégarde de donner suite à une assignation. L'ADEM était obligée de suspendre son dossier pendant deux mois, étant donné que le fait de ne pas répondre à une assignation est considéré comme un refus de travail. Or, la suspension temporaire du dossier auprès de l'ADEM entraîne la perte définitive du statut de personne en reclassement professionnel et donc aussi la perte de l'indemnité d'attente payée par la CNAP. La Commission du Travail a pris acte du fait que l'Ombudsman plaide dans ce contexte en faveur d'une dissociation des sanctions de l'ADEM et de la perte du statut de

personne en reclassement professionnel.

### **Réclamations en relation avec l'ITM**

Monsieur le Directeur de l'Inspection du Travail et des Mines, Marco Boly, se distance de l'affirmation de l'Ombudsman suivant laquelle l'ITM donnerait très souvent lieu à des réclamations quand il s'agit des amendes par lesquelles l'ITM sanctionne des entreprises. L'orateur relève que pour l'année 2022, sur un total de 2.400 amendes, seulement 19 ont fait l'objet d'une démarche auprès de l'Ombudsman, dont 9 concernaient des situations liées au détachement. Pour l'année 2023, 15 cas furent portés devant l'Ombudsman sur un total de 3.298 amendes décidées par l'ITM. Le montant des amendes peut s'étendre entre 252 euros et 25.000 euros. L'ITM en décide en considérant les circonstances, la gravité et le comportement des responsables d'entreprises. Le montant moyen des amendes était en 2022 de 3.500 euros et en 2023 de 2.500 euros.

Le responsable de l'ITM explique le fonctionnement de son administration. Il souligne que l'ITM ne sanctionne pas immédiatement un comportement fautif. Dans un premier temps, l'ITM donne conseil et assistance aux entreprises. S'il y a un contrôle, et si une infraction est constatée, l'ITM émet une injonction, assortie de délais pour permettre aux entreprises de régulariser la situation visée. Ce n'est que par la suite que l'ITM peut décider d'une amende. Une opposition à une telle décision reste possible. Par la suite, l'amende peut être maintenue, annulée ou son montant peut être réduit. Il subsiste ensuite la possibilité d'un recours gracieux. Suite auquel peut être décidé soit de maintenir l'amende, soit de la retirer, soit d'en réduire le montant. Après un tel parcours, il existe encore la possibilité de porter la question devant un tribunal ou devant l'Ombudsman. Le Directeur de l'ITM constate que souvent, ces possibilités de recours ne sont pas utilisées et que bon nombre d'entreprises prennent le raccourci qui consiste à s'adresser immédiatement à l'Ombudsman.

La situation des Résidents de pays tiers (RPT) et la situation dans le cadre du détachement est régie à la base par des directives européennes, qui imposent des montants d'amendes entre 5.000 et 10.000 euros dans le premier cas et à partir de 5.000 euros dans le second cas, laissant ainsi peu de marge de manœuvre à l'ITM quant à la fixation d'un montant.

Le Directeur de l'ITM estime que les contrôles et injonctions sont aussi des mesures préventives qui peuvent contribuer au soutien des entreprises en leur permettant de se mettre en conformité. Quant à l'approche par rapport aux PME, l'ITM a le moyen de tenir compte des contraintes financières d'entreprises de taille modeste en adaptant en conséquence le montant d'une éventuelle amende.

La Commission du Travail en prend acte.

Concernant les reproches figurant au rapport 2023 de l'Ombudsman, suivant lesquels l'ITM n'aurait pas suffisamment informé au préalable les viticulteurs sur les conditions d'emploi de travailleurs saisonniers, le responsable de l'ITM fait remarquer que ce reproche n'est pas soutenable dans la mesure où de nombreuses réunions d'information sur la législation en vigueur ont eu lieu. Il appert encore que pour ce qui est des retards auprès du Service de Santé au Travail Multisectoriel (STM), il suffit à présent que l'employeur soit en mesure de prouver qu'il y ait sollicité un rendez-vous pour l'examen d'un travailleur saisonnier, même si ce dernier n'a pas pu y accéder à temps, avant d'entamer son travail pendant les vendanges.

En ce qui concerne la définition d'un cadre légal clair quant à la notion de travail

clandestin, le Directeur de l'ITM confirme que la base légale remonte à 1970, et que seulement deux critères sont à observer, à savoir : disposer d'une autorisation d'établissement et être inscrit comme salarié auprès des organes de sécurité sociale. Le responsable de l'ITM confirme l'utilité de définir des critères plus précis. En attendant, lorsqu'il s'agit par exemple de trancher si des personnes occupées à travailler sur un chantier privé rendent un service à une connaissance ou s'ils s'y trouvent pour effectuer clandestinement un « travail au noir », l'appréciation qu'en fait l'ITM suit en général la fréquence des constats sans que l'on ne puisse se référer à des critères exacts. La Commission du Travail prend acte de la conclusion du Directeur de l'ITM, qu'en l'état des choses, il appartient aux tribunaux de trancher les différents cas d'espèce.

### **3. Les congés collectifs (suite à la demande du 4 septembre 2024 de mise à l'ordre du jour, émanant du groupe parlementaire LSAP)**

Monsieur le Président Marc Spautz rappelle que le groupe politique LSAP a demandé dans une lettre du 4 septembre 2024 que soit mis à l'ordre du jour de la présente réunion le sujet du congé collectif du secteur du bâtiment, ceci à la suite de propos exprimés publiquement par Monsieur le Ministre du Travail pendant la période estivale. Monsieur le Président donne la parole à Monsieur le Député Georges Engel du LSAP pour exposer les raisons de la demande évoquée et pour soulever les questions qui s'y rattachent.

Monsieur le Député Georges Engel se réfère à une interview du 14 août 2024 sur RTL *Radio Lëtzebuerg*, lors de laquelle Monsieur le Ministre du Travail avait exprimé sa conviction selon laquelle le congé collectif d'été pratiqué dans le secteur du bâtiment n'était plus de notre temps (« *nët méi zäitgeméiss* »). Monsieur Engel estime pour sa part que, même si le Ministre avait été pris de surprise par la question de la journaliste, il aurait pu répondre que le congé collectif est une chose appréciable, qu'il n'y a pas lieu d'y toucher et que de toute façon, il appartient aux partenaires sociaux de régler de telles questions.

L'orateur estime qu'en effet, le congé collectif en question est un succès dont bénéficient les salariés de ce secteur d'activité. Ils ont pendant trois semaines en été et deux semaines en hiver la possibilité de récupérer d'un travail fort éprouvant. En été, les températures élevées rendent le travail sur les chantiers particulièrement pénible. A plus de 30 C°, couler du béton s'avère en plus difficile d'un point de vue technique. La sécheresse fait son reste. Monsieur Engel constate encore qu'il n'existe aucune demande pour annuler le congé collectif des quelques 25.000 salariés du secteur du bâtiment. Par ailleurs, ce congé est aussi dans l'intérêt des employeurs de ce secteur, estime l'orateur. Un congé collectif leur permet de disposer de la nécessaire assurance pour mettre en place une organisation et planification efficaces des chantiers. Lors de la période de congé, il n'y a pas de souscriptions qui seraient lancées. Les PME actives dans le secteur pâtiraient de l'absence du congé collectif en raison de l'éclatement de leurs équipes, qui en résulterait. Georges Engel constate encore que même l'entrepreneur Roland Kuhn, Président de la Fédération des entreprises luxembourgeoises de construction et de génie civil, estime que trois semaines de congé collectif pendant la période estivale ne sont pas un luxe, car, en l'absence d'un congé collectif ainsi défini, le secteur devrait composer avec des congés s'étendant de manière éparpillée de juin à septembre ce qui signifierait autant de manquements à constater sur cette période sur tous les chantiers.

Il faut aussi relever que des exceptions au congé collectif sont possibles en introduisant une demande auprès de l'ITM.

Il est encore souligné que trois semaines de congé en été et deux en hiver permettent de trouver la main d'œuvre nécessaire dans un secteur qui pâtit déjà d'un important manque de travailleurs.

En conclusion : abolir le congé collectif pour le secteur du bâtiment ou en modifier les modalités n'est par un signal à donner et constitue une idée contraire aux besoins, estime l'orateur. Georges Engel parle d'une discussion sans fondement qui, par ailleurs, ne figure pas au programme de l'actuelle coalition gouvernementale. Il n'y a pas non plus de directive européenne qui pousserait en ce sens.

Georges Engel avait posé une question parlementaire au sujet sous rubrique. Il constate disposer à présent de la réponse, à savoir qu'une modification du congé collectif du bâtiment n'est pas de la compétence du Gouvernement. Or, l'orateur se demande pourquoi dans un cas pareil, Monsieur le Ministre a évoqué que l'on doive reformer ce congé. L'orateur reste dubitatif quant aux propos émis lors de ladite interview.

Georges Engel donne encore à considérer qu'il n'existe pas que le congé collectif du secteur du bâtiment, mais encore des congés collectifs d'autres secteurs et domaines d'activité, à savoir les tribunaux, l'enseignement, etc. Est-ce que ces congés collectifs sont également remis en question, demande l'orateur. Ou ferait-on une distinction entre les travailleurs du bâtiment et les travailleurs de secteurs mieux considérés ?

Monsieur le Président Marc Spautz signale que la question soulevée se limite au secteur du bâtiment, et ne vise pas d'autres domaines qui concerneraient d'ailleurs d'autres membres du Gouvernement. Marc Spautz passe la parole à Monsieur le Ministre du Travail.

Monsieur le Ministre Georges Mischo tient à préciser que lors de l'interview sur lequel se basent les questions évoquées, il n'a à aucun moment parlé d'une réforme à apporter au congé collectif du bâtiment. Monsieur le Ministre précise qu'il a seulement signalé sa disponibilité pour discuter, si tel devait être le besoin, du congé collectif. Monsieur le Ministre précise encore qu'il n'avait pas dit que ce congé était dépassé, mais qu'il a signalé que si l'on considérait le congé collectif comme étant dépassé, il serait disponible à en discuter avec les partenaires sociaux. Monsieur le Ministre s'étonne encore que le sujet a tenu une place aussi importante dans le public. Il pense que le creux en été en est pour quelque chose. En résumé : s'il n'y a pas de besoin, il n'y aura pas de discussion.

Monsieur le Député Marc Baum constate qu'il n'y a pas de besoin pour toucher au congé collectif du bâtiment, et donc il ne devrait pas avoir de discussion à ce sujet. Or, l'orateur a le sentiment que le Gouvernement s'emploie à lancer des insinuations. A présent, l'orateur se dit d'accord avec la conclusion qu'il n'y a pas de projet de ce genre.

Monsieur le Président Marc Spautz résume la pratique relative aux congés collectifs. Il souligne qu'il s'agit d'un accord qui intervient entre les partenaires sociaux et qui, au terme de négociations collectives, est déclaré d'obligation générale par le Gouvernement pour l'ensemble du secteur du bâtiment. L'orateur constate qu'il peut y avoir des exceptions qui sont, le cas échéant, contrôlées par l'ITM. Marc Spautz conclut que le système tel qu'il existe est bon et peut dès lors perdurer.

#### **4. Divers**

En raison des travaux de la Chambre des Députés et de leurs conséquences sur

l'agenda, Monsieur le Président Marc Spautz propose le 16 octobre 2024 pour la prochaine réunion de la commission, pour autant que cette date n'entre pas en collision avec une réunion de la Commission des Sports.

Luxembourg, le 27 septembre 2024

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**